

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de trabajo social
Departamento de estudios de posgrado
Maestría en desarrollo humano local y cooperación internacional



**“La planificación territorial como instrumento de gestión
para promover el desarrollo humano: *un análisis de la
experiencia reciente en Guatemala*”**

Arleney Amisaday Salguero Racanac

Guatemala, mayo 2012

El presente trabajo fue presentado por la autora como requisito previo a su graduación de Maestra en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL
AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rector: Licenciado Carlos Estuardo Gálvez Barrios
Secretario Doctor Carlos Alvarado Cerezo

AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Directora: Maestra Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda
Secretaria: Licenciada Carolina de la Rosa de Martínez
Secretaria Académica: Licenciada Celita Chacón de Prera

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Coordinadora: Maestra Leticia Valdiviezo

CONSEJO DIRECTIVO

REPRESENTANTES DOCENTES

Licenciado: Licenciado Cuactemoc Barreno Citalán
Licenciada: Licenciada Ada Priscila del Cid

REPRESENTANTES DE LOS PROFESIONALES

Maestra: Licenciada Alicia Catalina Herrera Larios

REPRESENTANTES ESTUDIANTILES

Estudiante: Jacqueline Arlett Estrada Reyes
Estudiante: Lenin Federico Paniagua González

TRIBUNAL EXAMINADOR

Directora: Maestra Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda
Coordinadora del Depto. de Estudios de Posgrado: Maestra Leticia Valdiviezo
Asesor: Doctor: Norman Mendoza



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1 2do. Nivel - Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala Centroamérica
Teléfonos (502) 24188850 - PBX (502) 24439500 / 24188000 - Exts. 1441 - 1454 - 1456 - 1458
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>

Ref.: DEP/ETS-115-2012
Guatemala, 11 de mayo de 2012

Maestra
Mirna Bojórquez de Grajeda
Directora Escuela de Trabajo Social
Presente



Estimada Maestra Bojórquez:

El Departamento de Estudios de Posgrado de la Escuela de Trabajo Social, se dirige a usted con el objeto de solicitar su colaboración a efecto de brindar el aval correspondiente para la impresión del trabajo de Tesis titulado **“LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN PARA PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO: UNA ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA RECIENTE EN GUATEMALA”**, elaborado por la Licenciada Arleny Amisaday Salguero Racanc, quien se sometió al examen privado el 07 de mayo del presente año, según Acta No. 04-2012-ETS-MDHLYCI.

Sin otro particular, me suscribo.

“Id y Enseñad a Todos”

Maestra Felicia Valldivieso
Coordinadora del Departamento de Estudios de Posgrado
Escuela de Trabajo Social

LV/er

c.c. Archivo

Nota: Se adjunta ejemplar de tesis.



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1 – Segundo Nivel Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala, Centroamérica
PBX (502) 24188000 Extensiones 1441 – 1454 – 1458 – 1459
Teléfono (502) 24188850
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>



Guatemala, 30 de abril de 2012

Maestra
Leticia Valdiviezo
Coordinadora del Departamento de Estudios de Postgrado
Escuela de Trabajo Social
Universidad de San Carlos de Guatemala

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
DE POSGRADO
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

RECIBIDO *Carl Kozlos*
FECHA *30/04/2012*
HORAS *1:25*

Estimada señora Coordinadora:

De acuerdo a la resolución emitida por esa coordinación de fecha 17 de abril de 2012, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la Licenciada Arleny Amisaday Salguero Racanac, carnet número 100017696.

La Licenciada Saguero Racanac, ha realizado satisfactoriamente las correcciones y recomendaciones a su trabajo de tesis, cuyo título final es "*La Planificación territorial como instrumento de gestión para promover el desarrollo humano: Un análisis de la experiencia reciente en Guatemala*". La tesis en mención aporta valioso análisis y abre un debate teórico – metodológico acerca de cómo estos procesos de planificación territorial pública participativa, puede constituirse en una herramienta poderosa para generar condiciones que propicien el desarrollo local en los municipios participantes. La presente investigación arroja importantes conclusiones para entender un fenómeno poco estudiado en Guatemala y puede sentar las bases para un debate serio para abordar temas como la construcción de ciudadanía, la democracia participativa y el desarrollo local – municipal.

En virtud de lo anterior se emite DICTAMEN FAVORABLE a efecto de que pueda continuar con el trámite correspondiente.

Atentamente,

Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez
Asesor/Revisor

Guatemala, 30 de abril 2012

Maestra
Leticia Valdiviezo
Coordinadora del Departamento de Estudios de Postgrado
Escuela de Trabajo Social
Universidad de San Carlos de Guatemala

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
DE POSGRADO
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

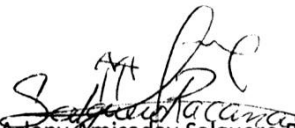
RECIBIDO: Leticia Rosales
FECHA: 03/05/2012
HORA: 1:35

Estimada coordinadora:

Con el más sincero saludo, deseándoles muchos éxitos en sus actividades diarias, por medio de la presente yo Arleny Amisaday Salguero Racanac, carne 100017696, hago de su conocimiento que he finalizado mi tesis titulada *"La planificación territorial como instrumento de gestión para promover el desarrollo humano: Un análisis de la experiencia reciente en Guatemala"*, por lo que de manera atenta solicito fecha de examen privado.

Esperando y agradeciendo desde ya su valiosa colaboración.

Atte.

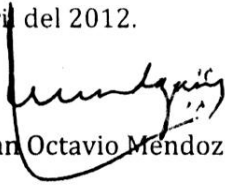

Licda. Arleny Amisaday Salguero Racanac
Carné. 100017696

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
DE POSGRADO
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

RECIBIDO: Eveli Rojas
FECHA: 07/08/2012
HORA: 1:28

CONSTANCIA

Por este medio hago constar que recibí de la Licenciada Arleny Amisaday Salguero en concepto de pago por asesoría de Tesis, la cantidad de Q. 2,500.00, DOS MIL QUINIENTO EXACTOS. Y para los usos que a la interesada convengan, firmo la presente en la ciudad de Guatemala a los 28 días del mes de abril del 2012.



Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez

Asesor de Tesis

DEDICATORIA

A DIOS

Para ti sea toda la gloria y honra

A MIS PADRES AMANDA Y MISAEL

Por estar siempre a mi lado, gracias por creer en mis metas.

A MI HERMANO ERNESTO Y MI CUÑADA MARICELA

Por su cariño y apoyo.

A MI SOBRINITO

André, eres la personita que llena mi corazón del más puro amor.

A NIDIA

Por tu constante motivación, preocupación y forzarme a tener disciplina a lo largo de este camino.

AGRADECIMIENTO

A DIOS

Gracias por tu fidelidad, por llenarme de bendiciones, y mandarme a tus ángeles, que sin ellos esta meta no fuese posible.

A MI ASESOR

Dr. Norman Mendoza, gracias por su motivación y orientación a lo largo de esta investigación.

A Departamento de Posgrado

Por su colaboración e instrucción durante la maestría.

A la Dirección de Planificación Territorial de Segeplan

Por permitirte desarrollar la presente tesis, a partir del trabajo emprendido por la Dirección, gracias compañeros y compañeras por su apoyo.

A mis queridos amigos y amigas

Compas gracias, sin ustedes esta meta no fuese posible, agradecimientos eternos a: Herlem Isol Reyes, José Antonio Aguilar, Luis García y Yelin de León.

INDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL Y MARCO METODOLÓGICO	1
1. Introducción general	1
2. Marco metodológico	8
a. Objetivo de la Investigación	9
b. Hipótesis del Estudio.....	9
c. Método de Análisis	9
d. Definición de las técnicas e instrumentos de investigación.....	10
e. Variables y categorías teóricas	12
CAPÍTULO I LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	16
1.1 Tipos de planificación	16
1.1.1 Conceptos generales	16
1.1.2 Las diferentes tradiciones en la planificación administrativa	19
1.2. Enfoques del proceso de planificación.....	24
1.2.1 El enfoque clásico de la planificación.....	24
1.2.2. Del enfoque territorial en la planificación, su transcendencia.....	25
1.3 La planificación y su relación con la administración pública	29
1.3.1 La planificación territorial y social desde el gobierno	31
1.3.2 El papel de los gobiernos con los nuevos retos de la planificación.....	34
1.3.3 La necesidad de ampliar la perspectiva de la planificación como compromiso de gobierno.....	35
CAPÍTULO II DESARROLLO HUMANO, PODER LOCAL Y PLANIFICACIÓN	37
2.1 Desarrollo	37
2.1.1. Historia y Teorías del desarrollo.....	38
2.1.2. Desarrollo como proceso integral.....	39
2.1.3 El desarrollo para la equidad y el bienestar	40
2.1.4 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	44
2.2 Desarrollo humano	50
2.2.1 Definición y características del Desarrollo Humano	50
2.2.2 Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- y su contribución al desarrollo humano	55
2.2.3 El desarrollo Humano en el territorio	57

2.3 La planificación territorial y su vinculación con el desarrollo y poder local.....	58
2.3.1 La planificación territorial con un enfoque social.....	58
2.3.2 La planificación con perspectiva de género	60
2.3.3 El papel del gobierno y actores en la política territorial	62
2.4 El papel de la sociedad civil en proceso de planificación participativa	63
2.4.1 Participación de los actores locales	63
2.4.2 Participación y gobernabilidad	66
2.4.3. Poder local como parte del desarrollo	67
2.4.4. La planificación como construcción de ciudadanía	69
CAPÍTULO III CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN GUATEMALA.....	73
3.1. Antecedentes de la planificación en Guatemala	73
3.2 Marco normativo de la planificación territorial en Guatemala	81
3.3 Marco institucional de la planificación territorial en Guatemala (Sistema Nacional de Planificación –SNP-)	84
3.4 Metodología de la planificación territorial.....	85
3.4.1 Objetivos del Proceso de Planificación Municipal	86
3.5 Breve descripción del proceso de planificación	87
CAPÍTULO IV LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN PROCESO DE PLANIFICACIÓN.....	90
4.1 Principales hallazgos del estudio.....	90
4.2 Presentación, análisis e interpretación de un Plan de Desarrollo Municipal..	100
4.3 Conclusiones del estudio.....	112
BIBLIOGRAFIA	117

Índice de cuadros

Cuadro 1 Clasificación Política de Teoría de Planificación	20
Cuadro 2 Resumen de antecedentes de planificación en Guatemala 1954- 1974	78
Cuadro 3 Resumen de antecedentes de planificación en Guatemala 1980- 2011	79
Cuadro No. 4 Eje de desarrollo 1. Desarrollo social y fortalecimiento institucional .	107
Cuadro 5 Eje de desarrollo 2. Desarrollo ambiental y económico	108
Cuadro 6 Eje de desarrollo 3. Desarrollo urbano y ordenamiento territorial.....	110
Cuadro 7 Correspondencia entre algunas ideas de proyectos de desarrollo del PDM priorizadas y los proyectos contemplados en el plan operativo de la municipalidad de San Andrés Itzapa, Chimaltenango en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-	111

Índice de figura

Figura 1 Lo normado de cada nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el tema de planificación territorial.....	83
Figura 2. MDTA, San Andrés Itzapa, Chimaltenango.....	102
Figura 3. MDTF, San Andrés Itzapa, Chimaltenango.....	105

Índice de anexos

Anexo No. 1 Guía utilizada en las entrevistas abiertas	124
Anexo No. 2 Guía utilizada en las entrevistas semi estructuradas.....	127
Anexo No. 3 Ejemplos de PDM visualizando su propuesta de desarrollo	129
Anexo No. 4 Matriz de Correspondencia entre algunas ideas de proyectos de desarrollo del PDM priorizadas y los proyectos contemplados los planes operativos de las municipalidades del departamento de Chimaltenango, Zacapa y Sacatepéquez en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-	147
Anexo No. 5 Fotografías del proceso de planificación en Guatemala (talleres participativos)	149

INTRODUCCIÓN GENERAL Y MARCO METODOLÓGICO

1. Introducción general

La presente Tesis cuyo título es: *La planificación territorial como instrumento de gestión para promover el desarrollo humano: un análisis de la experiencia reciente en Guatemala*, lleva como objetivo investigar como la planificación, puede constituirse como una herramienta para administrar de manera efectiva las plataformas necesarias para impulsar el desarrollo humano local.

Es importante mencionar que entre los nuevos desafíos que enfrentan la gestión pública y sus instituciones, están los reclamos sociales de altos estándares de eficacia, calidad y oportunidad, que no sólo implican cambios estructurales y de conducción al interior de las mismas, sino también en sus relaciones con el contexto social, nacional e internacional.

La evolución que han experimentado los modelos de planificación, hacen evidente los cambio de paradigmas de este concepto y su aplicabilidad metodológica. Es así que a lo largo del proceso evolutivo de la planificación se pueden encontrar modelos como los siguientes: "lineales a no lineales, de la planificación racionalizadora a la innovadora y prospectiva, de la planificación autoritaria y tecnocrática a la participativa y democrática, de la planificación convencional a la estratégica; así como una profunda modificación del papel de la evaluación y monitoreo en el proceso general de planificación, que ha pasado de ser una etapa o fase del proceso, a ser un vínculo estratégico de todas las fases del proceso de planificación" (Alvarez:2002,45).

Por otra parte, dadas las condiciones peculiares de los países de América Latina respecto a otras regiones del mundo, el proceso de planificación tiene la necesidad de articularse a procesos "ad hoc" de investigación porque, en muchos casos, no se dispone de suficiente información que permita formular diagnósticos

apropiados para resolver los problemas sociales, económicos, ambientales y políticos institucionales al momento de iniciarlo. De este modo, el proceso de planificación se transforma en un proceso de investigación.

Prácticamente la planificación en América Latina es aceptada como instrumento para promover el desarrollo, en donde la inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos rango constitucional y se la concibe como el instrumento del que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad de impulsar acciones que promuevan crecimiento y desarrollo integral.

Al respecto Rufián argumenta que “las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cual es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicha responsabilidad: *la planificación*, con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo” (Rufián:1993,17).

Mencionar que una de las dificultades encontradas frente a la planificación para impulsar el desarrollo, es que formular un plan de desarrollo es complejo, y está determinado por los múltiples factores e interacciones intervinientes en los niveles políticos, ideológicos, culturales, sociales, económicos y ambientales; lo anterior aunado a la poca credibilidad de las instituciones y los políticos ante los ciudadanos, y a la falta de un verdadero proyecto de desarrollo nacional, pueden constituirse en incentivos negativos y desestimulantes de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local.

A pesar que la descentralización vía el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal, ha planteado a los gobiernos municipales, la ejecución de

una serie de funciones y responsabilidades relacionadas directamente con el desarrollo local, éstas se ven limitadas por la falta de efectividad en la acción de las municipalidades, deficiente dirección de éstas, falta de identificación de los gobernantes locales con la problemática local y las necesidades de desarrollo; estos elementos hacen que se proyecten como débiles, erráticos e ineficientes, creando desconfianza, ya que aunque hayan tenido algunos logros aislados; los ciudadanos consideran no están cumpliendo con la misión trascendental de promover una transformación integral en beneficio de la población.

Esta situación lleva a plantear la necesidad de estudiar el proceso reciente de planificación en Guatemala; proceso que involucra la formulación de un plan de desarrollo municipal, concibiendo que el Plan de Desarrollo “tiene como finalidad posibilitar el desarrollo humano promoviendo la activación de las potencialidades sociales, económicas y naturales del territorio en el marco de la políticas nacionales y fortalecimiento de la gobernabilidad”. (SEGEPLAN: 2009,24)

Según Segeplan “la metodología participativa del proceso para elaborar los planes de desarrollo municipal, intentaba una adecuada apropiación de la planificación en cada una de sus fases, por parte de los actores locales (los ciudadanos, sus organizaciones y autoridades locales); en esta línea de análisis se entiende que la participación ciudadana es clave para construir la democracia participativa, vista como una forma de vida más justa y humana”.

Se dice, por ejemplo, que planificación es una fase, también que es un proceso o bien un instrumento y que de acuerdo al propósito y contenido de la estructura donde actúe, puede ser planificación del desarrollo (en la administración pública), planificación competitiva (en sectores privados) y planificación disuasiva (en las fuerzas armadas). También ha sido vista como disciplina integral en la cual concurren todos los factores determinantes del contexto en que se desenvuelve el proceso.

El concepto de planificación, se ha generalizado como un proceso tendiente a lograr objetivos mediante la puesta en práctica de una política. Sin embargo, la aplicación de la planificación a cada caso específico, aunado al criterio e ideología, ha contribuido a la existencia de numerosos conceptos y definiciones de planificación, desde su calificación como proceso social, políticas e ideológicas, hasta su limitación como mera metodología.

Algunos estudiosos del tema, aún cuando comparten conceptos genéricos de la planificación, resaltan una de sus características más que otra, así por ejemplo, la plantean, como: “...*metodología* para escoger entre alternativas que se caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y permite seleccionar los instrumentos más eficientes,...la planificación no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa, esto es sólo una parte del proceso” (Ahumada: 1966,12).

Como “*un instrumento* para coordinar todos los esfuerzos a fin de alcanzar objetivos en el campo del desarrollo económico y social de un país” (Hurtado: 1968,38). Por su parte Bromley define en términos generales, que la planificación “se ocupa de definir y alcanzar objetivos para el futuro, de tal modo que los cambios que acaezcan no sean determinados sólo por circunstancias fortuitas o externas, sino a través de las decisiones y acciones deliberadas de algunos o de todos los habitantes de esa sociedad” (Bromley: 1981,22).

Entonces la planificación buscará maximizar los resultados que puedan obtenerse con determinados recursos, y también adecuar los procedimientos utilizados a las condiciones existentes. Es decir, además de eficiencia se busca realismo frente a las necesidades y posibilidades de satisfacerlas. Debe existir una directa relación entre objetivos de la comunidad y los medios instrumentales. En definitiva, la planificación se propone intervenir en una realidad en particular y alterar sus características actuales y orientar su trayectoria futura, de conformidad con algún modelo ideal definido por los actores políticos, basado en las aspiraciones de la comunidad.

Tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, se puede mencionar que la esencia de la planificación territorial participativa, consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y amenazas que surgen de una análisis prospectivo, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para apoyar la mejor toma de decisiones en el presente, relacionadas con la ejecución de acciones y orientación de la inversión a fin de generar mejores oportunidades de desarrollo y calidad de vida de los habitantes de un territorio determinado.

Los motivos para formular, con enfoque participativos, un Plan de Desarrollo Municipal, responde a que este permite la consolidación del tejido social mediante la participación activa, tanto a nivel interinstitucional como comunitaria. Por ejemplo, el plan permite el mejoramiento de los servicios básicos a la población mediante la construcción, equipamiento y funcionamiento de un centro de atención integral, la construcción de vías locales, además puede contemplar acciones en función del fortalecimiento de las organizaciones civiles, etc.

Es evidente que al impulsar la planificación territorial participativa, se promueve la participación de los diferentes actores y sectores de la población en el proceso de toma de decisiones, ya sean públicas o privadas, que influyen en la calidad de vida de la ciudadanía, lo que generará una nueva forma de relación entre el gobierno local y la sociedad civil, facilitando y viabilizando el desarrollo humano local.

Otro elemento a resaltar en cuanto a la planificación territorial, es que al construir conjuntamente la visión del municipio, se asumen como un propósito compartido, con el cual se comprometen para que, mediante acciones específicas, se seleccionen las soluciones adecuadas para los problemas identificados; de allí la importancia de un plan de desarrollo municipal, entendiéndose por plan de desarrollo municipal, aquel instrumento que tiene como finalidad posibilitar el desarrollo humano, promoviendo la activación de las potencialidades sociales, económicas, y naturales del territorio en el marco de las políticas nacionales.

Guatemala, aun frente a intermitentes esfuerzos de planificación, de los cuales se ha aprehendido y enriquecido en la búsqueda de metodologías, procesos y ejercicios de planificación, esa constante búsqueda; ha implicado simultáneamente la evolución de algunas instituciones, principalmente de la que hoy en día es la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN-, que como ente de planificación del Estado; establecido como institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República de Guatemala, realiza esfuerzo para la conformación del llamado Sistema Nacional de Planificación –SNP-.

El SNP, se ha definido como la articulación de los procesos de planificación institucional/sectorial en todos sus niveles; con orientaciones de ordenamiento territorial y gestión del riesgo, cuyo propósito es territorializar la aplicación de las políticas públicas con referentes locales y orientar los presupuestos públicos con las realidades territoriales. Por otro lado, se marca la premisa de que los procesos de planificación para el desarrollo, se deben de promover y realizar en el seno del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, espacio en donde se articula el Ejecutivo con actores clave de la sociedad civil organizada e iniciativa privada.

Hoy en día los efectos por la falta de una visión estratégica de país, evidencia la importancia de emprender e impulsar el desarrollo a través de instrumentos que con un metodología participativa, incluyente, permite evidenciar las problemáticas y potencialidades desde diferentes escalas territoriales. El reto para el proceso de planificación llevado a cabo, se evidencia en atender las dinámicas propias de cada territorio guatemalteco (municipios), y con eso trazar un hilo conductor que permita una armonización de políticas locales con las nacionales.

La presente tesis se divide en cuatro capítulos. Cada uno de ellos se ha estructurado e hilado lógicamente, para facilitar su lectura, correspondiendo a los distintos elementos y temas específicos que intentan poner de manifiesto el proceso lógico para facilitar la interpretación y análisis del estudio.

Este trabajo comienza con la Introducción General y a la Metodología utilizada. En esta parte se destaca el planteamiento del problema (introducción), los objetivos, la hipótesis de estudio, así como el método de análisis.

En el primer capítulo se busca el abordaje de la planificación y la administración pública, exponiendo algunos conceptos generales, y las diferentes tradiciones en cuanto al tema de la planificación administrativa. Una vez descritos los tipos de planificación, se da paso a los enfoques, es decir el enfoque clásico de la planificación y el territorial estratégico, para mostrar cómo se articula la planificación con la administración pública, teniendo como subtítulos la planificación territorial y social desde el gobierno, el papel de los gobiernos ante los retos de la planificación y la necesidad de ampliar la perspectiva de la planificación como compromiso de gobierno.

En el segundo capítulo se aborda el desarrollo humano, poder local y planificación. Se parte brevemente con la historia y teorías del desarrollo, así como el desarrollo como proceso integral y como este es necesario para la equidad y el bienestar para finalmente caer a la descripción de los objetivos del milenio y su relevancia actual.

Lo anterior, hace necesario el abordaje puntual del desarrollo humano; cual es su definición, características, la transcendencia de los informes del desarrollo humano, el índice de desarrollo humano y como se visualiza el desarrollo humano en el territorio, desembocando en las características de los agentes del desarrollo, del poder local, y como la planificación participativa tiene su vinculación precisamente al desarrollo y poder local. Se expone además el papel de la sociedad civil en el proceso de planificación participativa.

En el capítulo tres, se contextualiza la planificación territorial para el desarrollo local en el marco del sistema nacional de planificación. Este capítulo, muestra los

antecedentes de la planificación en Guatemala el marco normativo de la planificación territorial, así como su marco institucional. Adicionalmente se expone la metodología de la planificación territorial participativa, conjuntamente con una breve descripción del proceso de planificación.

En el cuarto capítulo, se manifiestan las buenas prácticas y lecciones aprendidas en proceso de planificación participativa realizado en Guatemala, tomando algunas experiencias del proceso en algunos departamentos del país, se presenta e interpreta el Plan de Desarrollo Municipal –PDM- de San Andrés Itzapa, Chimaltenango, en donde se muestra el hilo conductor de la propuesta de desarrollo para el municipio.

Finalmente se presenta las conclusiones del estudio, refiriéndose tanto al proceso como tal, como a los PDM los cuales han sido los productos devenido de la experiencia reciente de planificación participativa en Guatemala. La parte final de este informe lo constituye la bibliografía general consultada, y anexos en donde se visualizan los instrumentos utilizados y ejemplos de la propuesta de desarrollo de los Planes de Desarrollo, matriz de correspondencia entre algunas ideas de proyectos de desarrollo del PDM y los proyectos ingresados por la municipalidad en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-, y algunas fotografías del proceso.

2. Marco metodológico

La realización de la investigación se abordó desde una complementariedad de enfoques metodológicos, en donde en un primer momento la planificación y el desarrollo se estudia en su aspecto histórico y conceptual; para posteriormente realizar una contextualización de la experiencia a través del estudio de casos concretos en algunos municipios.

El trabajo de campo, tuvo un enfoque cualitativo, a través de la aplicación de instrumentos como entrevistas abierta y semi estructurada, que permitieron generar un análisis sustantivo con el grupo objetivo, que para esta investigación son: facilitadores del proceso de planificación, autoridades de gobiernos locales y líderes comunitarios participantes del Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE.

a. Objetivo de la Investigación

Establecer si una planificación territorial participativa puede constituirse como un instrumento de gestión para promover el desarrollo humano local.

Conocer la incidencia y apertura de los niveles de participación en el proceso de planificación municipal.

Analizar los instrumentos del proceso de planificación a partir de la experiencia de la planificación en Guatemala, para encontrar las fortalezas y debilidades de proceso.

Abordar conclusiones que arrojen evidencia sobre como la planificación territorial participativa constituye un proceso necesario para atender las necesidades e intereses de una determinada población.

b. Hipótesis del Estudio

“El proceso de planificación territorial participativa en Guatemala constituye ventana de oportunidad para promover el desarrollo humano local”

c. Método de Análisis

El primer método se refiere al análisis sobre estructura y coyuntura de las condiciones políticas institucionales y de participación ciudadana, que

posibilitaron, condicionaron o limitaron los esfuerzos de planificación en Guatemala. Este método permite estudiar la estructura de lo que hoy en día constituye el fenómeno de la planificación, desde un abordaje de lo que se ha conocido teóricamente, las experiencias históricas y las condiciones en que ésta se ha abordado.

El segundo método responde a un análisis de contexto, es decir, de una revisión de la experiencia reciente en Guatemala; a partir del análisis de actores. A través de este método; se permite inquirir sobre los intereses de los actores, sus lógicas internas, sus estrategias y sus tácticas, para facilitar u obstaculizar el desarrollo de una planificación territorial. En este caso, los actores analizados fueron como se aclaró anteriormente, los facilitadores del proceso, las autoridades locales y miembros de sociedad civil participantes en los COMUDES.

Derivados de estos análisis se presentan tres casos concretos, San Andrés Itzapa, Chimaltenango; San Diego, Zacapa y Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez; en donde a través de la planificación territorial participativa, se puede conectar la situación actual del municipio, la visión construida socialmente, el modelo de desarrollo territorial futuro y la propuesta de desarrollo con su concretización en la plan planificación operativa de las municipalidades.

d. Definición de las técnicas e instrumentos de investigación

El método, técnicas e instrumentos utilizados fueron de carácter cualitativo, los cuales se determinarán en función de las variables planteadas dentro de la investigación.

Se aplicó técnicas de investigación documental y de campo, a través de la primera, se recopiló información de primer orden –primaria-, que respaldó el objeto de estudio. La técnica de campo, permitió confrontar las teorías estudiadas con la realidad en la práctica, por medio de la aplicación de instrumentos de entrevistas

abiertas y semi estructuradas a actores claves para el desarrollo de la investigación.

Entrevista

La entrevista concentra preguntas generales y básicas determinadas en base a las propiedades o características de las variables planteadas. Este instrumento encierra su valor, en que permite guiar la conversación con una libertad absoluta, permite ampliar temas, opiniones sobre el objeto de investigación.

Se empleó una entrevista a través de una guía con preguntas abiertas que incluían los indicadores a medir en la investigación, dicha entrevista estuvo destinada a actores claves (alcaldes, gobernadores, funcionarios públicos - institucionales). Una segunda guía de entrevista fue de tipo semi estructurada, dirigidas principalmente a actores de carácter social.

Propuesta para el análisis y sistematización de la información

Tomando en cuenta que la entrevista abierta que se realizó, implicó el análisis de las opiniones, ideas y expresiones por parte de los entrevistados, la sistematización de la información integré los discursos o argumentos que definieron los sujetos de investigación.

Forma de sistematización:

1. Se procedió a reconstruir con el material grabado y la transcripción de la entrevista, una narración que reflejó lo más fielmente posible el discurso del entrevistado.
2. Se identificó los conceptos que representan el valor esencial de los tópicos investigados, dentro de los componentes del relato.
3. Se seleccionó las palabras y frases más adecuadas que permitan construir categorías en una matriz inicial para después trasladar los consensos, disensos y

diferencias a un mapa conceptual, ordenados por el tipo de conexión, importancia u oposición con los indicadores de medición planteados en la investigación.

Por otro lado, se auxilió de la técnica de revisión documental, la cual parte de un fichaje bibliográfico sobre los temas pertinentes e involucrados con la investigación, una vez realizado el fichaje, se seleccionó los textos bases, se analizando las diversas teorías, posturas y planteamientos, para que de manera progresiva se vaya construyendo el estado de arte.

Finalmente el proceso de investigación culmina analizando tres casos concretos de planificación territorial participativa, en los municipios de San Andrés Itzapa, Chimaltenango; San Diego, Zacapa y Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez. El propósito de este análisis es demostrar la coherencia que existe entre las diferentes etapas de la planificación participativa –análisis territorial, visión, modelo de desarrollo territorial futuro y propuesta de desarrollo- y su vinculación con la generación de condiciones para propiciar el desarrollo humano local.

e. Variables y categorías teóricas

Este apartado, no pretende agotar el marco teórico de la presente investigación, el cual se encuentra inserto a lo largo de todo su contenido. Sin embargo, se considera oportuno arrojar luz en esta breve reflexión teórica, sobre algunas variables de estudio tocadas principalmente en la introducción,

Según Luis Lira “la planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla”. (Lira: 2006,17).

Un término fundamental, es el del desarrollo, el cual se centra en fortalecer las capacidades de las personas para definir sus propias necesidades y fomentar

esquemas de organización social capaces de plantear soluciones, es importante mencionar, que el énfasis que se ha asignado al capital humano –en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población- ha contribuido a humanizar la concepción del desarrollo.

Al hablar de la humanización del concepto de desarrollo, se considera este como uno de los cambios más positivos de la última década, debido al reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios, es acá donde se da la aparición del concepto de Desarrollo Humano, en donde lo relevante, reside en poner en la agenda de gobiernos, el tema de los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, protección del medio ambiente, por mencionar algunos. Entendiendo por agenda de gobierno “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de a su acción” (Aguilar: 2000,32)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- define el Desarrollo Humano como “el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD: 2000,33)

Por otro lado, los actores locales “son fundamentalmente agentes de desarrollo, que apuestan por el equilibrio del medio natural con el medio social, que somete sus intereses individuales a las apuestas colectivas, que asimilando la tecnología foránea promueve e incentiva la construcción de tecnologías propias y apropiadas” (De Cambra, 2000,15), es decir, que son los que producen los hechos y, por lo tanto, determinan su forma, magnitud e intensidad. Estos se pueden describir directamente o mediante modelos que representarán las actitudes frente a la situación en estudio.

Al hablar de planes de desarrollo, es importante comprender que el plan no es más que un modelo representativo de las acciones prácticas que se han decidido

poner en ejecución. Cuando se centra la planificación en esta función programática del proceso, se intenta solucionar situaciones desde la perspectiva de la racionalidad técnica. Los esquemas que pueden seguirse o utilizarse para la elaboración de un plan son diversos y varían en complejidad, dependiendo del tamaño del territorio, y/o de la existencia de numerosos actores y situaciones diversas.

Para esta investigación, el plan de desarrollo local –municipal-, es abordado como un instrumento de la planificación en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planificación local. En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos, permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado.

Otro importante concepto que es de mencionar es el de políticas de desarrollo, que son “una etapa crucial de la etapa de diseño del proceso de planificación de un gobierno, ya que al orientar su gestión le permiten alcanzar sus objetivos. Son parte también de la compleja relación que se establece entre la esfera de la política – en cuanto actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos– y la acción pública”. (Lira: 2006,22).

Según Oyarzo, las políticas públicas, desde el punto de vista estratégico, contribuyen a definir los temas que deben configurar la agenda pública en que éstas se reflejan, revelan los grados de consenso y disenso que la sociedad muestra frente a estos temas.

Desde el punto de vista político, “las políticas públicas tienen la virtud, por esencia de provocar el alineamiento de las posiciones y fuerzas que integran dicho espectro, sus grados de convergencia o antagonismo y sus posibilidades de conflicto o alianzas” y finalmente desde el punto de vista de sociedad civil, “las políticas públicas en parte reflejan y en parte determinan los grados de diálogo que es posible desarrollar entre la sociedad y el gobierno, actúan como catalizador

para la integración de intereses, y dan un signo real de representación”. (Oyarzo, 2007,18)

Lo mencionado, lleva a comprender que la planificación territorial constituyen un instrumento flexible, que involucra e implica diversas variables, en donde el plan debe ser un proyecto común de toda una localidad, para que pueda desarrollarse y trascender los gobiernos, evidenciado las potencialidades de los municipios en relación a su entorno exterior, centrándose en temas críticos, oportunidades y problemas que afrontan los habitantes. El éxito de un plan de desarrollo requiere participación de todos los agentes sociales, económicos e institucionales.

Para iniciar, es importante partir de conceptos que se utilizarán a lo largo de la tesis, de esta cuenta el capítulo que a continuación se presenta, se refiere a la conceptualización de la planificación, en donde se abordan los conceptos generales de la planificación, los diferentes enfoques de ésta, lo que permite describir la planificación y la administración pública, específicamente la planificación territorial y social desde el gobierno, así como el papel de éste, ante los nuevos retos de la planificación.

CAPÍTULO I

LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Prácticamente desde los años 70', se ha producido un conjunto de modificaciones estructurales, tanto en las condiciones del contexto internacional como nacional, en donde la actuación de las instituciones políticas e instancias sociales y económicas, han ido evolucionando, teniendo un profundo impacto en las posiciones, actitudes y prácticas de la planificación político institucional.

1.1 Tipos de planificación

Es importante mencionar que para el desarrollo de la conceptualización referente a la planificación, uno de los autores más recurrentes será Friedmann¹, principalmente en lo relacionado a la planificación como forma de gestión y ésta abordada desde la administración pública, destacando la propuesta conceptual desde un enfoque social, la cual reconoce que la planificación toma sentido cuando ésta refleja las necesidades colectivas y que debe también considerar los espacio de responsabilidad, seguimiento y control.

1.1.1 Conceptos generales

La planificación es una forma de gestión científica que puede analizarse desde diferentes significados:

¹ John Friedmann es profesor honorario en la Escuela de Planificación Comunitaria y Regional de la Universidad de British Columbia Vancouver, Canadá, en 1966 se desarrolló el centro-periferia en cuatro etapas del modelo de desarrollo regional, explicando que "donde el crecimiento económico se mantiene durante largos periodos de tiempo, su incidencia trabaja en pro de una integración progresiva de la economía del espacio". Su libro, "La planificación en el dominio público: del conocimiento a la acción" se utiliza ampliamente como un texto en la planificación de las escuelas en todo el mundo, es ampliamente considerado como uno de los escritores más prestigiosos de planificación de vida sobre el desarrollo sostenible internacional y la teoría de la planificación.

- a) significado genérico de la palabra; entendida como la planificación en torno al individuo que implica las limitaciones de sus intereses particulares, capacidades y facilidades, y varía en la medida en que estas cambian y termina cuando sus intereses dejan de existir;
- b) significado técnico del término, en donde se reconoce que la condición del éxito de la planificación se da con la creación de una estructura institucional que tenga poder de investigación, de memoria, de análisis y sobretodo de diseño (planificación vista como técnica).

Por una lado, Friedmann menciona 3 aspectos de la planificación 1) la dirección, donde lo que resalta es el control de los medio y recursos; 2) la administración de la institución y el buen funcionamiento y 3) la operación y el diseño de reglamentos y métodos técnicos para lograr los objetivos. Importante es que considera estas tres características, “como procesos individuales, a la vez las categorizadas como fases complementarias, ya que permiten la definición de objetivos, la formulación de políticas, de programas, que son guías para definir y operativizar acciones y establecer mecanismo de seguimiento y evaluación”. (2001,426).

Por otro lado, está la propuesta de Mitchel, quien hace un análisis de los diferentes modelos de planificación, en función a la adaptación de las necesidades del momento, éste autor se refiere a 4 enfoques o tipos puntuales:

1) *planificación sinóptica*, la cual se centra por la definición de problemas, establecimiento de metas y objetivos, identificar y evaluar las diferentes alternativas para alcanzar las metas e implementarlas, así mismo realizar control y evaluación de los resultados;

2) *planificación incrementalista*, parte de la idea de que el hombre es limitadamente racional y tiene una tendencia a la satisfacción más que la maximización, este enfoque prácticamente busca objetivos funcionales y concretos;

3) *planificación mixta*, que no es más que extraer lo valioso de los enfoques anteriores, reduciendo de esta manera sus debilidades.

4) *la planificación transactiva* que se caracteriza por considerar las opiniones de las personas a las que van a afectar las decisiones, este enfoque tiene la virtud de estar más cercana a la población. Es decir, que considera que las soluciones de las problemáticas puede venir por parte de la población local como del planificador, lo que evidencia que desde este enfoque, tanto el dialogo como los conocimientos de y con la población local son puestos como esenciales y valiosos. (Mitchel: 1999,97).

Este último tipo de planificación, es precisamente sobre la cual se asienta las bases de lo que se conoce como planificación territorial, la cual será abordada posteriormente.

Healye (1997,17), por su parte, basa el abordaje de planificación a partir de 3 tipos, 1) *la planificación económica*, la cual se caracteriza por que su objetivo se centra en administrar las fuerzas productivas de una determinada región; 2) *la planificación espacial y del desarrollo*, que se centra en la organización del espacio territorial y su principal objetivo es la promoción de la salud, de la economía, la convivencia y el diseño de polos de desarrollo; y 3) *la planificación desde la administración y el análisis de políticas*, en donde el objetivo está centrado en la garantía de la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas.

Como vemos, al plantear las ponencias de algunos autores, es evidente algunas coincidencias entre sus perspectivas con relación a la planificación, al considerarla como una actividad en donde están inmersas tareas como dirección, administración y operación, las cuales puede ser enfocadas a elementos económicos, sociales, físicos o bien de carácter administrativo, sin perder el objetivo de atender las demandas insatisfechas de las población.

1.1.2 Las diferentes tradiciones en la planificación administrativa

Se pueden distinguir tres tipos de planificación, según Friedmann, la asignativa, innovadora y radical. Las cuales corresponden a los tres posibles estados de sistemas políticos: mantenimiento, cambio evolutivo y transformación estructural. (2001,346).

La planificación asignativa es responsable de la disposición central de los recursos. La planificación innovadora se ocupa de los cambios institucionales en el sistema de orientación social, mientras tanto la planificación radical se caracteriza por servirse del poder de los ciudadanos organizados para promover proyectos que tenga como objetivo la transformación social.

Los tres tipos de planificación se superponen unas a otras, la planificación asignativa puede traer consigo una planificación innovadora, como ocurre cuando un programa nuevo se va a financiar, y la planificación innovadora puede ser una respuesta a la planificación y la práctica radicales. Por otro lado, la planificación radical y asignativa apenas coinciden.

Friedmann, menciona diferentes perspectivas que marcan la tradición intelectual de la planificación. Por tanto es importante mencionar algunas de las principales reflexiones en donde se describen una tentativa clasificación de la política de la teoría de la planificación. (2001,98).

Cuadro 1

Clasificación Política de Teoría de Planificación

Del conocimiento a la acción	Conservador	Radical
En orientación social	Análisis de políticas	Reforma social
En la transformación social	Aprendizaje	Movilización social

Fuente: Planificación en el ámbito público, del conocimiento a la acción. Friedmann 2001, Pág. 98.

Análisis de políticas, el modelo ideal típico para la toma de decisiones tiene siete “etapas” identificables: 1) formulación de metas y objetivos; 2) identificación y diseño de las principales alternativas para alcanzar las metas; 3) predicciones de las principales consecuencias que se esperan al adoptar cada una de las alternativas; 4) evaluación de las consecuencias en relación con los objetivos deseados y otros valores importantes; 5) decisión basada en la información proporcionada en las etapas anteriores; 6) implementación de esta decisión a través de las instituciones apropiadas; y 7) opinión de los resultados del programa actual y valoración de la nueva situación para la toma de decisiones. (Friedmann: 2001,100)

Uno de los problemas del análisis de políticas, se describe como la falta de atención que se da a las cuestiones de política o a la implementación de programas. Por lo que respecta al análisis de políticas, la puesta en práctica tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, siempre existen acciones anteriores, por lo tanto existe una historia y existen consecuencias, y para que se entiendan correctamente deben relacionarse con un contexto sociopolítico. En segundo lugar, la realización no es simplemente lo que ocurre cuando se decide una política, sino la preocupación por los contenidos de la política.

El análisis de políticas se ha desarrollado sobre tres bases institucionales distintas. La primera, la burocracia, que considera el análisis de políticas como una función interna del gobierno. La segunda, las corporaciones privadas; estas corporaciones

funcionan como consultoras de gobierno y usualmente consideran el análisis de políticas como una mercancía. La tercera, la academia, en donde se realizan los análisis en forma de investigación política.

La planificación como aprendizaje social, se centra en superar las contradicciones entre la teoría y la práctica, o entre el conocimiento y la forma de actuar. El conocimiento según esta posición, surge de un proceso dialéctico en marcha en el cual se pone mayor énfasis en las nuevas tareas prácticas, donde el entendimiento existente -la teoría- se enriquece con las lecciones sacadas de la experiencia y el nuevo entendimiento se aplica al proceso continuo de acción y cambio. No es sorprendente que las cuestiones principales de la tradición del aprendizaje social sean instrumentales.

En el enfoque del aprendizaje social se pone especial relieve en la acción –es decir, en la actividad intencionada llevada a cabo por el protagonista individual o colectivo- dentro del entorno del sujeto que la realiza. Las acciones implican un sujeto que actúa, los protagonistas aparecen como personas individuales, grupos pequeños y lo que la literatura de desarrollo de organización denomina “organizaciones humanas” y “colectivas”. A estas categorías se pueden añadir los movimientos sociales urbanos. Pero el principal núcleo del enfoque del aprendizaje social es el grupo de acción orientado a una tarea.

El aprendizaje social puede incluir los denominados agentes de cambio, que fomentan, guían y ayudan al participante en el proceso de cambiar la realidad. Finalmente se puede hablar del aprendizaje único o doble, el primero lleva consigo un cambio en la teoría del sujeto sobre la realidad, los valores y las creencias, que requiere una reestructuración cognitiva mayor, que tendrá consecuencias prácticas de gran alcance para la imagen personal, las relaciones humanas y la distribución definitiva de costes y beneficios.

Este enfoque implica un cambio de la aplicación del paradigma de la planificación al sector público, que tienen que tomar en cuenta la participación ciudadana que no significa simplemente que las personas participen en las estructuras existentes de dominación sino como una práctica política. El modelo de planificación funciona en tiempo real, uniendo el conocimiento y la acción en un proceso sólido de cambio de estrategia, donde los técnicos de la planificación se convierten en movilizados de recursos que buscan concertar los recursos públicos y privados en soluciones innovadoras para los problemas de dominio público.

Reforma social, los autores pertenecientes a esta tradición consideran a la planificación como la aplicación del conocimiento científico a los asuntos públicos; también consideran que es una responsabilidad profesional y una función ejecutiva. Como planificadores pertenecientes a la tradición reformista, los autores abogan por un papel fuerte para el Estado, al cual asignan funciones mediadoras y autoritarias. Las cuestiones centrales planteadas por los planificadores pertenecientes a esta tradición tienden a ser de una amplia naturaleza filosófica.

Movilización social. Las modalidades específicas y los estilos de planificación pueden volverse obsoletos, pero el vínculo entre el conocimiento y la acción seguirá siendo una preocupación presente, tanto en la ideología como en la práctica. A medida que cambian las condiciones sociales y el conocimiento humano, los enlaces reales y teóricos entre el conocimiento y la acción probablemente también sufrirán cambios.

La transformación social, es un conjunto de afirmaciones enlazadas de forma compleja sobre el mundo que se centra en los problemas estructurales de la sociedad capitalista, observada en un contexto global y generando problemas como racismo, patriarcado, dominación de clase, degradación de los recursos, empobrecimiento y explotación. La transformación social sugiere la elección de la mejor estrategia para superar la resistencia de los poderes establecidos en la realización de los resultados deseados para identificar la tarea central de la

planificación radial, que es la mediación de la teoría y la práctica en la transformación social.

Cuando se habla de la planificación radical, este tipo, empieza con una crítica de la situación, con un fuerte elemento analítico que permite interpretar, comprender y explicar por qué las cosas son como son. Los planificadores pueden ayudar en la movilización de una práctica radical proporcionando una información crítica de la situación que ha de cambiarse, pueden ayudar a las comunidades y a los grupos que ya se han movilizado a buscar soluciones prácticas a los problemas que ellos perciben.

El siguiente paso en cuanto a la planificación radical, es diseñar una estrategia apropiada, la cual requiere información oportuna, precisa y con inteligencia para que los planificadores puedan facilitar a los grupos las herramientas que necesitan para el diseño de una estrategia de acción.

Comúnmente la práctica radical presenta oposición, de ahí que los planificadores radicales pueden mediar estos tipo de encuentros, los proceso son difíciles de entender y la tendencia a concentrar información, conocimiento y toma de decisión por parte de un grupo es muy común, así los planificadores radicales tienen la responsabilidad de resistirse a esta tendencia y de asegurar la participación más amplia posible a todos los miembros del grupo durante todo el proceso, la cual según Friedmann son cuatro, visión, teoría, estrategia y acción.

Entonces, los planificadores deberán saber mediar entre la teoría y la práctica. La tarea de mediación apela a las capacidades de análisis, síntesis, comunicación y proceso de grupos de gestión. Sin embargo, al igual que otros planificadores, deben dominar un fondo de datos ya existente, una información y una reflexión teórica en relación con un determinado problema.

Por una parte, este análisis permite establecer un marco de referencia que sustenta la relación entre la planificación con la políticas y por otra parte la relación entre la planificación como técnica que se centra en las acciones y que tiene como objetivo dar respuestas a una problemática social.

1.2. Enfoques del proceso de planificación

1.2.1 El enfoque clásico de la planificación

Desde este enfoque, el proceso de planificación, resultó como un avance de las teorías administrativas que originalmente eran implementadas para el manejo y optimización de los recursos, sobre todo humanos y financieros, por ello se hace referencia a que la planificación inició con las bases conceptuales de la administración convencional, sin embargo según fue evolucionando, la planificación fue cambiando en relación a los recursos que se estuvieran optimizando, manejando y por lo tanto planificando.

Los orígenes del enfoque clásico de la administración y después de la planificación se remontan a las consecuencias generadas por la revolución industrial, en el año 1530.

Con la presencia de un crecimiento acelerado y desorganizado de las empresas inicialmente, se generó una complejidad creciente en su administración y manejo, situación que exigió un enfoque de manejo que permitiese la planificación de los recursos, para la optimización y buen funcionamiento empresarial. Con la empresa de dimensiones más amplias surgen las condiciones iniciales de “planeamiento” a largo plazo, para la mejora y adecuación de la producción, reduciendo así la inestabilidad y la improvisación, que repercutía en gran pérdida de recursos de tiempo y financieros.

En el despuntar del siglo XX, dos ingenieros desarrollaron los primeros trabajos pioneros respecto a la administración de recursos. Winslow Taylor, desarrolló la llamada escuela de administración científica, preocupada por aumentar la eficiencia de la industria a través, de la racionalización del trabajo operario.

Por su parte, Henri Fayol, desarrolló la llamada teoría clásica preocupada por aumentar la eficiencia de su empresa, a través de su organización y de la aplicación de principios generales de la administración con bases científicas.

A pesar que ellos partieron de puntos de vista diferentes y aun opuestos, lo cierto es que sus ideas constituyen las bases del llamado enfoque clásico tradicional de la administración, cuyos postulados dominaron aproximadamente las cuatro primeras décadas de este siglo el panorama administrativo de las organizaciones y por lo tanto para la planificación (Muñoz: 2006,12).

1.2.2. Del enfoque territorial en la planificación, su transcendencia

Sabemos que en su concepto más amplio, planificar es “prever racionalmente las acciones a realizar en función de los recursos y los objetivos que se quieren lograr para generar transformaciones”, como lo dice Ander Egg (1994:24).

Sin embargo, es importante destacar que la planificación, comprende un proceso organizado, amplio, que busca un objetivo determinado. Este proceso, debe ser impulsado desde lo local, involucrando a la ciudadanía, los actores locales con acompañamiento y asistencia institucional. Este esfuerzo deberá orientarse a definir mecanismo y formas de cómo elevar los niveles de desarrollo local.

Es así como, la planificación tendrá un enfoque estratégico territorial, pues se estaría ante un proceso que tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población, lo que implica básicamente mejorar las condiciones de trabajo, salud, educación, entre otros.

Lo anterior puede lograrse mediante la articulación de los servicios que realizarán las diferentes instituciones, ya sea de carácter local, regional, nacional e internacional.

Cuando se habla de una planificación territorial, es evidente la importancia que se le da a la participación local, y esto obedece a que tiene como finalidad planificar las soluciones a las necesidades más sentidas de los ciudadanos en el corto, mediano y largo plazo. Para ello, se definen estrategias que generan mayor desarrollo social, económico y ambiental del territorio, así mismo buscará el fortalecimiento de lo concerniente al capital humano y social.

Las características de la planificación territorial, que la identifican y le agregan valor, es que permite el traslado de una visión sectorial de la economía rural que la reduce a una economía agrícola hacia una concepción multidimensional, es decir, que aspectos ambientales, económicos, sociales, culturales y políticos institucional son tomados en consideración cuando se determina sus potencialidades.

Además la planificación territorial toma en cuenta al capital humano -capacidad de las personas-, el capital social -relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad- y el capital natural -base de recursos naturales-. Entonces mediante, un proceso de planificación de este tipo, se reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbana y rural y destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización y participación ciudadana.

Otras de las características de este enfoque, es que por un lado, reconoce la importancia de los encadenamientos de valor agregado, pero articulados al territorio en una economía multisectorial, destacando la importancia del alcanzar objetivos múltiples y articular procesos productivos a través de conceptos como

clusters² y cadenas productivas; y por otro que promueve esquemas de cooperación que se adapten a las distintas demandas de los pobladores y agentes de los territorios.

Sumado a las características anteriores, es primordial mencionar, “la especificidad de la articulación de las capacidades locales y la dimensión social. En donde la articulación de las capacidades locales hacen alusión a que las capacidades expresan la historia, los hábitos y las aspiraciones de una sociedad local particular y luego, que tal articulación expresa, a su vez, una forma propia de coordinar la utilización de esas capacidades” (Calvo: 2005,2).

Como lo menciona Jorge Calvo, “La dimensión social referida a los territorios radica en la construcción y movilización de los recursos territoriales, es decir, en el desarrollo de las capacidades de la población y en la articulación de éstas en procesos innovadores con una orientación sustentable. El potencial de desarrollo de un territorio no sólo se establece con base en su localización o su disponibilidad de recursos naturales sino, principalmente, en la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos” (Calvo: 2005,2).

Con lo anterior, es evidente que el potencial de desarrollo, en mayor medida está determinado por el papel y el propio dinamismo que los actores desempeñen y su destreza en innovar los medios productivos que tienen a su alcance.

En resumen y sin pretender agotar la discusión, como lo menciona Calvo “se podría afirmar que el enfoque territorial constituye una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en el corto, mediano y largo plazo. Este

² Podría definirse como un conjunto o grupo de empresas pertenecientes a diversos sectores, ubicadas en una zona geográfica limitada, interrelacionadas mutuamente en los sentidos vertical, horizontal y colateral en torno a unos mercados, tecnologías y capitales productivos que constituyen núcleos dinámicos del sector industrial, formando un sistema interactivo en el que, con el apoyo decidido de la Administración, pueden mejorar su competitividad. Perego, L. (2003). Competitividad a partir de los Agrupamientos Industriales, Un Modelo Integrado y Replicable de Clusters Productivos”, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

horizonte de tiempo puede significar cinco, quince y veinticinco años respectivamente” (Calvo: 2005,2).

Es así como la planificación parte de:

- Un marco operativo de corto plazo con perspectiva de mediano y largo plazo en un territorio determinado.
- Es un enfoque disciplinado y pragmático que permite la toma de decisiones ahora acerca del futuro.
- Es un proceso de auto-evaluación, fijación de objetivos, desarrollo de metas y monitoreo del rendimiento constantemente.
- En el proceso se determinan o revisan las funciones sustantivas y objetivos en el contexto de tendencias en el ambiente externo, las capacidades internas y las misiones.

Cuando se habla de territorio, además de ser un espacio físico objetivamente existente, se realiza una construcción social, que se concibe como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

Al plantear la planificación un enfoque territorial, aborda la gestión del desarrollo desde una perspectiva del análisis dinámico e integral de las dimensiones económicas, sociocultural, ambiental y político institucional (multisectorial), con el propósito de promover el bienestar de la sociedad. Es decir, pasar de una situación actual a una situación mejor de bienestar, mediante la contribución al desarrollo general del país, a través de un proceso sistémico, descentralizado, territorial y participativo.

El planteamiento desde lo local, es la formulación de estrategias y políticas que conduzcan al desarrollo territorial en todos los ámbitos espaciales, sobre todo, en aquellos que buscan corregir desequilibrios de ingresos, tasas de crecimiento y de

producción, patrones del intercambio de bienes y servicios y uso insostenible uso y abuso de los recursos naturales, entre otros.

La planificación territorial, constituye un proceso permanente de análisis y evaluación del territorio, que con enfoque sistémico y participativo permite formular objetivos a mediano y largo plazo y desarrollar estrategias para alcanzarlos. Como ya se indicó, es un proceso creativo que busca actividades y acciones que propicien cambios previstos. Se basa en cambios continuos de toma de decisiones, en donde se definen objetivos y se elaboran nuevos lineamientos, se determina cursos de acción específicos que permitan agilizar la toma de decisiones. Adicionalmente, se revisan y elaboran indicadores de seguimiento sobre resultados, y por supuesto se involucra agentes sociales y económicos locales, asegurando que su participación tenga lugar en el momento adecuado.

1.3 La planificación y su relación con la administración pública

La administración pública se ha ido perfeccionando debido a la profesionalización de los funcionarios, reflejo de esto, es la incorporación de profesionales para crear equipo multidisciplinarios que tienen como objetivo impulsar y acompañar técnicamente los procesos de planificación y el reconocimiento de la necesidad de llevar el conocimiento mismo a la esfera pública.

Existe una diferencia entre la administración y la planificación. La primera se refiere prácticamente a la gestión de actividades y programas, en donde la actividad principal es el mantenimiento de un sistema y el integrar los cambios en el sistema. La planificación que por el contrario, se preocupa por los procesos de información del sistema y tiene como objetivo establecer una política en las instituciones.

Entonces, planificar, “implica la capacidad de fijar objetivos en la acción de los poderes públicos superiores, y al mismo tiempo, la posibilidad de intervención en

el proceso de decisión y de puesta en práctica de los entes administrativos inferiores”. (Subirats: 1989,36). Planificar también, llegó a ser en algún momento, sinónimo de repuestas a los males habituales de las Administración Pública, y ello se debió probablemente a la identificación que se produce normalmente entre la planificación y la racionalidad. El mismo Subirats, identifica un proceso planificado como “aquel que es capaz de realizar una optima distribución de los recursos con respecto a los objetivos previamente establecidos”.

Friedmann, por su parte, define la planificación al vincularla con la administración pública, como “aquella práctica profesional que busca conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público, donde los medios están eficazmente relacionados con los objetivos y los proyectos trazan el curso de las acciones” (2001,22).

Desde la perspectiva de este autor, la planificación tiene un componente técnico y otro político.- Desde el componente técnico, las actividades que realizan, son el poder definir el problema de forma que pueda abordar de modo flexible la acción o la intervención política, es decir, establecer un modelo y analizar soluciones potenciales en forma de políticas, planes de acción e innovaciones institucionales. “Desde la parte técnica, la planificación intenta unir el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público, con los procesos de orientación social y con los proceso de transformación social”. (Friedmann: 2001,63).

Ahora bien, desde el componente político, la planificación según Friedmann, intenta atender a los procesos burocráticos. En resumen, el autor plantea que la planificación técnica, “implica la capacidad de los participantes de ganar una visión del futuro emergente para analizar correctamente los problemas que se han percibido, o bien desde el punto de vista de cambio para mejorar e identificar medios viables de acción en el presente y así predecir y valorar las consecuencias probables de sus acciones”, en la planificación política, ésta es considerada como

“una alternativa a la política, para ser efectiva, ésta planificación requiere de un acuerdo público y debe de contar con el apoyo de la comunidad”.

Es evidente, que para emprender un proceso de planificación, es necesario involucrar a la gente, y para que funcione tiene que estar basada en el consenso social- La planificación del desarrollo es una necesidad en todo gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de las sociedades, se prevén escenarios, se determinan caminos y sobre todo se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno. Por otro lado, este proceso demandaría determinar el compromiso de recursos para lograr su puesta en marcha. La administración pública se ha ocupado más de las funciones de la planificación central, de las condiciones para el éxito y menos de la relación de la planificación con la política.

1.3.1 La planificación territorial y social desde el gobierno

Como se ha mencionado, existen varios tipos de planificación, según el enfoque desde el que se analice. Es de resaltar ciertas características de la planificación, específicamente en dos ámbitos el territorial y el de desarrollo social.

Dentro del primero (la planificación territorial) es importante hacer la distinción entre planificación territorial y planificación regional y urbana, siguiendo la propuesta planteada por Rózga, quien dice que esta diferencia no consiste solamente en el uso de los conceptos espaciales (la región y la ciudad), sino que “la planificación regional y urbana, es una rama del conocimiento encaminada al estudio de los procesos de análisis, elaboración, implementación e implantación de los planes sobre una unidad territorial concreta; que se plasma en un documento denominado plan para cada una de estas unidades territoriales”. (2004: ,127).

Tanto la planificación regional como la urbana, forman parte de la planificación territorial, entendiendo esta última como la planificación que abarca los procesos medioambientales, económico-sociales, políticos y administrativos, relacionadas con la realidad de la ciudad y de la región y, que se considera también más ampliamente como la estrategia de actuación social.

Siguiendo siempre con los planteamientos de Rózga, este autor, propone tres niveles de planificación. Aquella que tiene una visión general -planificación general-; una segunda que define como algún tipo de ingeniería social territorial referente a los procesos de regulación del desarrollo urbano y regional – planificación urbana y regional-; y una tercera que caracteriza como estrategia de regulación de los procesos sociales en el espacio y territorio – planificación territorial-. Esta última también la considera como planificación del desarrollo, pero aplicada al espacio y territorio por lo tanto la reconoce como planificación territorial, aunque señala que existen diferencias.

La planificación para el desarrollo se basa en el uso de los conceptos espaciales de la planificación territorial, pero tiene además un enfoque más integral debido a que toma en cuenta los procesos ambientales, económicos-sociales, políticos y administrativos relacionados con lo que ocurre en el territorio.

Rózga, menciona que para la planificación del territorio existen seis etapas que componen su proceso: a) elaboración del diagnóstico o análisis de la situación actual; b) elaboración del pronóstico que se basa en el desarrollo logrado en el pasado y en la situación actual descrita en el diagnóstico; c) formulación y selección de estrategias; consiste en elegir la estrategia que se considere más adecuada para una región o ciudad en un momento determinado; d) elaboración de programas; e) implementación de los programas, que consiste en formular instrumentos jurídicos, económicos y de comunicación social; y f) control de la ejecución y evaluación de programas. (Rózga: 2004, 129 y 130).

Es importante mencionar que la planificación no debe enfocarse solamente en cumplir metas instrumentales, sino más bien, que la planificación territorial provoque el exigir una justicia social, el diseño de políticas incluyentes y pluralistas, recuperar y formar ciudadanía, en donde el instrumento como tal -plan de desarrollo- tiene que buscar ser un modelo de planificación territorial flexible e innovador.

Friedmann, menciona que la planificación territorial puede entenderse como una manera de dar forma tanto a las ciudades, municipios, a las regiones y a partir de ahí se empieza a considerar el andamiaje para construir e impulsar el bienestar social. Lo que se puede afirmar, es que de manera directa el desempeño del sector público se refleja en el territorio, por lo tanto le corresponde tener suficientes conocimientos de las condiciones de vida de la población, para poder hacer propuestas de políticas que den respuesta a los problemas manifestados o bien identificados, en un proceso de planificación territorial pública participativa.

Finalmente, se pueden mencionar que se debe de entender que una planificación territorial, debe de ser concebida como el ejercicio cotidiano de toma de decisiones y que involucra tanto a especialistas, a funcionarios y sobre todo a la sociedad misma –actores locales-, en donde la consolidación de la democracia es una condición para una efectiva participación ciudadana. En ese marco, es evidente que la planificación no es neutral, y el plan se convierte en una guía de acción y en un documento político capaz de prever todo tipo de mecanismos para su efectiva aplicación y para su permanente revisión, actualización, y transformación.

“El proceso de planificación deberá caminar al ritmo que la realidad le imponga, generando nuevas y más ricas instancias de discusión y concertación, y no sólo respuestas anticipadas y parciales que, al no cumplirse, generan confusión y desconfianza en las posibilidades reales de planificar en tan difíciles circunstancias” (Iracheta: 1997,156)

1.3.2 El papel de los gobiernos con los nuevos retos de la planificación

El cuestionamiento desde los gobierno hacia la planificación tiene que ver con los nuevos instrumentos de planificación que permite trazar acciones para minimizar la pobreza y aumentar la calidad de vida. Es decir, impulsa el desarrollo humano, aceptando la existencia y necesidad de interacciones entre niveles, tomando conciencia de las interdependencias entre actores, y poder asumir la importancia de la aplicación, creación y evaluación de políticas. De esa cuenta el gobierno debe ser capaz de entender que los problemas tienen múltiples caras y requieren diferentes estrategias de acción en función de sumar recursos e insumos para solventar las problemáticas.

Sin duda alguna, mejorar la calidad de vida de los habitantes implica responsabilidad política, responsabilidad que se debe de manifestar en la gestión social del gobierno. Es decir, que la superación o cierres de brechas de la pobreza y desigualdades constituyen un compromiso que debe reflejarse en el quehacer político. En este sentido, los gobiernos locales juegan un papel relevante en el desarrollo y el bienestar de la sociedad, ya que sus acciones determinan en buena medida el entorno socioeconómico del territorio.

De hecho, es de mencionar que, en este punto es donde la democracia se convierte en una condición, considerada como “un tipo de régimen político que permite el perfeccionamiento constante del sistema, gracias a los recursos plurales de que dispone y gracias también a los mecanismo correctores que incorpora” (Subirats: 1989,9). Entonces a medida que la democracia se ha ido consolidando, se ha hecho más complejo su funcionamiento, apareciendo más actores, grupos y colectivos que reclaman su parte en los mecanismo de decisión y en los resultados de la acción de los poderes públicos.

Además del papel de los gobiernos, existe también una responsabilidad de la sociedad, responsabilidad que cada vez deberá ser más participativa y sobre todo propositiva desde los instrumentos hasta la ejecución de las acciones. Esto constituye uno de los mayores retos para la gestión en sociedades donde la brecha entre pobres y ricos es tan amplia, porque como lo afirma Levy: "...es muy difícil esperar una participación política activa si grandes segmentos de la población tiene insatisfechas sus necesidades básicas, por lo que la democracia plena requiere, en su concepción más profunda, el combate a la pobreza y a la desigualdad económica". (Levy: 2002,51).

En el nuevo papel de los gobiernos, es fundamental considerar un cambio en la cultura administrativa, en donde el modelo de planificación, por lo tanto deberá ser normativo, innovador, político y negociador, que se caracterice por planificar desde una posición descentralizada, promoviendo la participación desde un elementos central que es la gestión.

1.3.3 La necesidad de ampliar la perspectiva de la planificación como compromiso de gobierno

Ampliar la perspectiva de la planificación, es también plantear algunas reflexiones que no pretenden ser la solución en el tema del desarrollo y la gestión gubernamental, pero sí busca abrir un canal en la manera tradicional de atender la pobreza, la desigualdad y la discriminación partiendo de una visión más integral que deberá reflejarse en propuestas novedosas hacia la gestión del gobierno.

Si se visualiza que en la definición de un problema está gran parte de la respuesta o solución, entonces comprender el problema desde una perspectiva más completa demanda un planteamiento diferente que deberá buscar soluciones integrales. La ampliación de la perspectiva, en lo que se refiere al planteamiento del problema, estará demarcada por la inclusión del concepto del Desarrollo Humano, -tema que se trata en capítulo II-, que propone inducir ideas y valores

como el desarrollo social, equidad de género, etc., denominados también como valores globales (Ocampo; 2002,89).

Lo anterior junto con los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían concebirse como el marco para la formulación de las políticas de desarrollo.

El concepto de Desarrollo Humano divulgado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, junto con los aportes de Amartya Sen, genera una fractura en la visión tradicional de las políticas.

Como bien lo aborda O’Donnell, “en lugar de concentrarse en medidas agregadas del desempeño económico, la perspectiva centrada en el desarrollo humano empieza y termina por los seres humanos, desde este punto de vista, no sólo el desarrollo humano es un proceso de enriquecimiento de las posibilidades humanas, sino que se convierte también en el patrón de medida con el que se evalúa otros aspectos del desarrollo” (2003,89y90)

Es por tanto responsabilidad de los gobiernos legitimar sus acciones y dar respuesta a las demandas de la sociedad, también es importante reconocer que los aparatos administrativos deben adecuarse a los cambios sociales buscando mayor eficiencia en sus actuaciones.

CAPÍTULO II

DESARROLLO HUMANO, PODER LOCAL Y PLANIFICACIÓN

2.1 Desarrollo

El término desarrollo, se centra en fortalecer las capacidades de las personas para definir sus necesidades particulares y fomentar esquemas de organización social capaces de plantear soluciones frente a esas necesidades.

“El desarrollo trata de fortalecer a las personas para que ellas mismas puedan generar cambios positivos a su forma de vida, además busca establecer mecanismos o pautas en donde de manera conjunta con la gestión pública puedan trabajar para mitigar la pobreza, discriminación, el desarrollo potencializa las capacidades humanas ante las injusticias tanto en el aspecto social, económico, político, etc”. (May: 1997,12). Como es evidente el desarrollo es un proceso, que tendrá como objetivo transformar las vidas de las personas y de las sociedades en general.

El desarrollo para Gardner y Lewis (2003,24 y25), además de implicar una serie de conceptos e ideales interrelacionados, es también “un conjunto de prácticas, relaciones e intercambios, en donde las dinámicas involucran un cambio planeado y deliberado que continúan afectando las vida de las personas”.

Es evidente que el desarrollo de una región, sociedad, población, como tal, depende de su capacidad para superar fenómenos sociales como la pobreza, el atrasado educativo y las desigualdades sociales, fenómenos que en buena medida se agudiza, ya sea por la falta o bien incongruencia de aplicación políticas públicas de carácter social y económico. De lo anterior la importancia de conocer la historia y la evolución del concepto de desarrollo con la finalidad de poder entender la planificación como instrumento al desarrollo humano local.

2.1.1. Historia y Teorías del desarrollo

Es evidente que cuando hablamos de desarrollo, éste lleva ineludiblemente un cambio favorable, de progreso y bienestar. Siguiendo con el planteamiento de Gardner y Lewis en su libro antropología, desarrollo y el desafío posmoderno, “la palabra *desarrollo* recuerda metáforas naturales de crecimiento y evolución organizada, sin embargo si se utiliza como verbo, *desarrollar* se refiere a las actividades requeridas para convertir en realidad estos cambios, mientras que como adjetivo, *desarrollar* es un juicio, puesto que involucra un estándar con el que se comparan las cosas”.

Las teorías del desarrollo durante el siglo XX reflejaron cambios importantes, el concepto de desarrollo. En este contexto surgió al término de la Segunda Guerra Mundial, en donde al ser utilizado oficialmente en 1949, “grandes áreas del mundo fueron etiquetadas como “subdesarrolladas”. De esa cuenta, un nuevo problema fue creado, y con él las soluciones, las cuales dependían convenientemente del conocimiento científico racional de los llamados poderes desarrollados”. (Gardner, K y D. Lewis: 2003,26).

Sin embargo recientemente se ha replanteado y revisado el concepto de desarrollo, principalmente por su fuerte relación y centralismo por el crecimiento económico, esto es evidente, cuando el desarrollo tradicionalmente se mide por índices económicos como por ejemplo el Producto Interno Bruto (PIB), o el ingreso per cápita. En esta visión se asume que el crecimiento de estos indicadores tendrá consecuencias positivas en otros índices, como los de salud o educación; lo anterior fue llamado *efecto derrame*, donde en teoría las riquezas de los que se encuentran en la cima de la escala económica tarde o temprano beneficiarán al resto de la sociedad.

La anterior visión, según la experiencia, no ha sido alcanzada, ya que es más que evidente que el crecimiento no siempre conlleva a mejores estándares de vida, ni mucho menos erradica la pobreza, analfabetismo, discriminación, y demás flagelos.

Como alternativa apareció “un concepto referente a las necesidades básicas, que subraya la importancia de combatir la pobreza en lugar de promover la industrialización y la modernización, destacando que la finalidad de las acciones para el desarrollo debían enfocarse a satisfacer las necesidades básicas de las personas, por lo tanto debía estar orientado a combatir la pobreza y no sólo centrarse en el desarrollo económico”. (Gardner, K y D. Lewis: 2003,31).

Después hubo una fase de modernización del desarrollo, que consistió en reconocer que existían obstáculos que se debían considerar para mejorar el impacto de los programas de desarrollo. “Estos obstáculos se daban por la falta de capital, el manejo corrupto de los recursos y la carencia de expertos locales. Las soluciones a estos problemas fueron, entrenar a técnicos y burócratas locales y apoyar la política de *buen gobierno*”. (Gardner, K y D. Lewis: 2003,40).

La crítica a esta etapa es que las agencias y los practicantes del desarrollo quedaban encasillados en el papel de solucionadores y creadores de una serie de políticas destinadas al mejoramiento. En los años noventas, la tendencia de la teoría del desarrollo se orientó a concentrar los proyectos de desarrollo en grupos y problemas específicos. Esto determinó una actitud más reflexiva hacia la ayuda para el desarrollo, con un nuevo énfasis hacia iniciativas de abajo hacia arriba y originadas en las bases sociales.

2.1.2. Desarrollo como proceso integral

A través de la historia podemos reconocer que el desarrollo, como proceso de cambio social y económico, conlleva un discurso y cierta ideología de fondo, por

un lado y como bien lo plantea Amartya Sen, “nos encontramos con la concepción del desarrollo como proceso inherente cruel, o la opuesta que considera el desarrollo como un proceso esencialmente amigable, donde destaca la cooperación ente los individuos y para con uno mismo” (Sen: 2003,4 y 5).

Continua señalando Sen, el énfasis que se ha asignado al capital humano -en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población- ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción del desarrollo. A pesar de ello, cabe preguntar si el hecho de reconocer la importancia del *capital humano* ayudará a comprender la relevancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo. Si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como instrumentos del desarrollo económico. (Sen: 2003,13)

Finalmente podemos mencionar que el desarrollo que incluye una visión integral promueve una mejora no sólo económica, sino que paralelamente promueve una situación demográfica favorable, con mejores condiciones sociales, mayor educación, prevención y atención de la salud tanto en cobertura como de calidad, asimismo estimula al fomento del bienestar y la libertad dentro de una sociedad.

2.1.3 El desarrollo para la equidad y el bienestar

Definir conceptos de desarrollo, a pesar de lo relativo de las definiciones y lo complejo de sus mediciones, resulta útiles en estudios comparativos entre regiones, o bien ciudades o grupos sociales, no sólo para mostrar diferencias, o para establecer un punto de referencia en propuestas de política económica y social, sino como criterio en la asignación de inversión pública.

El concepto de bienestar social toma en cuenta tres aspectos: *el nivel de vida*, que indica el grado de satisfacción de las necesidades y requerimientos de una

comunidad; *el estándar de vida*, que refleja las aspiraciones sociales (normativas) en un momento dado; y *la calidad de vida*, que se refiere fundamentalmente al volumen y distribución de servicios públicos y sociales locales. (Aguilar, A., B. Graizbord y A. Sanchez: 1996,240).

Como lo plantean los autores - Aguilar, A., B. Graizbord y A. Sanchez- los indicadores del bienestar social deben de cumplir al menos los siguientes requisitos para poder utilizarse y volverse operativos “a) deben ser indicadores comprensivos y medir condiciones sociales reales; b) deben hallarse disponibles y constantemente evaluados, c) deben poder desagregarse por áreas geográficas, d) deben poder evaluar resultados más que acciones, e) deben ser factibles de traducirse en metas de políticas”. (Aguilar, A., B. Graizbord y A. Sanchez: 1996,241).

En esta misma línea de pensamiento el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de Naciones Unidas, contempla para obtener un índice de bienestar social, entre los cuales se puede mencionar nutrición, vivienda, salud, educación, recreación, seguridad, estabilidad social, entre otros. Además mencionar otras propuestas, las cuales están agrupadas en 7 aspectos generales: “ingreso, riqueza y empleo; b) el medio en que se vive: c) salud; d) educación; e) orden social; f) relaciones sociales y g) recreación, ello contribuirá a un desarrollo humano integral.

Entonces, al hablar de bienestar social, es necesario también tomar en cuenta la relación no sólo con las normas y valores sociales, sino también reconocer la influencia que ejercen los diferentes grupos de poder, así como los medio de comunicación, y porque no, las mismas campañas publicitarias de carácter comercial y/o político que van formando valores sobre los cuales se reflejan o propicias sentimientos de carencia.

Otro aspecto considerar desde este punto de vista es el que equidad, utilizada y entendida en la teoría del desarrollo, como “la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones” (CEPAL: 2000,21). Este concepto también ha servido para medir la calidad del desarrollo, principalmente cuando se reconocen las repercusiones sociales de la inequidad en países con desigualdad en cuanto a la distribución del ingreso.

Es de mencionar, entonces que parte de los objetivos del desarrollo, considerándolo como proceso, es que si bien por un lado, busca un crecimiento económico más estable y a la vez dinámico y competitivo, también trata de ser un proceso de desarrollo integrador en términos sociales, y sostenible en término ambientales. Como lo plantea la CEPAL, “se trata de establecer objetivos más amplios en un marco de sociedades más democráticas y con una ciudadanía fortalecida” (CEPAL: 2000,21).

Claro está, que la inequidad es un reflejo de algunos modelos de desarrollo que han dominado en América Latina, siendo ésta un producto de estructuras económicas, sociales, de género altamente divididas que se reproducen de generación en generación a través de múltiples vías, por lo tanto el eje de las políticas de desarrollo debe buscar romper estas vías de reproducción de la pobreza y la desigualdad, así como las barreras de la discriminación que agudizan aun más sus efectos.

Prácticamente el objetivo esencial del desarrollo es lograr construir sociedades más equitativas, colocando especial énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales, que responden principalmente a los valores de igualdad, solidaridad y no discriminación, por lo que “el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social; tampoco el crecimiento económico y la política económica puede asegurar objetivos sociales sin tomar en cuenta cómo se construye la política social” (CEPAL: 2000,23).

Para alcanzar mejores niveles de bienestar, es indiscutible la puesta en marcha de políticas que contribuyan a crear sociedades más equitativas, en donde es necesario contar con una visión integral del desarrollo, que permita la inclusión, participación ciudadana, así como la generación del llamado capital humano.

Como es evidente, el desarrollo es un proceso integral, que en el ámbito internacional, la década de los 60's y 70's fue declarado por las Organización Naciones Unidas –ONU- como la primera década del desarrollo, y “tuvo el objetivo, de acelerar el avances hacia un crecimiento económico autosostenido, bajo el ideal de desarrollo igual a crecimiento económico y promoción de lazos comerciales internacionales, sin embargo, éste este ideal no tuvo los resultados esperados, quedó lejos de disminuir el desempleo, disparidad en la distribución de ingreso, aunado a un proceso lento denominado transición demográfica, caracterizado por un desfase en el ajuste entre el descenso de mortalidad y la caída de la fecundidad, sumado a los problemas de desnutrición infantil” (Lopez: 1997).

Lo anterior condujeron a un nuevo supuesto, que el problema de la pobreza podía disminuirse reduciendo la fertilidad, a través de una políticas de difusión de los métodos de control de la natalidad entre la población femenina.

En esta primera década del desarrollo (1960-1970), aunque si bien se mencionaba una situación generalizada, caracterizada por una lucha de diversos grupos y surgimiento de nuevos actores tanto de índole social como político, las demandas eran distintas en los países desarrollados y subdesarrollados.

En países desarrollados, se daban movimientos estudiantiles, feministas defendiendo y exigiendo sus derechos civiles. Por su lado en el tercer mundo, se experimentaba cambios drásticos ocasionados por la industrialización y golpeados por la migración hacia zonas urbanas, dando origen a los barrios o ciudades marginados, los cuales carecían de servicios básicos.

La segunda década del desarrollo (1970-1980), tuvo como objetivo el crecimiento continuo del bienestar de los individuos y la distribución de beneficios para todos, en esta década ya se agrega y apuesta por un crecimiento continuo del bienestar de los individuos, se añade elementos sociales, una dimensión más humana, dirigidos a la satisfacción de las necesidades básicas, de esta forma se destaca a través de este nuevo enfoque, el que la mujer juega un papel importante en la satisfacción de estas demandas, tanto en el núcleo familiar como en la comunidad. En este contexto, por primera vez, se reconoce que la mujer tiene mayores implicaciones para las políticas de desarrollo.

Las décadas del desarrollo y conferencias mundiales definidas por la ONU, dan cuenta de las demandas sociales y económicas que genera la sociedad, pero es indispensable destacar que aunque estos momentos prácticamente políticos hayan sido claves para la difusión de nuevas estrategias, la acción y aplicación de la propuestas exigen un análisis más profundo de las condiciones específicas y propias de cada sociedad, y de esta forma evitar la generalización de beneficios y problemáticas.

2.1.4 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Tras la aprobación de la Declaración del Milenio en septiembre de 2000 por la ONU, en la cual los líderes del mundo se comprometieron a luchar al 2015, por un mundo más próspero, más justo y más pacífico, se creó un sistema de seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– basado en ocho objetivos, 18 metas y 48 indicadores sociales, económicos y medio ambientales³. Cada Objetivo se divide en una serie de metas, un total de 18,

³ Es importante aclarar los términos “objetivos”, “metas” e “indicadores”. Los objetivos son los fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos, como por ejemplo “reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años”. Las metas son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un período determinado, como por ejemplo “reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años”. Finalmente, los indicadores

cuantificables mediante 48 indicadores concretos. Por primera vez, la agenda internacional del desarrollo pone una fecha para la consecución de acuerdos concretos y medibles.

Los objetivos, metas e indicadores se refieren a distintas áreas temáticas — pobreza y hambre, educación, igualdad de género, salud, medio ambiente, comercio, ayuda al desarrollo así como nuevas tecnologías de información y comunicación— y ofrecen por lo tanto una gran oportunidad para plantear una visión integral del desarrollo, evidenciando los vínculos que existen entre los distintos objetivos y metas. Permiten además subrayar que la evaluación y el seguimiento del desarrollo debe basarse en la evidencia empírica.

Los títulos de los ocho objetivos, con sus metas específicas, son:



Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1A: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar

1.1 Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día

1.2 Coeficiente de la brecha de la pobreza a 1 dólar por día

1.3 Proporción del ingreso o consumo que corresponde a la quinta parte más pobre de la población

Meta 1B: Alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes

1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada

1.5 Relación empleo-población

1.6 Porcentaje de la población empleada cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día (valores de PPA)

son las variables utilizadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos. Un ejemplo es la “tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años” (Cecchini, 2005).

1.7 Porcentaje de trabajadores familiares por cuenta propia y aportadores en el empleo total

Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre

1.8 Prevalencia de niños menores de 5 años de peso inferior a lo normal

1.9 Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (subnutrición).



Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal.

Meta 2A: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

2.1 Tasa neta de matrícula en la escuela primaria

2.2 Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la escuela primaria

2.3 Tasa de alfabetización de mujeres y hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años



Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y autonomía de la mujer.

Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015

3.1 Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior

3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola

3.3 Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional



Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil.

Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años

4.1 Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años

4.2 Tasa de mortalidad infantil

4.3 Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión.



Objetivo 5. Mejorar la Salud Materna.

Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes

5.1 Tasa de mortalidad materna

5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado

Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva

5.3 Tasa de uso de anticonceptivos

5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes

5.5 Cobertura de atención prenatal

5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar



Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años

6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo

6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA

6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años

Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten

6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales.

Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo

6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida

6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo

6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis

6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa



Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques

7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB)

7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono

Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida

7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros

7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada

7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas

7.7 Proporción de especies en peligro de extinción

Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable
7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados

Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios



Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Meta 8A: Desarrollar aún más, un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo

Meta 8D: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo

Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo

Meta 8F: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información

El único objetivo que no está marcado por ningún plazo es el octavo, lo que para muchos significa que ya debería estar cumpliéndose.

Ahora mismo, los Objetivos constituyen la principal agenda del desarrollo y tanto las diferentes agencias de la ONU como de los diferentes organismo internacionales de crédito, las ONG y las agencias oficiales de cooperación, en donde focalizan su trabajo en el logro de los ODM, las cuales deberán rendir resultados al año 2015.

No obstante, son muchas las críticas hacia los Objetivos, para algunos no son más que un revés en las políticas de desarrollo, ya que luchan contra las consecuencias y no contra las causas del subdesarrollo. Esto es discutible, ya que está claro que en el círculo vicioso de la pobreza, las consecuencias se convierten de nuevo en las causas. También se han considerado demasiado generalistas o ambiciosos.

2.2 Desarrollo humano

2.2.1 Definición y características del Desarrollo Humano

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios, y la aparición del concepto de Desarrollo Humano. Los cambios más importantes están en poner en la agenda de valores globales el tema de los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la protección del ambiente.

Como lo menciona Ocampo la mejor expresión de esta “globalización de valores, es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales y, sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deben considerarse como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo”. (Ocampo: 2002,89)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define el Desarrollo Humano como “el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD: 1990,33). Además, en su definición maneja dos ideas invisibles:

el buen gobierno y el desarrollo humano sostenible, lo que conlleva a la ampliación de las opciones para todas las personas de la sociedad, esto significa que hombres y mujeres -particularmente, los pobres y vulnerables- estén en el centro del desarrollo.

El Desarrollo Humano es reconocido también como la expansión de la libertad de las personas, “la libertad es el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía. Tanto las oportunidades como la participación de los individuos para generarlas están influidas por el entorno en el que viven, y en ese sentido el desarrollo humano es local” (PNUD: 2005,1).

Pérez Franco describe el desarrollo como “el proceso de ampliación de las oportunidades y los niveles de bienestar a que pueden acceder las personas, independientemente del grado de desarrollo, por lo que se le debe dar a la persona la oportunidad de llevar una vida larga y saludable, de adquirir conocimientos y de acceder a los satisfactores necesarios que le aseguren un nivel de vida digno” (2002, 11y 12). Por lo tanto es considerado como un proceso integral que permite a las personas disponer de los bienes materiales y medios sociales, a través de los cuales pueden incrementar sus niveles de bienestar, así como ampliar sus capacidades y oportunidades para acceder al conocimiento, trabajo y la cultura.

Esta concepción del desarrollo como libertad promueve el ejercicio efectivo de derechos y libertades como valor para la vida y el bienestar, la atención política a las demandas de la gente y en especial de la gente de escasos recursos, y promover el libre intercambio de valores e ideas, y la ayuda para formar sus propios valores y detectar sus prioridades. Por lo tanto, un individuo es libre según lo significativas que le sean sus opciones de vida y el número de opciones para escoger –las posibilidades que tienen los individuos para definir sus convicciones-, por eso deben existir los medios para plantearse propósitos propios y actuar en consecuencia.

La libertad también involucra la existencia de oportunidades para que las personas puedan reflexionar sobre su condición, plantearse planes de vida y llevarlos a cabo. Además de poder transmitir sus valores, cooperar con otros, integrarse a la vida de su comunidad, participar políticamente y contribuir a definir los derechos e instituciones con los que han de vivir.

En síntesis, el desarrollo como libertad requiere generar oportunidades y considera las personas como agentes promotores de sus propios objetivos. No se deben ignorar las características, ni los rasgos distintivos de los individuos en cada ámbito, es necesario reconocer las diferencias entre las libertades de los individuos en distintas regiones y comunidades.

Características del Desarrollo Humano

El PNUD señala que: “Una característica del desarrollo humano es que su mayor impacto se da en lo local, ya que al estar centrado en las posibilidades de elección de las personas, no puede desvincularse de las circunstancias que rodean al individuo” (PNUD: 2005,17). La libertad humana tiene significado y comienza a ejercerse en el entorno personal y social inmediato.

Lo próximo a los individuos, ya sea en términos comunitarios, económicos o geopolíticos, influye crucialmente en sus planes de vida y en las oportunidades para realizarlos. Lo que las personas ambicionan y aquello que pueden alcanzar dependen de los vínculos sociales en los que han estado inmersas, también depende del potencial productivo de la zona en que nacen y viven, y de las instituciones cercanas que les permiten conectarse con su nación y el mundo.

Otra característica del Desarrollo Humano es que no sólo es importante el resultado final, sino también el proceso para alcanzarlo. El proceso involucra también a los agentes que lo promueven, por ello tienen un papel fundamental,

tanto para generarlo como para valorarlo, y tal promoción y valor cobra mayor sentido en el ámbito local.

El desarrollo humano local, como define el PNUD, “tiene que reconocer tres elementos: el alcance, la amplitud y la apropiación. El alcance es el ámbito del desarrollo de la política que lo impulsa; específica a que individuos habrá de beneficiar. Dado que toda acción de desarrollo involucra algún tipo de focalización, debe definir con claridad no sólo a quienes favorece sino también a quienes pretende involucrar y quienes servirán de base para evaluarla. La amplitud, que delimita el conjunto de capacidades humanas a promover, ya sea de forma directa o indirecta. La apropiación, que resalta el papel de los individuos como actores de su desarrollo y en cuanto a los insumos, productos, procesos y compensaciones involucrados”. (PNUD, 2005,20).

La afirmación de que el Desarrollo Humano es local, se basa en la noción de que una parte importante de las desigualdades entre individuos y entre regiones se debe a la dinámica local en términos económicos, sociales e institucionales. Por ello, considera fundamental para la propuesta del diseño de un instrumento de planificación para el Desarrollo Humano, en donde se deben de contemplar estos tres elementos para poder incidir en la población: el diseño de nuevas políticas publica-con una visión integral-, reconocer la importancia del territorio en el combate a la pobreza-ámbito local y regional-, y el trabajo con y desde las instituciones para profesionalizar sus actividades e integrar el concepto de Desarrollo Humano como política de gobierno.

En sus diferentes informes el PNUD hace mención de otros elementos como son: la seguridad, la integridad personal, la democracia y la descentralización. En el informe de desarrollo humano de 2002, se refiere a la seguridad y lo relaciona con la democracia, la participación y la rendición de cuentas, planteando como objetivo prioritario el establecer un control democrático de las fuerzas de seguridad, es decir, asegurar que los militares, la policía y otras instituciones relacionadas con la

seguridad estén obligados a rendir cuentas democráticamente por el poder que poseen.

Particularmente en los últimos años la democracia y la descentralización se han convertido en referentes centrales para la discusión sobre políticas. Cada vez más personas reconocen que la democracia incorpora los principios de participación y rendición de cuentas al proceso de Desarrollo Humano al ampliar las opciones de la gente al momento de decidir quiénes y cómo habrán de gobernar.

Así, el informe de desarrollo humano de 2002, señala que para que las políticas y las instituciones cumplan con su objetivo de promover el Desarrollo Humano y proteger la libertad y dignidad de todas las personas, deben ampliar y consolidar la democracia. La protección de la integridad personal del patrimonio y la libertad en términos de derechos civiles, son elementos claves del Desarrollo Humano, y se abordan en el Informe del 2005 reconociendo que una débil protección de los derechos y libertades de los individuos representa serios obstáculos para el Desarrollo Humano.

En síntesis, y siguiendo los análisis de Pérez Franco, el “Desarrollo Humano promueve como mecanismo de actuación a la participación, la autogestión, la educación, el acceso a la tecnología, la regeneración del tejido social. Y su definición incluye: una visión integral, el desarrollo sustentable, la democracia, el reconocimiento y promoción de derechos humano y sociales, el incremento de capacidades básicas de las personas, el acceso a niveles básicos de bienestar, descentralización y coparticipación, calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos, transparencia, criterios claros y verificables de distribución de beneficios, y, premiar desarrollo para no solo repartir recursos en función de la gravedad de los problemas”.(Pérez: 2000,17)

Perez menciona que, la visión integral del Desarrollo Humano obliga a revisar los métodos y criterios empleados para el análisis de los problemas sociales. Es

necesario, buscar el incremento de capacidades básicas⁴ para aspirar a generar Desarrollo Humano. Pero no significa únicamente satisfacer las necesidades materiales más elementales, sino que también implica un proceso que estimule el desarrollo de los conocimientos, habilidades y vocaciones para que las personas puedan cumplir satisfactoriamente con tareas y responsabilidades en los aspectos familiar, laboral, cultural, social y político al tiempo que desarrollan sus conocimientos, destrezas, potencial y capacidad.

(Pérez: 2000,21 y 25)

Es de mencionar que promoviendo el acceso a niveles básicos de bienestar, que no solo tiene que ver con aumentar la riqueza, el ingreso o el poder adquisitivo; se requiere del acceso y la amplia distribución de bienes públicos para todos, reflejados en infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

2.2.2 Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- y su contribución al desarrollo humano

Tomando en cuenta que el propósito del desarrollo humano, es mejorar la vida de las personas, proporcionando más y mejores oportunidades que les permitan una mejor calidad de vida; los ODM, contribuyen en este caso, a que los gobiernos locales tengan a su alcance una hoja de ruta que les permita orientar, planificar y priorizar políticas, programas y proyectos con recursos y fondos públicos locales con objetivos claros y precisos en función de indicadores y metas establecidas a nivel nacional.

Los ODM ofrecen elementos esenciales para promover el desarrollo humano local, ya que cada Objetivo está vinculado y relacionado con los derechos reflejados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: derecho a la alimentación, a la educación, a la atención médica y a un nivel de vida apropiado, entre otros.

⁴ Entendiendo como capacidades básicas, al conjunto de condiciones mínimas que cualquier individuo debe poseer para poder participar en las diferentes esferas sociales; aspectos como la alimentación, la educación y la salud se vuelven prioritarios dentro de la visión integral. (Pérez: 2000,21)

Los ODM fueron redactados de manera general para poder ser adaptados a la realidad de los diferentes países, buscan mejorar las condiciones sociales de la población mundial. En tanto los países ricos como los pobres se ven obligados a velar por el cumplimiento de todos estos derechos, económicos, sociales y culturales, descentralizando y priorizando acciones en función de necesidades específicas de la población local y del alcance de metas nacionales.

Los ODM promueven la formulación de estrategias de desarrollo humano en el ámbito local, mediante la ejecución de proyectos que fortalecen las capacidades de las personas y las instituciones y generan beneficios sociales, económicos, políticos, territoriales, ambientales y culturales. Dan respuesta a los principales desafíos de desarrollo de los países y a las demandas de la población a nivel local. Establecen la responsabilidad tanto de gobiernos nacionales como locales, de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial, atendiendo y priorizando demandas sociales locales en función del cumplimiento de Objetivos y Metas establecidas en la Declaración.

Los ODM abarcan un número de temas que proporcionan un contexto de acciones para alcanzar el desarrollo humano local. Contienen metas y objetivos que buscan la mejoría de las condiciones de vida superando la falta de oportunidades para grandes grupos sociales de acuerdo a realidades locales de los países, establecidas a través de promedios nacionales, como elementos suficientes para evaluar el progreso.

A través de un análisis desagregado a nivel local, los países pueden indicar con mayor precisión, el esfuerzo que el país necesita realizar para proveer las oportunidades mínimas de desarrollo para quienes han sido tradicionalmente excluidos en términos de educación, salud y condiciones de vida. Una información desagregada a nivel local, ayuda a identificar dónde es prioritario invertir los recursos, a fin de reducir las brechas existentes.

Finalmente los ODM, proporciona una mejor visión sobre el vínculo entre dinámicas de población local, desarrollo y pobreza, y de los esfuerzos relacionados para la promoción de la igualdad y consolidación del desarrollo humano local, a través de evaluar recursos públicos y medidas de políticas públicas necesarias para tales fines.

2.2.3 El desarrollo Humano en el territorio

Es evidente, la vinculación estrecha entre el concepto del Desarrollo Humano y el territorio, llegando a reflejar estos los ámbitos más propios para el ejercicio de las libertades y la oportunidad de las personas para elegir su forma de vida.

El PDNU, además hace una reflexión sobre lo concerniente a lo regional, reconociendo que frecuentemente se identifica lo local con la regional, aunque es de mencionar que lo regional tendrá otras implicaciones. Una región está definida por una población en proximidad territorial logada históricamente o por elección a una ubicación geográfica. En donde cuenta con un sistema jerárquico de localidades formado en su mayoría por pequeñas ciudades, en donde la importancia de estos centros poblados estará en función de la diversidad de bienes y servicios que ofrezcan.

Entonces, al hablar de desarrollo humano en el territorio, existen una serie de determinantes que coadyuvarán a determinar el nivel y calidad de vida de los habitantes, donde el trabajo, el capital, dinámicas económicas y acceso a servicios básicos, niveles de participación local, son elementos cruciales para el reflejo de un desarrollo integral. Es de mencionar que las localidades o regionales rurales está vinculado a actividades económicas de carácter agrícola.

Por otra parte, Prats habla del Desarrollo Humano Local, como proceso inseparable de la construcción de la ciudadanía y el espacio público local que

implican las libertades políticas efectivas para participar dentro de la localidad. Por ello, medidas como el fomento de las organizaciones civiles, participación, auditorias sociales, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, serán el reflejo del desarrollo local. (2004,113).

Además es de mencionar como otro elemento importante para el desarrollo humano local, el diseño de la política social que tiene el objetivo de reintegrar a la totalidad de la población en la ciudadanía, construyendo un tipo de cohesión social basada en el aseguramiento de la libertad y la dignidad de la persona, lo que implica la universalidad de los servicios públicos y sociales básicos, así como la participación de los ciudadanos en su planificación, gestión y supervisión.

La multiculturalidad y el derecho a desarrollar la propia identidad como componentes inalienable del Desarrollo Humano, constituye otro elemento vital al hablar del desarrollo dentro del territorio. Vemos como prácticamente el desarrollo local revaloriza la políticas democrática, implicando para el mismo al conjunto de actores y prácticas necesarias para elevar la calidad de vida y acción colectiva.

2.3 La planificación territorial y su vinculación con el desarrollo y poder local

2.3.1 La planificación territorial con un enfoque social

La planificación territorial trabaja con el espacio, como la expresión de los intereses y necesidades de una sociedad múltiple y diversa con posibilidad de acceso y control de los recursos. Uno de los elementos fundamentales, es buscar sensibilizar a los que intervienen en las decisiones que participan en la construcción de espacios, reconocer que todas las acciones deben ir encaminadas hacia la construcción de sociedades, lo que implica tomar en cuenta conceptos como la tolerancia, la aceptación y la exaltación de lo distinto, donde el espacio es también factor determinante para su promoción.

Introducir una perspectiva social de manera transversal y en todas las disposiciones de la planificación, permite que las propuestas sean congruentes con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, para eso es necesario contar con el apoyo de técnicos y de políticos que diseñen, y evalúen, tanto las políticas como los proyectos y estrategias.

Es posible así reconocer que la perspectiva del Desarrollo Humano puede integrarse a la planificación, por la injerencia que esta perspectiva tiene en los ámbitos políticos, sociales, económicos y físicos, que permite además trabajar con propuestas que buscan el desarrollo de la estructura territorial y la sociedad en paralelo. Visión que deberá estar presente en el conjunto de actividades que la planificación comprende, y que van desde el análisis o diagnóstico de situaciones y tendencias, la formulación de políticas y estrategias, el diseño, aplicación y operación de instrumentos, y la organización, impulso y facilitación del proceso de planificación participativa⁵.

Iracheta habla de la planificación urbana como “el proceso de configuración socio-espacial, que surge de la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza y las diversas formas y mecanismos de intervención para su transformación” (1997,157-159). Este proceso de configuración socio-espacial, aunque parece ser eminentemente físico es fundamentalmente social, en el sentido de que son las estructuras económicas y las características de cada grupo social las que determinan las formas de la ciudad. Siendo estos dos elementos los que conforman el objeto de estudio del urbanista y del planificador urbano, quien debe reconocer como un analista de fenómenos socio-espaciales, por lo tanto se ubica en el ámbito de las ciencias sociales.

Pero al mismo tiempo tiene como responsabilidad el conocer y desarrollar formas y mecanismos para intervenir en la transformación del proceso de configuración

⁵ Reconociendo como planificación participativa, el proceso compartido de decisiones y orientado a la acción sobre un futuro deseado, donde los fines y los medios son seleccionados y puestos en práctica colectiva y democráticamente.

espacial y, en este sentido, se acerca mucho más a las técnicas, a los modelos y al diseño. Estos mecanismos de intervención, al ser producto de los conocimientos, análisis e interpretaciones de la realidad socio-espacial, se transforman en objetivos de desarrollo, propuestas de políticas públicas, estrategias de acción e instrumentos de planificación.

2.3.2 La planificación con perspectiva de género

La planificación con perspectiva de género, también surge por una necesidad de encontrar instrumentos para los planificadores y políticos, preocupados por mejorar la calidad de vida de la población vulnerable, especialmente a los grupos de mujeres en condición de pobreza. (Obregón: 2001,26)

La problemática, desde la perspectiva de género, es que actualmente la desigualdad y polarización de las regiones no puede seguir abordándose desde una perspectiva sectorial, como hasta el momento se ha hecho, con acciones puntuales e independientes a través de programas específicos en temas de salud, educación, trabajo, vivienda, transporte, etc., sin tomar en cuenta el valioso instrumento de la participación de la sociedad y de los diferentes grupos que en ella coexisten, incluyendo las diferentes maneras de habitar y apropiarse del espacio.

El integrar la perspectiva de género en el ámbito territorial, se convierte en un elemento de análisis que permite encontrar nuevas formas de interrelacionarse al planeamiento con la sociedad, desde una visión integral donde el objetivo sea combatir el conjunto de inequidades y desigualdades de acceso y oportunidades para lograr mejorar el nivel de vida.

La propuesta de análisis, como lo plantean Saborido y Vohué, “deberá tomar en cuenta y reconocer la diversidad de percepciones que adquiere el espacio para la convivencia y demandas que hombres y mujeres requieren para desempeñar sus

roles. Así el espacio físico, se presenta como una potencialidad poco explorada como factor de cambios social, desde el cual es posible modificar las características de los espacios públicos y privados incorporando especificidades de género”. (1999,12).

Los procesos de construcción colectiva basada en la participación, en la producción y gestión del hábitat, permiten reconocer el trabajo y la experiencia de las mujeres en cuanto a su manera de configurar, habitar, percibir y sentir el territorio, y esto debe ser plasmado en los diferentes planes de ordenación territorial y en las políticas públicas.

Lo anterior, genera la necesidad de transformar la metodología actual de la planificación en todas sus etapas, desde el diagnóstico a través de la captura de datos diferenciada por sexos y edades, la utilización de indicadores de género, hasta la definición de estrategias que permitan satisfacer necesidades prácticas y estratégicas de género, además de la implementación de acciones que promueven la capacitación, empoderamiento y la responsabilidad de los habitantes para su ejecución.

La perspectiva de género se define como el enfoque que describe los procesos sociales con condicionantes temporales y culturales además de espaciales que se proyectan en el territorio en que cohabitan hombres y mujeres para desempeñar sus roles tradicionales, y proponer para la planificación con perspectiva de género que es posible intervenir para que el espacio se adapte a las necesidades de género.

El primer paso de una planificación con perspectiva de género, según K. Young (1988:20-21) es el reconocimiento de los grupos heterogéneos que conforman la sociedad conocer los indicadores segregados por grupos, y que cada uno de estos tiene actividades que también debe atender la planificación de manera distinta – trabajo, capital, recursos humanos, capital humano, hogares-.

El segundo paso es la valorización que consiste en asignar algún valor económico a estas actividades además de las domésticas y de beneficio social; y el tercer paso es la tecnificación y modernización, que consiste en observar las necesidades de los productores informales y locales en cuanto a educación, entrenamiento en el trabajo, actualización técnica de sus instrumentos de producción.

La perspectiva de género se considera como un elemento que también debe ser tomando en cuenta desde la planificación para el Desarrollo Humano.

2.3.3 El papel del gobierno y actores en la política territorial

Los escenarios antes descritos plantean retos para la planificación, y en consecuencia para el gobierno y para la Administración Pública, suponiendo que la planificación desde el gobierno tiene como función principal servir como instrumento para la toma de decisiones.

De aquí se desprende también la planificación denominada estratégica, la cual vale mencionarse que tiene como origen ser un instrumento para la planificación con competencia gestora, centrada en las relaciones interinstitucionales para promover la cooperación público-privada; y a la Administración como institución que se encarga de desarrollar y financiar las políticas públicas. También existe la planificación territorial que requiere de otro tipo de políticas, de programas, de gestión y de participación, la que trabaja espacios territoriales donde se involucran más que una Administración, como el caso de la planificación metropolitana.

Entonces los objetivos de la planificación, se deben adaptar a los retos del territorio en el que actúa, sin olvidar que deben establecer mecanismos para gestionar una multiplicidad de actores implicados, con lógicas de actuación diferenciadas, lógicas públicas de una diversidad creciente de organismos y

autoridades, y lógicos de mercado. Font (2003: 30-33) enuncia una serie de características que son condición para enfrentar este nuevo reto que tiene la planificación, para lo cual es necesario:

- La integración de políticas sectoriales
- La incorporación de la dimensión de sostenibilidad
- La presencia de diferentes escalas territoriales de actuación/ordenación
- El desarrollo de sistemas de gobernabilidad
- El binomio planificación y gestión
- Las relaciones entre niveles de gobierno y el papel de los municipios
- La colaboración público-privada
- El marco legal en el ámbito estatal. Donde resultan básicos tres elementos:
 - Los sistemas e instrumentos de gobernabilidad; los mecanismos de financiación para la aplicación de políticas integrales: y la organización administrativa y la modernización de la gestión y prestación de los servicios públicos.
- La planificación como proceso. Esta visión de la planificación proporciona alta capacidad de evaluación, flexibilidad, revisión y transparencia, lo que posibilita un examen constante de los impactos, procesos, discursos y acciones.
- La Evaluación
- La participación ciudadana.

2.4 El papel de la sociedad civil en proceso de planificación participativa

2.4.1 Participación de los actores locales

Luciano Carro de la Fuente define que participar es “ejercer el pleno derecho de la persona a ser protagonista de su historia y de la historia”. Además esta responde a una construcción colectiva de una propuesta alternativa. Alternativa para la construcción de consensos. La intervención directa o indirecta de diferentes actores, involucra relaciones de poder y se fundamenta en la concertación y la

convivencia. Dicha intervención, se manifiesta en la definición de una colectividad y los medios para alcanzarla.

Es ineludible que las relaciones de los actores involucran relaciones de poder, expresiones que generan tensiones y conflictos que deben ser resueltos a través de los procesos de concertación y negociación. Existen diferentes maneras de participar. Algunos autores han tratado de establecerlos tipos de participación de acuerdo el objetivo de la misma; aunque en la práctica, es muy difícil separa unos de otros. Esos tipos de participación son:

- *La Participación Comunitaria*, que se refiere a la intervención de los ciudadanos en la esfera pública o privada, en función de intereses sociales de carácter particular. (Ejemplo: comités, consejos comunitarios y juntas administradoras locales).
- *La Participación Política*, que consiste en la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos que materializan los intereses de una comunidad política (ejemplo: voto, consulta).
- *La Participación Social*, que se refiere a la intervención activa de los actores sociales (organizaciones privadas, cooperativas, ONGs, gremios, sindicatos) en defensa de intereses concretos que los atañen.

Sin embargo, se puede también hablar de una participación en la Gestión Municipal de actores y líderes locales, cuya participación constituye aspectos de los anteriores tipos de participación y se relaciona más específicamente con el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos a intervenir y participar de manera activa en los procesos que afectan el desarrollo del medio en el que habitan, en éste caso del municipio.

Entonces, la Planificación Participativa es el proceso de generación de acciones institucionales consensuadas entre autoridades, funcionarios y ciudadanía en

general, destinadas al mejoramiento de los servicios y de la gestión administrativa de la municipalidad.

Dentro de la planificación participativa, se pueden mencionar elementos centrales, por un lado es necesario la identificación de las aspiraciones y necesidades de la comunidad determinada, y por otro lado, es necesario la definición de resultados, productos, metas, que serán visualizadas en los planes operativos anuales, planes multianuales, para su consecución dentro de un periodo de gobierno municipal.

Según el tiempo de vida útil, una planificación, puede ser de corto plazo, hasta un año de duración, denominada Planificación Operativa Anual-POA, además puede ser mediano y largo plazo, periodos que van de dos, cuatro, diez años, según se determine, denominada Planificación Estratégica-PE.

Es de mencionar, que la planificación permite identificar la razón de la existencia de la organización, así como las estrategias y los medios para su consolidación, es necesario que todo proceso de planificación, debe de ser revisado continuamente atendiendo a los cambios políticos, a las nuevas necesidades de la comunidad, a la escasez de recursos o según el logro de sus objetivos/resultados.

La planificación participativa se puede dar en diferentes niveles, dependiendo de la fase de planificación que se esté desarrollando. Esos niveles de la participación pueden definirse en una escala que va desde los más básicos como la información y la consulta, hasta los más altos como la toma de decisiones y la gestión, pasando por niveles intermedios como la concertación.

La planificación participativa es un proceso dirigido a la organización para resolver, transformar o propiciar una situación determinada. Este proceso está basado en la concertación de intereses entre diferentes sectores y/o actores sociales. Define

medios, acciones y establece mecanismos que contribuyan a reorientar los procesos hacia el logro de los objetivos/resultados propuestos

2.4.2 Participación y gobernabilidad

La planificación participativa tiene el potencial de generar lazos de confianza entre el Estado y la sociedad, que constituyen un valioso capital social. Dentro de una organización voluntaria, se crean lazos de confianza que tienen el potencial de contribuir al desarrollo de una localidad, región o país, en forma que no puede ser explicada por la simple reunión de trabajo, capital y tierra, los factores que tradicionalmente daban cuenta del crecimiento. Ese factor adicional, invisible, que se conoce como capital social, determina también la eficiencia de las administraciones. Una consolidada red de asociaciones voluntarias también puede impedir, según distintos estudios, la aparición de organizaciones violentas o del clientelismo.

Visto desde otro ángulo, puede decirse que, cuando las organizaciones (o las sociedades) se hacen complejas, nadie tiene una información suficiente sobre lo que está ocurriendo o sobre el eventual cumplimiento de acuerdos por parte de los demás. Esta incertidumbre hace que se pierdan muchas oportunidades y se dejen de efectuar transacciones o acuerdos, lo que representa grandes costos sociales que frenan el desarrollo.

Cuando existe desconfianza entre el Estado y los ciudadanos, ocurre lo propio: la abstención crece, porque los ciudadanos no encuentran candidatos por quién votar; el poder de convicción de los gobernantes para que la población participen en proyectos que, para ser exitosos, deben contar con la colaboración de los ciudadanos, disminuye; la capacidad de los ciudadanos para hacer que un funcionario electo cumpla con lo que ellos creen que va a mejorar sus vidas, es decir, la gobernabilidad de los ciudadanos frente a quienes han recibido su mandato, se deteriora.

El fenómeno de pérdida de confianza en los gobiernos se ha venido dando en muchos países. En Guatemala, los niveles de confianza han sido muy inestables, la planificación participativa puede ser vista como un importante escenario de creación de confianza entre ciudadanos y gobierno y, por la misma vía, puede ser un eficaz instrumento de gobernabilidad, siempre y cuando las instancias gubernamentales respeten la autonomía de los espacios de planificación participativa de la sociedad y ésta tenga la organización y capacidad suficientes para hacerlos valer.

Esta visión de la gobernabilidad ha sido un concepto fundamental para la construcción de la planificación participativa. El fundamento de la gobernabilidad es la confianza: confianza de los asociados en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes, y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta el acuerdo social.

La planificación, es pues escenario privilegiado para construir gobernabilidad. La participación de los ciudadanos se convierte así en una de las condiciones de viabilidad de los planes, especialmente cuando se requiere del concurso de los ciudadanos y de sus organizaciones para poner en práctica los proyectos de un plan de desarrollo.

2.4.3. Poder local como parte del desarrollo

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Es, sobre todas las cosas, una nueva manera de comprender y construir cada país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos y generadores de democracia y desarrollo.

Esto significa que, el desarrollo local es un proceso orientado. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales.

La metodología empleada para el estudio de las realidades locales considera una matriz de análisis que cruza los modos de desarrollo históricos de la localidad, el sistema de relaciones sociales y la identidad cultural, con los tipos de actores y sus roles específicos en los procesos de desarrollo local. Como uno de sus productos más relevantes la investigación permite disponer, en cada una de esas áreas locales, de un conjunto de elementos idóneos para evaluar el punto de partida (condiciones, limitaciones y potencialidades) para la implementación de proyectos de desarrollo local. Con estos insumos, se elabora el diagnóstico estratégico, base y sustento para iniciativas y proyectos de desarrollo.

El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas:

- La potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos);
- La obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
- La gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él).

En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

2.4.4. La planificación como construcción de ciudadanía⁶

Un elemento fundamental y esencial a todo proceso de elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal –PDM– lo constituye la ciudadanía, en donde la construcción de ciudadanía puede definirse conceptualmente como la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en su comunidad política, en igualdad de derechos y obligaciones con identidad y apego al Estado de Derecho.⁷

La ciudadanía, vincula la calidad de las relaciones existentes entre las y los ciudadanos y los mecanismos institucionales públicos de toma de decisiones; define cómo éstos participan en el ámbito público a través de diversas organizaciones, como comités barriales, de desarrollo, los partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos, ONG, movimientos religiosos, universidades, medios de comunicación social y cualquier otra representación colectiva que incida en la opinión pública y en los espacios de toma de decisiones (Cabrera, 2002).

Lo anterior significa que la “construcción de ciudadanía” alude un proceso dinámico y participativo enmarcado en las reglas del juego democrático vigente en un territorio determinado, en donde la ciudadanía al identificarse con una concepción que reconoce al ciudadano no sólo como sujeto de derechos, sino también de obligaciones y responsabilidades sociales, fomenta un marco de

⁶ Tema abordado desde el planteamiento de la Guía para la elaboración de un plan de desarrollo municipal. Modulo 1, Marco conceptual y proceso metodológico. SEGEPLAN.

⁷ En este sentido el SNP trata de ceñirse a un marco de aplicación y respeto de la legislación nacional, en donde según argumenta la SEGEPLAN, para el proceso de planificación es vital el andamiaje jurídico-institucional que otorgan las leyes de participación emitidas en 2002 y que dan validez a la gestión pública y la planificación democrática del desarrollo, tal y como lo establece el Decreto 11-2002 relativo a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

legalidad que permite y promueve una ciudadanía informada, activa e inclusiva, una ciudadanía permanente y progresiva de carácter civil y social que trascienda las coyunturas meramente electorales y se involucre en los procesos sociales y políticos.

El proceso de construcción de ciudadanía se produce en un entramado social que incluye a las y los ciudadanos en la función de autoridad y funcionario públicos. Lo cual implica una serie de influencia recíprocas, complementarios y sinérgicos entre los actores en función pública y civil. Esta concepción de ciudadanía, es el eje articulador que proyecta el tejido social⁸ entre las relaciones de la sociedad civil y la sociedad política, poniendo en práctica mecanismos de diálogo, consenso social, negociación, resolución y transformación de conflictos en un marco de convivencia democrática, gobernabilidad local y desarrollo humano y sustentable.

Precisamente, la gobernabilidad es uno de los efectos más significativos que produce la ciudadanía plena, entendida ésta como la capacidad del poder público para tomar decisiones políticas y aplicarlas en el marco de la legalidad y la legitimidad en el ámbito local y comunitario.

Principios para la construcción de ciudadanía en el marco del SNP⁹:

Información y formación: El PDM produce de manera ordenada, sistematizada, argumentada territorialmente, científica y accesible toda la información relacionada a las diferentes dimensiones de la realidad municipal. Establece indicadores que conforman una línea de base que permite la evaluación periódica del avance o retroceso del desarrollo humano y sustentable en cada municipio.

⁸ Para el caso guatemalteco y en el nivel municipal, el tejido social es el conjunto de redes personales, estructurales, formales y funcionales tanto del sector urbano y rural que permite a la sociedad y los individuos ampliar sus opciones y oportunidades para mejorar su calidad de vida. La sociedad existe como tejido social por la calidad de sus ciudadanos y ciudadanas; a mayor tejido social, más sociedad. Esta concepción también está contemplada en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática suscrito en 1996.

⁹ Principios concebidos dentro de la Guía para la elaboración de un plan de desarrollo municipal. Modulo 1, Marco conceptual y proceso metodológico. SEGEPLAN.

El PDM al ser un instrumento de información, consulta y debate ciudadano, su utilización constituye un elemento formativo. Entre más ampliado es el proceso de elaboración, monitoreo, evaluación y actualización del PDM mayor su impacto formativo. Se propone como documento educativo en los niveles primario, secundario y superior.

Consulta y debate: El PDM es un instrumento creado en el ámbito del COMUDE por lo que su elaboración, monitoreo, evaluación y actualización construye debate con diferentes perspectivas del quehacer civil, privado y público en los cuales se intercambian opiniones, conocimientos y experiencias relativas al diagnóstico territorial (línea de base), analizando las lógicas de desarrollo actual en función de futuro. La consulta y el debate en el marco del respeto y la tolerancia son bases para la construcción de la democracia local y la gobernabilidad. La consulta y el debate en el marco del PDM es construcción colectiva de conocimiento.

Racionalidad sustentable: La participación en la toma de decisiones sobre el territorio con información y en espacios democráticos e institucionalizados no es suficiente si no se cuenta con una racionalidad de planificación que incorpore, no solo las metas de reducir las desigualdades sociales y las asimetrías territoriales sino que también considere, la conservación de la reserva de naturaleza actual y mejorar sustantivamente el medioambiente. Proceder con racionalidad sustentable conlleva a la formación de la ciudadanía sustentable.

Estos tres principios de la construcción ciudadana relacionada a la planificación, tienden a generar una simbiosis institucional y sociopolítica en un contexto de información y conocimiento compartido, que da como resultado un PDM legitimado y dinámico. En este influjo recíproco los funcionarios técnicos se benefician del conocimiento de la cotidianidad de los actores sociales y estos, se benefician del conocimiento estructurado de los funcionarios técnicos lo que fortalece la capacidad técnico-institucional y el liderazgo de los actores sociopolíticos,

mejorando directamente los niveles de gestión pública, incidencia política, gobernabilidad local y democracia participativa.

En términos reales y tangibles en el SNP, el concepto de ciudadanía plena en el nivel municipal, se traduce en el fortalecimiento de la organización comunitaria, ejercicio activo de los derechos humanos, fundamentalmente los sociopolíticos y culturales, y la consolidación de la cultura democrática que a su vez, fortalece la institucionalidad pública y legitima¹⁰ el proceso de planificación en los diversos niveles (comunitario, municipal, departamental, regional y nacional).

Finalmente, la construcción de ciudadanía plena coadyuva a cimentar los esfuerzos de descentralización política¹¹ y administrativa del Gobierno pero enmarcándose en un sistema del que son parte. Los PDM buscan contribuir a pasar de la oferta política de “obra gris” a programas de gobierno municipal que propongan mecanismos para reducir las brechas sociales, asimetrías y desiguales territoriales.

¹⁰ Conceptualmente, la legitimidad puede entenderse como la “cualidad que no se deriva de las leyes formales o decretos, sino de la aceptación social (o aceptabilidad) e idoneidad, determinadas por referencia a normas a las que los subordinados conceden un mayor o menor grado de aceptación” (Bognador, 1991).

¹¹ La descentralización política expresa una idea de derecho autónomo, que en este caso hace referencia al municipio. Su principio es que el poder decisorio, e incluso la potestad legislativa, estén siempre ubicados lo más bajo posible en la escala jerárquica del sistema político, y lo más cerca posible de sus destinatarios finales y su activa participación (Arnoletto, 2007).

CAPÍTULO III

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN GUATEMALA.

3.1. Antecedentes de la planificación en Guatemala¹²

El primer antecedente de planificación se da por la institución que data de noviembre de 1954, cuando se creó el Consejo Nacional de Planificación Económica (Decreto Número 132), durante la presidencia del General Carlos Castillo Armas. Este Consejo estaba integrado por los Ministros de: Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Salud Pública y Asistencia Social, el presidente del Banco de Guatemala e Instituto de Fomento de la Producción y tres delegados de la Presidencia.

Una norma en el mismo año (Decreto Número 157) asignó objetivo y atribuciones del Consejo. “El objetivo esencial del Consejo... es orientar, proyectar y coordinar en la mejor forma posible el desarrollo económico nacional, teniendo como normas fundamentales el aprovechamiento integral de los recursos del país y el mantenimiento de condiciones de estabilidad, evitando interferencias y duplicaciones de esfuerzos perjudiciales.”

El artículo quinto preveía la constitución de una Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, como órgano técnico encargado de la realización de estudios y preparación de documentos que servirían de base a las deliberaciones del Consejo. Por su parte, el artículo décimo exigía que la figura de Secretario General debiera contar con conocimiento y experiencia en materia

¹² Antecedentes recabados de una serie de escritos proporcionado por de la Dirección de Planificación Territorial, de la Secretaría de Planificación y programación de la Presidencia – SEGEPLAN-, octubre 2011.

económica, siendo además el coordinador de los estudios, trabajos y proyectos a su cargo.

Tras un esfuerzo conjunto entre el Consejo Nacional y una misión del Banco Mundial, se presentó el primer Plan Quinquenal de Desarrollo Económico para el período 1955-1960, cuya meta era alcanzar un crecimiento del PIB del 5%.

El segundo plan comprendió el período 1961-1964. En 1964, en el período de Enrique Peralta Azurdía como Jefe de Gobierno de la República, se aprobó el Decreto Ley número 250, actualizando el listado de participantes con nuevas instituciones (se agregaron el Ministerio de Educación Pública, el ampliado Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Bienestar Social). En el mismo período de Gobierno, se aprobó el Decreto Número 380, el cual amplió la integración a todos los Ministros de Estado y no ya a un listado en particular; derogó además los decretos 132 y 250.

En este contexto, fue preparado el tercer Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969); participó la Secretaría técnica junto con una misión técnica que integraba al BID, la OEA y la CEPAL. Contaba con dos objetivos centrales: la colonización agraria masiva en las tierras nacionales de algunos departamentos y la promoción de núcleos industriales para la descentralización económica. En 1969, se emitió un nuevo reglamento orgánico interno (cambiando los contenidos del original decreto 157 de 1954).

En cuanto al tema de la cooperación internacional para el desarrollo, en 1974 la Presidencia de la República pasó a la Secretaría General del Consejo las funciones y atribuciones derivadas del Convenio de Cooperación Técnica suscrito con el Gobierno de los Estados Unidos, instalando en el articulado la obligación de previa autorización del ente colegiado para aceptar cualquier cooperación técnica internacional, destinada al desarrollo económico y social.

Continuaron tres ejercicios similares de orientación (planes nacionales de desarrollo), para los periodos: 1971-1975, 1975-1979 y 1979-1982. El último, integraba el Plan de Acción Social –PASO-, el Plan de Desarrollo Integral de la Franja Transversal del Norte –FTN- y Planes de Desarrollo Regionales (Altiplano Norte/Central, Occidente/Altiplano, Baja Verapaz y Petén).

El modelo seguido hasta ese entonces, fue el de planificación indicativa (tal como en el resto de América Latina en los 60's y 70's), orientada sobre las actividades productivas de cada país, enfatizando el estímulo a las inversiones, la promoción de un marco jurídico institucional estable, la disposición de infraestructura para el desarrollo y la dinamización de los sectores productivos. Partía de metas preestablecidas a cumplir, en un periodo de tiempo dado, considerando a la planificación como un instrumento para hacer uso más racional de los recursos del país.

Los años 80's y 90's

Los países de la región experimentaron profundas transformaciones en este período. De hecho, América Latina fue la región del mundo en desarrollo que apostó con mayor convicción al programa de internacionalización de sus mercados internos más liberalización de la economía, junto con el papel protagónico del sector privado, siguiendo el decálogo conocido como Consenso de Washington.

Las reformas se enfocaron en reducir los desequilibrios fiscales, control de la inflación y mercados más integrados al mundo -con mayor protagonismo privado e intervención estatal mínima-. Estas medidas debían arrojar como resultado tasas de crecimiento más altas y estables y, en consecuencia, un menor desempleo, salarios reales en ascenso y mayor participación en los frutos de la competitividad creciente.

Si bien es en la década de los ochenta cuando da inicio este proceso, conocido en su etapa inicial como Programas de Ajuste Estructural –PAE´s-, es en la década de los noventa cuando se profundiza. Una de las consecuencias palpables fue la mayor reducción del espacio de acción del Estado en general, cediendo al mercado criterios de decisión y capacidad de asignación de premios y castigos en la Sociedad, por su propia y libre dinámica.

En ese contexto, de cambio de paradigmas, la institucionalidad pública sufrió una readecuación orientada a la reducción de la presencia del Estado, frente al actor que aparecía como preponderante: el Mercado. El ente de planificación, siguió la misma tendencia, hacia una perspectiva acorde con el modelo de Estado mínimo y subsidiario en boga, que dejó los criterios de asignación en manos de la interacción entre oferta y demanda, en el marco privado.

En ese escenario, poco se esperaba del Estado; fundamentalmente: establecer reglas claras para que el mercado pudiera funcionar óptimamente, quedándole a éste (el Estado) prácticamente sólo la responsabilidad sobre la seguridad, la justicia y la función de regulación social en general (aunque sin necesariamente fortalecer su capacidad para cumplir con dichas funciones).

En lo que concierne a la planificación, es importante destacar que la actividad económica se libró a la racionalidad del mercado, lo cual impulsó la “Planificación Estratégica” como mecanismo de anticipación al futuro, reconociendo que se vive en ambientes de alta incertidumbre (que exigen flexibilidad y capacidad de adaptación).

Se identificó como principal preocupación de la administración pública el logro de equilibrios fiscales, tras historias poco positivas de crónico déficit público. Esto redujo aún más la posición del ente público en la economía, toda vez que el gasto puede funcionar como estímulo en momentos de crisis, incentivando sectores

deprimidos o dando apoyo a acciones estratégicas desde la perspectiva pública, no cubiertas por la dinámica propia del mercado.

En el caso concreto de Guatemala y en lo que concierne a la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, su posicionamiento como ente de planificación del Estado se acentuó a partir de mediados de la década de los ochenta.

En los gobiernos democráticos de Vinicio Cerezo (1987-1991), Serrano Elías (1992-1995), Álvaro Arzú (1996-2000) y Alfonso Portillo (2000-2004), se definieron Planes Nacionales de Desarrollo y/o Planes de Acción de Desarrollo Social, los cuales planteaban la modernización de la economía, el aumento de la inversión social, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la armonización de las políticas sociales. La tendencia se plasmó en el marco jurídico nacional en 1997, con la aprobación del Decreto 114-97 (Ley del Organismo Ejecutivo) que cambia sustantivamente su naturaleza. Por un lado, otorgó autonomía funcional a la SEGEPLAN, para que desarrollara sus funciones al margen de cualquier consejo.

La planificación territorial como instrumento de gestión para promover el desarrollo humano: un análisis de la experiencia reciente en Guatemala

Cuadro 2
Resumen de antecedentes de planificación en Guatemala
1954- 1974

FECHA	INSTITUCIÓN	GOBERNANTE	INSTRUMENTOS	OBJETIVO
Noviembre 1,954.	Consejo Nacional de Planificación Económica	Carlos Castillo Armas		
1955-1960			Plan Quinquenal de Desarrollo Económico	5% crecimiento del PIB
1961-1964		Enrique Peralta	Segundo Plan de Desarrollo	
1965-1969			Tercer Plan Nacional de Desarrollo	Colonización agraria masiva en tierras nacionales de algunos departamentos y Promoción de núcleos industriales para la descentralización económica
1974		Carlos Arana Osorio	Planes Nacionales de Desarrollo para 3 periodos:	
			1971-1975	
			1975-1979	
			1979-1982	Este integraba:
				Plan de Acción Social -PASO-
				Plan de Desarrollo Integral de la Franja Transversal del Norte -FTN-
				Norte/central, Occidente/Altiplano, Baja Verapaz y Petén)
El modelo seguido hasta esta fecha fue el de Planificación Indicativa como se realizo en el resto de América Latina en los años 60 y 70.				

Fuente: Segeplan, 2011.

Cuadro 3
Resumen de antecedentes de planificación en Guatemala
1980- 2011

años 80 y 90	Programas de Ajuste Estructural -PAE's-			
	Se enfocan las reformas en la reducción de desequilibrios fiscales, control de la inflación y mercados mas integrados al mundo.			
	Planificación Estratégica			
SEGEPLAN se debilita como ente de planificación del Estado durante los gobiernos de:				
1987-1991		Vinicio Cerezo	Planes Nacionales de Desarrollo y/o Planes de Acción de Desarrollo Social	Plantean la modernización de la economía, el aumento de la inversión social, el fortalecimiento de los gobiernos locales y armonización de políticas sociales-
1992-1995		Serrano Elias	Planes Nacionales de Desarrollo y/o Planes de Acción de Desarrollo Social	Plantean la modernización de la economía, el aumento de la inversión social, el fortalecimiento de los gobiernos locales y armonización de políticas sociales-
1996-2000		Álvarez Arzú	Planes Nacionales de Desarrollo y/o Planes de Acción de Desarrollo Social	Plantean la modernización de la economía, el aumento de la inversión social, el fortalecimiento de los gobiernos locales y armonización de políticas sociales-
1997	Se otorga autonomía a SEGEPLAN			
2000-2004		Alfonso Portillo	Planes Nacionales de Desarrollo y/o Planes de Acción de Desarrollo Social	Plantean la modernización de la economía, el aumento de la inversión social, el fortalecimiento de los gobiernos locales y armonización de políticas sociales-
2001			Estrategia de Reducción a la Pobreza - ERP-	
2008-2012			Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Proveer los pasos para desarrollar una planificación estratégica con enfoque territorial y participativo para propiciar el desarrollo integral del país.

Fuente: Segeplan, 2011.

La planificación territorial, es un medio para alcanzar el ordenamiento territorial, que a la vez es el proceso mediante el cual se orienta la ocupación y utilización del territorio y se dispone como mejorar la ubicación en el espacio geográfico de los asentamientos (población y vivienda), la infraestructura física (las vías, servicios públicos, las construcciones) y las actividades socio productivo.

La planificación estratégica territorial en Guatemala, registra, dentro de sus primeros pasos la Estrategia de la Reducción a la Pobreza –ERP, no obstante, este intento fue a nivel muy general por lo que las particularidades de los territorios quedaban en pequeñas burbujas flotantes y por lo consiguiente muchos aspectos que caracterizan los territorios no fueron abordados. En el año 2004 la SEGEPLAN inicia un nuevo proyecto, con aval legal de la constitución política de la república, dándole el poder de ser el órgano rector de la planificación en Guatemala, esto permitió coordinar las entidades autónomas centralizadas, descentralizadas que forman el sector público, principalmente en las dos formas de gobierno en Guatemala: gobierno central y gobierno municipal.

El código municipal¹³ incluye la formulación de planes. Las municipalidades en Guatemala, de acuerdo a la ley, está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio¹⁴. Cada una de ellas debe asumir esa responsabilidad, conjuntamente la SEGEPLAN se ha dado a la tarea de coordinar los planes en el territorio a través de un asesoramiento técnico a las municipalidades, quienes tienen direcciones municipales de planificación, que se articulan con la Unidad Técnica Departamental –UTD-, del Consejo Departamental de Desarrollo–CODEDE-. Juntos empiezan a entretejer ese plan.

Es en la UTD, donde se integran todos los sectores, los alcaldes y ahí es donde se empieza a construir el plan, en búsqueda de ordenar la inversión pública, el mismo escenario se encuentra en cuanto a la formulación de planes de desarrollo a nivel municipal, en donde es el Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE-, el encargado de legitimar los ejercicios participativo de planificación para el desarrollo.

¹³ El Código Municipal Decreto Numero 12-2002, tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstos regulen. (Art. 1)

¹⁴ Código Municipal Decreto Numero 12-2002. Capítulo II Ordenamiento territorial y desarrollo integral (Art. 142)

Si desde las décadas de los 50s, en Guatemala se hacen ejercicios de planificación, no todos han tenido continuidad oportuna. Para efectos de esta investigación, se analiza el ejercicio que se emprendió en 2009, en esta línea se persigue indagar sus logros y lecciones aprendidas, sobre todo en lo relativo a la participación ciudadana, empoderamientos de los instrumentos generados, viabilidad en cuanto a la oferta de desarrollo planteados en los planes de desarrollo.

3.2 Marco normativo de la planificación territorial en Guatemala

La Constitución Política de la República¹⁵, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural¹⁶, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz¹⁷, el Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley Preliminar de Regionalización son instrumentos que definen los lineamientos y elementos para orientar la planificación territorial en el país.

Adicionalmente el Decreto Número 114-97, del Congreso de la República, establece que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN-, es el órgano rector de planificación del Estado¹⁸ y de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República.

¹⁵ De acuerdo con la Constitución Política de la República, en el Artículo 134, literal b) que se refiere a la “obligatoriedad de los municipios y entidades descentralizadas y autónomas a mantener una estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado”, que es SEGEPLAN.

¹⁶ La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, asigna como objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo, el propósito de “organizar y coordinar la administración pública, mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, así como la coordinación interinstitucional pública y privada”.

¹⁷ Esta Ley se articula con el Sistema de Gestión Territorial y el de Planificación y Programación territorial a través del objeto de la Ley, que dice, entre otros, “garantizar el desarrollo integral de la persona y cimentarse sobre el desarrollo participativo que promueva el bien común y, que responda a las necesidades de la población”.

¹⁸ De acuerdo con el Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo Artículo 14, literal h) que se refieren a “Coordinar el proceso de planificación y programación de la inversión pública a nivel sectorial y público y territorial”, y m) “realizar las funciones y atribuciones que la Constitución Política de la República atribuye al Órgano de Planificación del Estado...”.

En lo concerniente con la programación, El artículo 15 de La Ley Orgánica del Presupuesto, establece entre otros aspectos, que la programación financiera anual y los cronogramas de ejecución física, deberán guardar congruencia con el Programa de Inversiones Públicas elaborado por SEGEPLAN.

Los aspectos más importantes citados en dichas leyes se refieren al apoyo y funcionamiento de los consejos de desarrollo, a la interrelación entre centros urbanos y potencial de desarrollo de las regiones, a la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, al ordenamiento territorial y al traslado de competencias y recursos al territorio y municipio.

Según la Ley Preliminar de Regionalización -Decreto 70-86-, se entiende por región a la delimitación espacial de uno o más departamentos que reúnen similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto a la administración pública, participen sectores organizados de la población.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -Decreto 11-2002-, establece como funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial así como la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en el nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales.

La Ley General de Descentralización -Decreto 14-2002-, indica que es deber constitucional del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva.

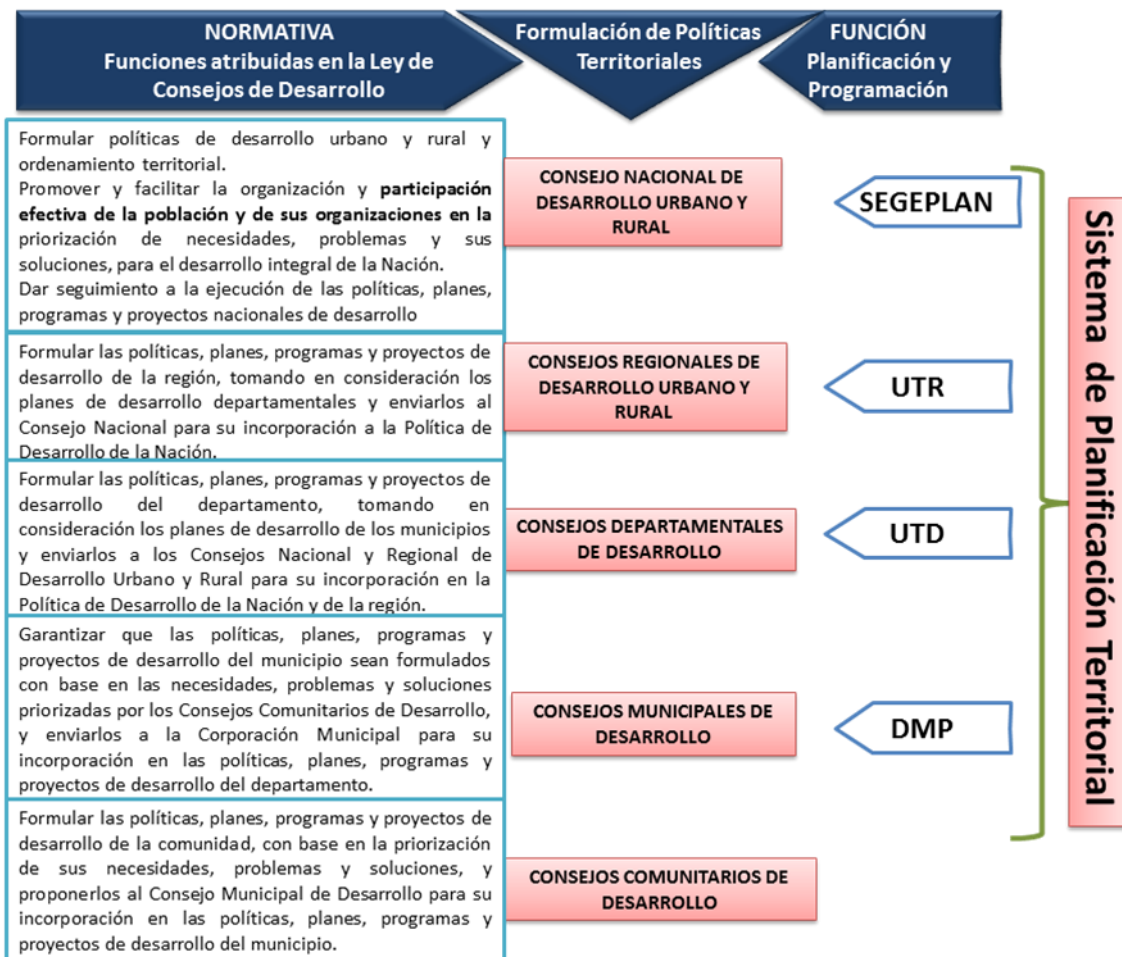
El Código Municipal -Decreto 12-2002-, como se mencionó, expresa que la municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio, en los términos establecidos por

las leyes, así como a coordinarse con el Órgano Planificador del Estado, para la articulación de sus políticas, planes, programas y proyectos.

Respecto a las entidades públicas, se incluyen la totalidad de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, de acuerdo con la pertinencia y momento de intervención en los procesos de planificación, partiendo de la base de participación institucional en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Figura 1

Lo normado de cada nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en el tema de planificación territorial



Fuente: Elaboración propia, con base a lo establecido en la ley de Consejos de Desarrollo Urbano Rural. Funciones de cada nivel dentro del Sistema de Consejos.

3.3 Marco institucional de la planificación territorial en Guatemala (Sistema Nacional de Planificación –SNP-)

La integralidad a la que se aspira con el Sistema Nacional de Planificación –SNP-, se concibe como la articulación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial en todos sus niveles (comunitario, municipal, departamental, regional y nacional), con los procesos de planificación institucional y sectorial del Organismo Ejecutivo, enmarcados en el conjunto de políticas públicas y directrices de inversión pública nacional para el desarrollo humano y sustentable.

El SNP, según la SEGEPLAN, es concebido como un instrumento de gestión del desarrollo nacional que promueve la acción activa de la institucionalidad pública central, las municipalidades y la sociedad civil en función del desarrollo humano y sustentable teniendo al Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como el espacio institucionalizado de encuentro, diálogo y consenso del futuro deseado entre la sociedad y el Estado.

Además el SNP se relaciona directamente con las iniciativas de Gobierno¹⁹ para la reducción de la pobreza y la cohesión social, así como en el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En esa línea el proceso de planificación de la SEGEPLAN, respondía a las prioridades del Estado, en donde el SNP, procuraba enmarcarse en las iniciativas para asistir y brindar atención especial a los grupos sociales más pobres y vulnerables, para fortalecer y potenciar sus capacidades, su inserción en el sector productivo y en la búsqueda de la seguridad alimentaria y nutricional.

¹⁹ Debido a que el proceso de planificación inició en el año 2009, las políticas e iniciativas a que se refiere son las establecidas en el gobierno 2008-2012.

3.4 Metodología de la planificación territorial

La metodología de los procesos de planificación generada por la SEGEPLAN, se concibe como un proceso técnico – político de concertación con autoridades locales y departamentales, combinado con procesos participativos, donde las comunidades en un interés solidario, se organizan para emprender su desarrollo; lo que implica tomar en cuenta a los representantes y actores clave de dichas organizaciones. Adicionalmente, para iniciar el proceso de planificación, se definen, los plazos, los recursos, los compromisos y las formas de divulgación, para que la mayoría de la población esté enterada del proceso.

En estas condiciones el proceso de planificación, se interpreta como un proceso continuo, en el que de manera permanente, se analiza y revisan los objetivos, las estrategias y las iniciativas de inversión, para reorientarlas, rediseñarlas o replantearlas de acuerdo con la dinámica territorial y política de los municipios, departamentos y regiones.

Para el efecto, la metodología busca establecer, de manera secuencial y organizada; las fases, temas de capacitación, formas de articulación y mecanismos de coordinación entre actores políticos, técnicos y sociales en los ámbitos locales y departamentales, con los representantes sectoriales y de la iniciativa privada.

Entonces, la SEGEPLAN, como órgano de planificación del Estado, asesora, acompaña y facilita la vinculación, en el proceso de planificación, del nivel central de las instituciones públicas sectoriales, con las municipalidades y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a efecto de articular los distintos niveles de planificación, programación y ejecución de lo planificado.

El enfoque estratégico proporciona un modelo de análisis que, adaptado a la realidad, hace énfasis en las potencialidades del departamento y/o municipios, al

mismo tiempo define el objetivo principal a largo plazo (visión); los objetivos estratégicos y operativos; y los programas y proyectos como acciones concretas para alcanzar los objetivos.

La experiencia de planificación hace un esfuerzo, por adoptar una metodología de la planificación territorial pública participativa, ya que ésta es una herramienta técnica la cual genera insumos para el desarrollo, en donde se considera un proceso de planificación participativo desde la base, mediante la cual, los representantes de las comunidades, municipalidades, instituciones públicas y sociedad civil en general, con un interés común y solidario, participan y aportan su conocimiento, experiencias y percepciones, para definir el horizonte de desarrollo y sus objetivos, estrategias, programas y proyectos para mejorar su calidad de vida.

3.4.1 Objetivos del Proceso de Planificación Municipal²⁰

Objetivo General.

Determinar los pasos para desarrollar una planificación estratégica con enfoque territorial y participativo que promueva el desarrollo integral del país.

Objetivos Específicos.

Promover los mecanismos de participación y coordinación de los agentes de desarrollo, en las actividades de planificación estratégica territorial.

Asegurar la eficacia y eficiencia en la gestión y ejecución de la inversión pública estratégica de los próximos quince años.

Apoyar la construcción social de los territorios y el ordenamiento territorial identificando las áreas de expansión económica y de competitividad comercial con base en los activos y potencialidades.

²⁰ Objetivos propuestos por el proceso de planificación 2009, propiciado por SEGEPLAN.

Incluir el enfoque de género, la gestión ambiental y la gestión para la reducción de riesgos en los planes de desarrollo.

3.5 Breve descripción del proceso de planificación

El proceso de planificación fue dividido metodológicamente en 4 fases, las cuales implicaron la realización de diversas actividades denominadas reuniones técnicas y talleres participativos, la mayor parte de estos orientado por guías de facilitación e instrumentos que se discutían y coordinaban desde la mesa técnica²¹ nacional instalada en las oficinas centrales de SEGEPLAN.

Generación de Condiciones: Esta consiste en dar a conocer en los territorios que es la Planificación para el Desarrollo, iniciando por las autoridades locales de cada municipio, concejos municipales y oficinas técnicas de planificación. En ella se prevé la sensibilización de actores, la divulgación del proceso metodológico a la población en general, así como establecer línea base a partir de la información estadística y geográfica y los instrumentos de la planificación existente en los territorios.

Fase de Análisis Territorial: En esta fase del proceso el objetivo es conocer el territorio, en sus características físicas y sus movilidades de actividades interiores, es decir, que se ve al territorio, como una radiografía la cual nos refleja todos aquellos problemas, debilidades, fortalezas y amenazas de una forma general. El desarrollo de esta fase, se realiza mediante talleres de:

1. Análisis de lugares poblados, este es elaborado con el fin de conocer la ubicación de la división sociopolítica de cada municipio o territorio así como su distancia y movilidades mediante el transporte y servicios.

²¹ Se entenderá como mesas técnicas, a un grupo de técnicos que mediante discusiones e intercambio de ideas, generaban los instrumentos ser utilizados en los talleres participativos.

2. Mapeo Participativo, que analiza las movilidades/dinámicas desde el punto de vista social, económico, ambiental y político institucional.

3. Análisis de Riesgo, que consiste en analizar el territorio desde la amenaza y vulnerabilidad para determinar los riesgos.

4. Análisis FODA, donde se muestra en detalle, al identificar en las cuatro dimensiones mencionadas anteriormente los factores internos de potencialidades y debilidades y los externos en las oportunidades y amenazas.

El resultado de esta fase es el Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA)²², que en pocas palabras, constituye la síntesis del diagnóstico municipal.

Fase de Planificación. En esta etapa o fase se identifican los proyectos que pueden dar cambios en el desarrollo territorial, mediante una matriz de priorización en la cual las potencialidades se busca fortalecerlas y las problemáticas contrarrestarlas, para luego realizar la matriz de planificación, donde se definen los objetivos estratégicos y operativos para llegar a los programas y proyectos proyectando las posibles fuentes de financiamiento. Esto se realiza a través de sendos talleres participativos que garantizan la legitimidad ciudadana del este esfuerzo.

Evaluación y Seguimiento: comprende el establecimiento comisiones de seguimiento las cuales velaran por el cumplimiento de lo determinado en los planes, así como, el avance de los proyectos priorizados mediante la evaluación antes, durante la ejecución y después de terminado el mismo. Antes mediante la

²² El MDTA, se construye a partir de la caracterización y el análisis-diagnóstico territorial, teniendo en cuenta las diversas variables y elementos que conforman el sistema territorial y socio-productivo. Es un documento producto del acuerdo entre los distintos actores y de la síntesis de cada uno de los insumos del análisis territorial, que permite tener un panorama de la situación actual del municipio o departamento.

planificación y cronogramas así como fuentes de financiamiento que lleven un orden y sustento coherente. Durante en la evaluación constante y supervisión del proyecto en la ejecución y ex post cuando esté terminado indagando que cumpla con el objetivo propuesto.

CAPÍTULO IV

LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN PROCESO DE PLANIFICACIÓN

4.1 Principales hallazgos del estudio

Para una mejor comprensión de los hallazgos de la investigación del proceso de planificación territorial pública participativa 2009-2011 y su vinculación con el desarrollo local, se distribuye la información en 6 aspectos fundamentales, que se basa en análisis de las experiencias de los conductores territoriales, quienes han sido los encargados de facilitar el proceso de planificación participativa, el primero se refiere al proceso como tal, luego a las herramientas, la operativización de las mismas, el involucramiento de los actores, terminando con la legitimación social y coherencia entre la planificación territorial pública participativa.

a) Del Proceso

Lecciones aprendidas

La inducción de los facilitadores de planificación territorial²³, en adelante llamado facilitador, debe de responder a las dinámicas de cada territorio.

Dentro de las dificultades encontradas por el facilitador fue “lograr el empoderamiento de los actores municipales y sociales para que ambos actores se comprometieran e involucraran en la realización de los planes de desarrollo”²⁴. Un factor importante concerniente a viabilizar el proceso, fue el papel y la mediación del delegado departamental de SEGEPLAN²⁵, en donde es evidente que su actuar político es fundamental en el éxito del proceso, la cuál debe ser permanente en todo el proceso y no sólo en la fase de generación de condiciones.

²³ Facilitadores territoriales, fue el equipo de consultores multidisciplinario contratados por la SEGEPLAN, para el desarrollo del proceso de planificación 2009-2011.

²⁴ Vilma Rabinal, facilitadora de proceso en el departamento de Chimaltenango. Entrevista elaborada en diciembre 2010.

²⁵ El Delegado departamental, es el enlace territorial de la SEGEPLAN.

En conclusión dentro de las lecciones aprendidas en torno al proceso de planificación fue que es indispensable la debida socialización de los cambios metodológicos. La falta de conocimiento del territorio, son reflejados en la calidad de los productos; aunado con la falta de una efectiva promoción hacia el proceso con autoridades municipales por parte de la SEGEPLAN, que permitiera la construcción de un andamiaje no sólo en búsqueda del involucramiento sino también del compromiso de los gobiernos locales.

“El taller como técnica es importante para el logro de los resultados, sin embargo se deben de utilizar otras técnicas tales como: entrevistas, trabajo con grupos focales, entre otros, atendiendo y adaptado a las diferentes capacidades locales”²⁶.

Buenas prácticas

El facilitador, al tener conocimiento del territorio y sus dinámicas genera una mejor aprehensión y análisis de la información. El proceso de planificación, en momentos en donde la metodología fue transferida con la claridad pertinente, y de fácil comprensión, su aplicación en el territorio evidencia mejores resultados, así como, afectividad al momento de generar condiciones para hacer viable el proceso.

“La socialización y divulgación del proceso a los actores locales, (sociales, institucionales, cooperantes y otros) facilitó la elaboración y empoderamiento del plan. Con un COMUDE bien organizado e involucrado en su territorio el proceso se desarrolla con mejores resultados”²⁷.

²⁶ Geovany Ramírez Díaz, Director Municipal de Planificación –DMP- Municipalidad de La Unión, Zacapa. Entrevista realizada diciembre 2010.

²⁷ Erick Danilo De León Berreondo, Gobernador de Chimaltenango. Entrevista realiza diciembre 2010.

La guía del facilitador debe ser clara y concisa, explicando de forma breve el proceso de planificación paso a paso. Cuando el facilitador reside en el territorio, conoce y entiende, puede explicar y argumentar de mejor manera la problemática más sentida y las dinámicas más importantes. La creación de condiciones para el involucramiento y apropiamiento esperado por los actores locales, es fundamental debido a que éstos son los garantes del cumplimiento del Plan.

En conclusión, un proceso de planificación, que tenga entre sus objetivos generar un instrumento orientador con metodología participativa con el aval COMUDE, dependerán de la voluntad política, la habilidad del equipo de planificación y el conocimiento que tienen del territorio así como la disponibilidad de los recursos.

De la experiencia del ejercicio, se pueden mencionar que “la estructura del proceso en función a las dimensiones, facilitó el desarrollo de la fase de análisis territorial, sin embargo éstas limitadamente incluían información cuantitativa, desaprovechando la presencia de los actores locales, quienes conocían bien el territorio al cual representaban”²⁸. Una parte fundamental durante el proceso de planificación la constituye la conformación de la comisión técnica de seguimiento y el COMUDE como la instancia política de decisión. Si se incide en este espacio, la viabilidad del proceso y productos de calidad son evidentes.

El proceso de planificación participativa en Guatemala, está catalogado como un proceso innovador a escala nacional, eminentemente participativo, el cual en algunos momentos sufrió interrupciones de índole político-social, fenómenos naturales y cambio de facilitadores territoriales. Finalmente se puede indicar que el proceso perseguía productos importantes como: un instrumento guía de desarrollo (Plan de Desarrollo Municipal –PDM-), formación de recurso humano en planificación territorial a gran escala y actores locales que se han apropiado del proceso.

²⁸ Velia Moscoso, metodóloga del proceso de planificación de Segeplan. Entrevista realizada diciembre 2010.

b) Herramientas

Lecciones aprendidas

Es importante validar previamente el proceso metodológico y tener oportunamente la caja de herramientas²⁹. No es conveniente utilizar instrumentos que no hayan sido validados. Es sustancial la aplicación de nuevas técnicas o herramientas en el proceso acordes al territorio, así como, tomar en cuenta que éstas no impliquen demasiado tiempo para los participantes.

Se necesita una inducción previa a la aplicación de las herramientas. Falta de experiencia en la aplicación de técnicas metodológicas y herramientas participativas acordes a la realidad de los grupos puede generar confusiones e incongruencias. Deficiencias en la conformación de los archivos de respaldo y sistematización de los resultados de talleres fue una debilidad que con la práctica se supero.

Buenas prácticas

Con el empoderamiento de la caja de herramientas -conjunto de instrumentos a utilizar en talleres-, y su aprehensión correcta, la información obtenida de los actores claves en el territorio es sustancial para el establecer las bases del proceso.

“El utilizar herramientas gráficas participativas con simbología estandarizada permitió en muchos aspectos la estructuración de guías sencillas y prácticas. Efectuar encuentros de facilitadores del proceso antes de iniciar una fase o etapa

²⁹ La caja de herramienta, fue un dossier de guías e instrumentos que daban el paso a paso para el desarrollo de cada una de las fases de planificación, en especial las correspondientes a la fase de análisis territorial.

del proceso, permitió tener herramientas consensuadas, mejoradas y validadas con el equipo facilitador”³⁰.

Otro elemento de suma importancia, fue la incorporación de técnicas complementarias como: la motivación, lluvia de ideas, análisis reflexivos y narración.

Es así como, el set de herramientas es un apoyo fundamental para el proceso de planificación, sin embargo, al tener un corto tiempo para la aplicación en los territorios, es recurrente que los resultados reflejen algunas debilidades. Es de resaltar que la actualización y la continua revisión de los instrumentos ha sido trascendental para el acoplamiento en la diferentes dinámicas territoriales.

c) Operativización

Lecciones aprendidas:

La construcción de un programa de capacitación con el nuevo personal del equipo de facilitación, es fundamental para la obtención de los resultados trazados durante el proceso. Establecer un cronograma específico del proceso de planificación, es importante para prever los tiempos en cuanto a los resultados. La consolidación de una guía de seguimiento, monitoreo y evaluación, es vital para el continuidad del proceso.

Buenas prácticas

El haber aplicado las diferentes herramientas y generación de los talleres, permitió la obtención de los productos a tiempo. El establecimiento de manuales administrativos que logren realmente una optimización de recursos financieros y

³⁰ Gersón Martínez, facilitador del proceso de planificación en el departamento de Zacapa. Entrevista realizada diciembre 2010.

apoyen los procesos sustantivos institucionales. Llevar a cabo capacitaciones consistentes permitieron el fortalecimiento de la aplicación metodológica inmediata.

Con la correcta operativización, se garantiza un proceso, en el cual la secuencia lógica permitió lograr resultados esperados en el tiempo debido, no en sí la calidad que se hubiera esperado, esto debido a factores como: condiciones de los actores y la facilitación de otras herramientas.

d) Involucramiento

Lecciones aprendidas

En algunos casos, hubo falta de claridad en el rol que tiene el Delegado Departamental de SEGEPLAN, en el proceso de planificación territorial. Es necesario, definir y clarificar la función específica del delegado en los procesos de planificación territorial. Las múltiples actividades desarrolladas por el Delegado Departamental, no le permitían, en algunos casos, involucrarse directamente en el proceso de Planificación Territorial Participativa.

“En algunos casos, los gobiernos locales y las direcciones municipales de planificación, aceptaron iniciar el proceso de planificación, sin apropiación de los mismos, sin embargo esto fue revertido mediante una constante socialización y legitimación social”³¹. Hizo falta una campaña más agresiva de comunicación desde alto nivel. El avance del PDM se basó, en la buena relación del Delegado, Gobernador y Alcalde.

Los alcaldes que vieron los productos intermedios y se percibieron animados a seguir fortaleciendo el proceso de planificación. La participación de los sectores

³¹ Jorge Erick Cárcamo, Delegado Departamental SEGEPLAN, Suchitepéquez. Entrevista realizada diciembre 2010

sociales y económicos, depende de la conformación y funcionamiento del COMUDE; sin embargo, dichos sectores, no han exigido el espacio de participación que les corresponde.

Algunos COMUDE no están conformados como lo ordena la ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ello limita la aceptación y participación de algunos actores dentro del proceso de Planificación Territorial Participativa

El taller como herramienta es importante no absoluto, para muchos de los actores locales, es necesario combinarlo con otras herramientas de información cualitativa.

Se debe hacer eficientes, los procesos administrativos institucionales a fin de no generar demoras innecesarias en los procesos. Debe realizarse de mejor forma el proceso de capacitación e inducción a los equipos de facilitadores, ya que de ellos, depende en gran parte la calidad de los productos generados. Se debe asignar tiempos sensatos, para la realización de algunas actividades. El proceso de sistematización debe realizarse de forma inmediata a la realización de las actividades, esto permitirá un óptimo uso de la información levantada.

El apoyo político del nivel central y departamental hacia los municipios determina el nivel de involucramiento. Derivado de una revisión detenida al planteamiento metodológico, con énfasis en las etapas participativas, es evidente que no es congruente con los tiempos definidos para la entrega de productos.

Buenas prácticas

“Necesario y estratégico, involucrar al Delegado Departamental para generar condiciones para el desarrollo del proceso de planificación”³². La articulación entre

³² Debora Moctezuma, facilitadora del proceso de planificación en el departamento de Sacatepéquez. Entrevista realizada diciembre 2010.

delegado y facilitadores, contribuyó a la fluidez del proceso de planificación territorial participativa, por tanto, es una práctica que debe fortalecerse, ya que motivó a que el proceso de planificación, tuviera mayor aceptación y corresponsabilidad.

El proceso contribuyó al fortalecimiento de algunos COMUDE con la integración de algunos actores invisibilizados anteriormente (mujeres, jóvenes y grupos indígenas). En muchos municipios la combinación de las técnicas del taller con otras técnicas de investigación cualitativa permitió un mejor análisis territorial y de planificación.

El trabajo conjunto del delegado y facilitador, permitieron la generación de capacidades de gestión y de alianzas a nivel territorial, así como la proactividad en implementación de herramientas e instrumentos de planificación.

e) La legitimación social

La legitimación social, es un aspecto esencial en todo proceso de planificación, sobre todo cuando, éste, posee un enfoque participativo. Es así como la legitimación se convierte en base para darle continuidad, seguimiento a las líneas o bien acciones para el desarrollo humano.

Entonces, en la medida en que las y los ciudadanos le den ese reconocimiento social y se identifiquen con los resultados, productos, proyectos y visión plasmada en el plan de desarrollo municipal, esa será la condicionante que permitirá posicionar al PDM como un instrumento de referencia que oriente la inversión local y genere un debate ciudadano y consecuentemente contribuye al desarrollo local.

Lecciones aprendidas

Como lección aprendida, queda en evidencia la importancia de generar un mapeo de actores claves asertivo, en donde se involucre a todos los sectores y se garantice la representatividad local, un proceso de planificación, cuyo estandarte es ser participativo, no puede circunscribirse, solo al criterio, que el gobierno local determine quienes participen, ya que esto puede dejar al margen importantes aportes de otros sectores, quienes no fueron convocados.

Darle continuidad a la socialización de los PDM y buscar que la población se identifique con la visión planteada, viabiliza una legitimación social efectiva.

Buenas prácticas

El análisis en el ámbito municipal al elaborarse, con información proveniente de los actores, líderes y de las instituciones participantes, permite una mayor identificación con la propuesta de desarrollo, de esta manera se construyen indicadores de seguimiento, que incentivarán el monitoreo constante de los participantes.

Al realizar un proceso, en donde se toman en cuenta los insumos de los líderes locales, con procesos de socialización constantes de los avances y producto obtenidos en cada fase, genera y despierta el interés de los involucrados, dando la sensación que son ellos, desde su ciudadanía que están siendo agentes de desarrollo, y contribuyen a generar propuesta de desarrollo, esto hace que el proceso de planificación no sea concebido como un ejercicio netamente político, sino que más bien responde a las necesidades propias del territorio.

f) Coherencia entre planificación territorial pública participativa y el desarrollo local

Buenas prácticas

En la medida en que el proceso fue participativo, generó condiciones para que a través de la facilitación metodológica de la Segeplan se construyera un espacio público participativo en donde confluyeron la autoridad legítima local –gobierno municipal-, la representatividad pública presente en el municipio y los actores de sociedad civil presentes en el COMUDE.

Entonces participativamente construyeron el diagnóstico, el cual es efectivamente la fotografía del municipio, a partir de esa descripción del presente del territorio, los mismo actores en ese espacio público participativo, construyeron la visión del municipio a 15 años; a partir del cual generaron ejes de desarrollo –estrategias-, objetivos, programas e ideas de proyectos; que al ejecutarse van a contribuir a lograr el modelo de desarrollo territorial futuro, es decir, al alcanzar la visión.

Lecciones aprendidas

En aquellos municipios en donde efectivamente están integrados y funcionando los COMUDES, los gobiernos municipales abren esos espacios de participación ciudadana y construcción de ciudadanía –espacios democráticos de participación-; el proceso de planificación territorial pública participativa, genera condiciones para propiciar el desarrollo local.

En contraposición, a aquellos procesos en donde existen gobiernos menos democráticos, menos incluyentes, los procesos son débiles. Procesos impositivos, en donde las autoridades locales fueron renuentes a propiciar espacios participativos.

4.2 Presentación, análisis e interpretación de un Plan de Desarrollo Municipal

El ejemplo que presentaremos, parte del PDM de San Andrés Itzapa, Chimaltenango, en donde en parte del Modelo de Desarrollo Territorial Actual – MDTA-, que es el diagnóstico municipal, se muestra la fotografía actual del municipio. El MDTA describe de manera sintetizada las principales características del territorio. Permitiendo evidenciar las problemáticas y potencialidades descritas por las y los ciudadanos participantes en talleres; así como por los datos e información proporcionada a nivel institucional y social.

En este sentido el MDTA del PDM, de San Andrés Itzapa, Chimaltenango, visibiliza lo siguiente:

La densidad poblacional del municipio es muy alta; producto de un proceso de urbanización bastante marcado; esto responde a un desplazamiento desordenado al área urbana de población rural, a través de movimientos migratorios que genera la conformación de colonias y que demandan servicios básicos. Actualmente es notorio el déficit de los mismos, sobre todo los relacionados con alcantarillado.

Es preocupante la creciente generación de basureros clandestinos existentes en el área urbana y rural, así como la contaminación de los ríos, nacimientos de agua; por desechos sólidos, líquidos y agroquímicos. La falta de un rastro municipal, con infraestructura adecuada es necesaria dentro del municipio.

La deforestación cobra relevancia por la tala de árboles para fines comerciales y de producción de energía (leña). Seguido por los incendios forestales que cada año en el tiempo de verano cobran relevancia existe historial anual de los mismos, son recurrentes especialmente en la montaña del Soco, donde se originan varios nacimientos de agua lo cual pone en riesgo la cobertura forestal de los mismos.

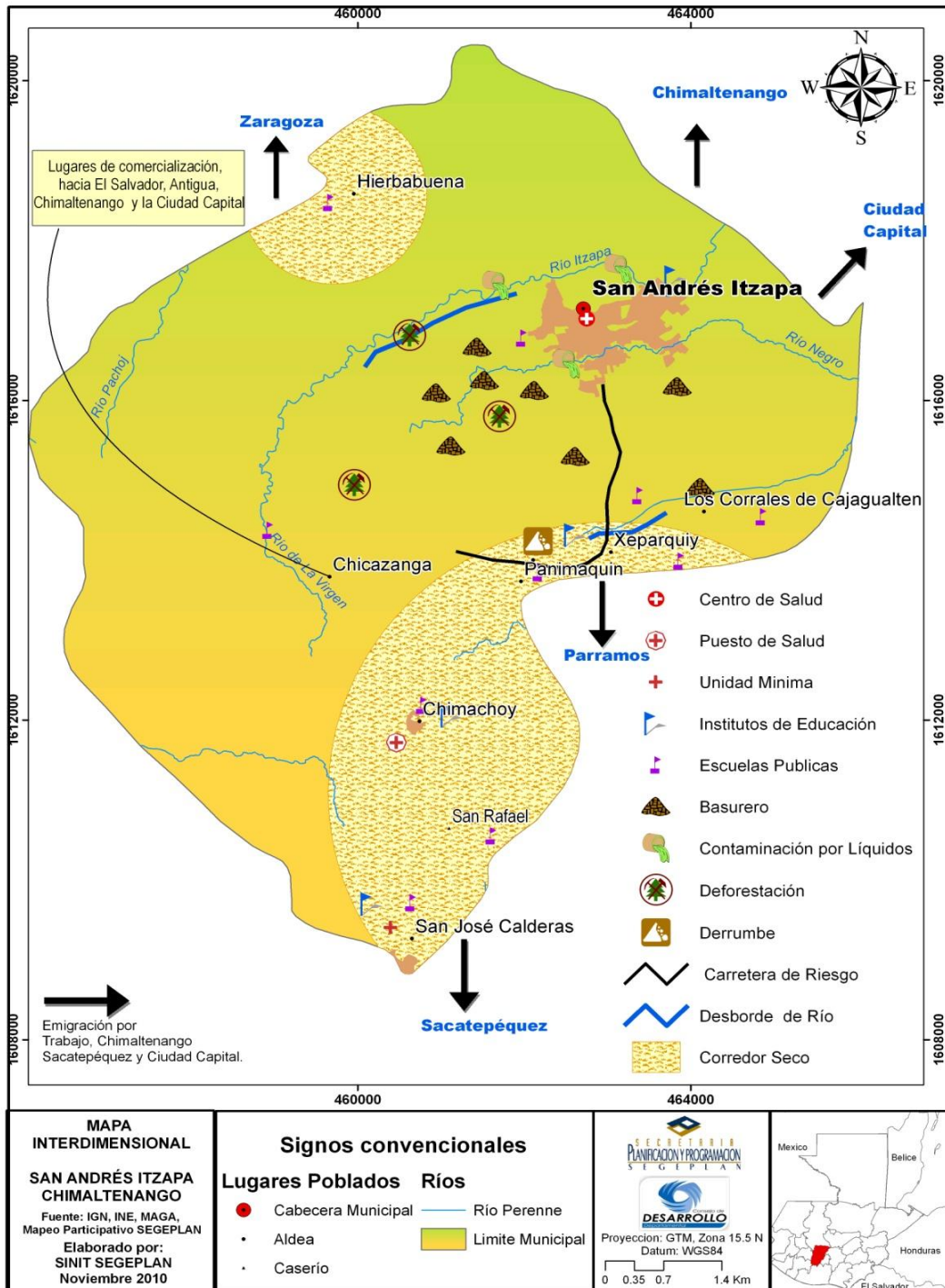
El municipio está identificado con riesgo ante la inseguridad alimentaria nutricional –INSAN-, se han identificado aldeas ubicadas en el corredor seco siendo éstas: Chimachoy, Hierbabuena, San José Calderas, Panimaquin, Xeparquiy, San José Cajagualten. En las mismas se han identificado casos de desnutrición aguda y crónica. La INSAN está relacionada con la pobreza que ha tenido un crecimiento ascendente, esto amerita darle la importancia necesaria para generar políticas municipales para su erradicación.

La ubicación geográfica de San Andrés Itzapa, favorece la movilidad y conectividad hacia la ciudad capital y cabecera departamental, así como al departamento de Sacatepéquez. Esto es un potencial que favorece el acceso a servicios así como a la comercialización de productos agrícolas, sin embargo existe tramos que deben ser mejorados.

Si bien es cierto, que su potencial productivo es en relación a productos no tradicionales, se ve limitada por la inexistencia de recursos económicos para la producción, sumado a ello las malas condiciones de las carreteras especialmente en invierno que se ven obstruidas por los deslaves y derrumbares.

La organización comunitaria se expresa a través de los COCODES, Comités de mujeres, asociaciones y otras. Es importante notar que la participación de la mujer ha aumentado significativamente; así como el protagonismo de sus lideresas. El gran número de organizaciones de mujeres, en donde una buena parte está compuesta por mujeres campesinas y dedicadas a la gestión de proyectos para financiar actividades productivas, representan en su conjunto un potencial de primer orden para reducir las tasas de pobreza en el municipio y para abordar otros temas como la desnutrición.

Figura 2. MDTA, San Andrés Itzapa, Chimaltenango



Una vez descritas las principales características de la fotografía del territorio, se aborda la construcción social de desarrollo, en donde los actores involucrados, determinan una visión conjuntamente, siguiendo con el PDM de San Andrés Itzapa, la visión que se determinó para el municipio fue:

“Para el año 2,025 San Andrés Itzapa se constituye en el centro de negocios, por su ubicación geográfica, que abastece tanto a los municipios cercanos, como a nivel nacional e internacional, cuenta con fuentes de trabajo digno para mujeres y hombres; posee tecnología de vanguardia, con carreteras interurbanas. Sus habitantes poseen un nivel socioeconómico y medio ambiente agradable que favorece la calidad de vida de sus habitantes”.

Prácticamente la utilidad de la visión, reside en que sirve de guía, para orientar el Modelo de Desarrollo Territorial Futuro -MDTF-.

Dentro del planteamiento de MDTF de San Andrés Itzapa, se menciona que para el 2,025 el municipio es un centro de negocios dado a su ubicación geográfica sobre la carretera interamericana que favorece la movilidad, comercialización de la producción agrícola y artesanal, reconocida a nivel nacional e internacional por su competitividad en el mercado. En donde la pobreza y extrema pobreza se ha reducido notablemente, lo cual garantiza el desarrollo socioeconómico de la población.

Además, prevalece el ordenamiento urbano y territorial que beneficia la calidad de los servicios básicos, comerciales y de vivienda que da respuesta a las demandas y crecimiento la población. Brinda servicios educativos de calidad, con cobertura en el nivel de primaria, básico, diversificado y universitario con equidad de género. Por lo que cuenta con niñez y juventud preparada para responder a las demandas laborales.

Los servicios de salud cubren al 100% de la población, por lo que los índices de morbilidad y mortalidad se han reducido notablemente, existe una cultura de prevención de enfermedades y las familias cuentan con recursos económicos y disponibilidad de alimentos que les garantizan su seguridad alimentaria nutricional.

Los recursos naturales son manejados y conservados adecuadamente lo cual garantiza su sostenibilidad, la población vive en armonía y respeto con la naturaleza. Existe una cultura de prevención de riesgos y desastres. Se cuenta con servicios de saneamiento básico adecuado.

La municipalidad es el coordinador de la planificación, monitoreo y seguimiento de los proyectos de desarrollo del municipio, articula los diferentes esfuerzos institucionales en pro del desarrollo sostenible de la población.

La población participa activamente y de forma organizada en los procesos de desarrollo del municipio, se cuenta con organizaciones comunitarias, municipales fortalecidas que hacen proceso de incidencia y gestión municipal. Además se cuenta con un COMUDE fortalecido que responde a las competencias que le designa la legislación nacional.

La participación ciudadana se hace efectiva en un ambiente de respeto, tolerancia, diálogo, transparencia y consensos lo cual promueve la democracia plena y el cumplimiento de los derechos sociales y políticos de sus habitantes.

Figura 3. MDTF, San Andrés Itzapa, Chimaltenango



Una vez construido el MDTA y MDTF, se determina los ejes de desarrollo, los cuales permite evidenciar líneas de acción estratégicas óptimas que orientan la planificación del desarrollo municipal a mediano y largo plazo; articulando con ello, la situación actual representada en el diagnóstico con la situación futura deseada y proyectada mediante el MDTF.

En el caso del PDM analizado, los ejes de desarrollo fueron:

1. Desarrollo social y fortalecimiento institucional
2. Desarrollo ambiental y económico
3. Desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Por medio del primer eje, se pretende abordar la problemática referente a los servicios de salud y educación, los cuales presentan cierto déficit en cuanto a la cobertura y atención de calidad. También se aborda la inseguridad alimentaria nutricional, representa una vulnerabilidad latente debido a que el municipio está catalogado como corredor seco debido a la sequía.

Este eje es sustancial, debido a que través del mismo se pretender dar respuestas a esas necesidades básicas y fundamentales para garantizar el desarrollo integral de los habitantes; por tanto, el primer eje asume el reto de reducir pobreza desde una óptica social, mejorando el acceso a servicios básicos y sociales, los cuales implican competencias institucionales compartidas, algunas de dominio municipal y otras de entidades públicas centrales.

El segundo eje que se refiere a desarrollo ambiental y económico, pretendió el establecimiento de programas de infraestructura y manejo de saneamiento básico, además apuesta por la conservación de los recursos naturales; buscando la protección de fuentes de agua, conservación de suelos, bosques, contribuyendo a la sostenibilidad del medio ambiente.

También persigue, implementar acciones de gestión de riesgo, es decir un plan de prevención, mitigación de riesgos/amenazas ante desastres naturales y antrópicas,

principalmente en lo relacionado a la organización y capacitación de la población. Finalmente este eje, plantea incentivar la economía local mediante la producción agrícola, pecuaria y artesanal.

La propuesta del tercer eje, de desarrollo urbano ordenamiento territorial trata de abarcar la problemáticas que ocasiona el crecimiento desordenado de la población, la migración que demanda de vivienda, así como servicios de infraestructura urbanos.

Una vez planteadas las estrategias de abordaje para la problemáticas y potencialidades encontradas, se plantea la propuesta de desarrollo, en donde el punto de partida son los ejes de desarrollo, a los cuales se le plantea objetivos estratégicos, operativos, indicadores, programas, proyectos y ubicación de la intervención en una lógica de análisis de cascada.

Estas son algunos ejemplos de la propuesta de desarrollo considerada para el municipio de San Andrés Itzapa³³:

Cuadro No. 4

Eje de desarrollo 1. Desarrollo social y fortalecimiento institucional

Objetivo estratégico 1.1 Impulsar acciones para el mejoramiento de salud, seguridad alimentaria y nutricional, educación y seguridad ciudadana, para brindar una mejora en la calidad de vida de la población con equidad de género.				
Objetivos operativos	Indicadores	Programas	Proyectos	Ubicación
1.1.1. Brindar servicios de salud de calidad a la población para reducir los índices de mortalidad infantil y morbilidad materna.	Aumento al 100% de la cobertura de salud para la población en el año 2015.	Ampliación de la cobertura e infraestructura en salud segura	Implementación de centro de atención permanente - CAP-	Cabecera municipal
			Ampliación y remodelación del puesto de salud	Chimachoy
1.1.2. Contribuir a	Reducción de la	Prevención y	Inmunización de Sarampión,	Todo el municipio

³³ En algunas matrices se resaltan círculos los cuales hacen referencia a proyectos que ya están previsto en el Poa 2012 de la municipalidad.

Objetivo estratégico 1.1 Impulsar acciones para el mejoramiento de salud, seguridad alimentaria y nutricional, educación y seguridad ciudadana, para brindar una mejora en la calidad de vida de la población con equidad de género.				
Objetivos operativos	Indicadores	Programas	Proyectos	Ubicación
la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional de las familias ubicadas en el corredor seco.	tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año de 7.29 a 0 y en menores de 5 años de 10.20 a 0 para el año 2021.	atención infantil	Paperas y Rubeola -SPR-	
			Prevención y atención de la desnutrición infantil	Corredor seco
			Mejoramiento de los sistemas de abastecimiento de agua	Cabecera municipal
			Construcción de sistema de agua	San Lorenzo, Chimachoy, y San José Calderas.
	Reducción de la vulnerabilidad alimentaria Nutricional del 49.0% a 16.33% para el año 2015.	Alimentación y nutrición segura	Instalación de huertos familiares	Corredor Seco
			Instalación de granjas pecuarias avícolas familiares	Corredor seco

Cuadro 5

Eje de desarrollo 2. Desarrollo ambiental y económico

Objetivo estratégico 2. 1 Generar acciones que favorezcan el manejo sostenible de los recursos naturales con enfoque en la gestión de riesgos; así mismo impulsar el desarrollo agroproductivo para el fortalecimiento de la economía local.				
Objetivos operativo	Indicadores	Programas	Proyectos	Ubicación
2.1.1. Ampliar los servicios de saneamiento básico para mejorar las condiciones de vida de la población.	Reducción de la brecha de 4.1 a 2.05 en el 2015, de proporción de población sin acceso a servicios de saneamiento mejorados.	Infraestructura y Manejo del Saneamiento Básico	Ampliación del sistema de alcantarillado sanitario	Vistas de San Andrés, Cantón San Lorenzo, Canadá y Colonia La Pinada Sur.
			Manejo y mantenimiento de las fuentes hídricas	La Toma, la Virgen, Río Negro

Objetivo estratégico 2. 1 Generar acciones que favorezcan el manejo sostenible de los recursos naturales con enfoque en la gestión de riesgos; así mismo impulsar el desarrollo agroproductivo para el fortalecimiento de la economía local.				
Objetivos operativo	Indicadores	Programas	Proyectos	Ubicación
	Reducción de la brecha de 1.5 a 0.75 de personas sin acceso a fuentes mejoradas de agua al 2015.		Construcción de planta de tratamiento de desechos sólidos.	Cabecera municipal
			Eliminación de basureros clandestinos	Todo el municipio
			Tratamiento de ríos contaminados.	La Virgen, y Negro
			Construcción de relleno sanitario	Cabecera municipal
2.1.2. Promover el manejo y uso de los recursos naturales para garantizar su sostenibilidad.	Aumenta al 100% el manejo adecuado de los recursos naturales al 2018.	Manejo y conservación de los recursos naturales	Planificación del manejo de los recursos naturales	Todo el municipio
			Elaboración de políticas y reglamentos para el uso de los recursos forestales e hídricos	Todo el municipio
2.1.3. Disminuir la vulnerabilidad de la población ante las amenazas.	Reducción de la vulnerabilidad en un 40% al 2015	Prevención y de manejo riesgos	Mitigación de las áreas de riesgo	San Rafael y Chimachoy
			Implementación de sistema de alerta temprana en inundaciones	Cabecera municipal
			Implementación de estrategia de gestión de riesgos	Todo el municipio
2.1.4. Incentivar la economía local del municipio mediante la producción agrícola, pecuaria y artesanal para generación de	Aumenta del 13.10 al 50% la proporción de empleo en la población económicamente activa.	Formación y Comercialización	Construcción de mercado municipal	Cabecera municipal
			Creación de mercados cantonales	Todo el municipio
	Aumento del		Conformación de cooperativa agrícola.	Chicazanga, San Rafael

Objetivo estratégico 2. 1 Generar acciones que favorezcan el manejo sostenible de los recursos naturales con enfoque en la gestión de riesgos; así mismo impulsar el desarrollo agroproductivo para el fortalecimiento de la economía local.				
Objetivos operativo	Indicadores	Programas	Proyectos	Ubicación
empleos	25.12% al 50% proporción de la población que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar para el 2015		Construcción de centro de acopio	Chicazanga
			Asfalto en las carreteras y caminos rurales	Chicazanga, Paminaquin, San Rafael.
			Capacitación grupos productores de mujeres	Todo el municipio

Cuadro 6

Eje de desarrollo 3. Desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Objetivo Estratégico 3.1 Promover el ordenamiento urbano y territorial del municipio para recuperar la imagen urbana.				
Objetivos Operativos	Indicadores	Programas	Proyectos	Ubicación
3.1.1. Implementar el ordenamiento urbano y territorial para establecer el desarrollo estratégico del municipio.	Al 2021 se cuenta con un municipio ordenando al 100%.	Ordenamiento Urbano Territorial y	Elaboración de la política municipal de ordenamiento urbano y territorial	Todo el municipio
			Implementación del catastro	Todo el municipio
			Implementación de la política municipal de ordenamiento urbano y territorial	Todo el municipio
			Reubicación de vivienda ubicada en áreas de riesgo.	Todo el municipio
			Construcción de rastros municipal con infraestructura adecuada	Área urbana

Con el establecimiento de la propuesta de desarrollo, se logra evidenciar las necesidades más sentidas de la población, en donde la visión y los objetivos estratégicos constituyen el marco estratégico, y los objetivos operativos, programas y proyectos constituyen el marco operativo. Con esta etapa se finaliza el PDM, quedando como desafío que las ideas de proyectos, sean visualizadas en la inversión local; en donde la propuesta del PDM sea implementada por medio de la programación multianual –PIMA- y la operativa anual –POA- de las municipalidades como de los sectores y cooperación internacional.

Como ejemplo a la apropiación que los gobiernos locales tienen del PDM y hacen uso de éste como orientador de sus Poas se muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 7

Correspondencia entre algunas ideas de proyectos de desarrollo del PDM priorizadas y los proyectos contemplados en el plan operativo de la municipalidad de San Andrés Itzapa, Chimaltenango en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-

Id Nombre de la Idea ID SNIP Asignado SNIP	Nombre de la Idea	ID SNIP	Nombre según SNIP	Unidad Ejecutora	Asignado SNIP Q.
5912	Ampliación del sistema de alcantarillado sanitario cantón San Lorenzo	74512	Ampliación sistema de alcantarillado sanitario y mejoramiento de calle cantón San Lorenzo	Municipalidad de San Andrés Itzapa, Chimaltenango	1440058.93
8225	Mejoramiento camino rural aldea Chicazanga	95880	Mejoramiento camino rural salida a aldea Chicazanga a un costado del Cementerio, San Andrés Itzapa	Municipalidad de San Andrés Itzapa, Chimaltenango	1,811,821.00
5768	Ampliación Sistema de alcantarillado sanitario red de drenaje colonia La Pinada Sur, San Andrés Itzapa.	99010	Ampliación sistema de alcantarillado sanitario red de drenaje fase I Colonia La Pinada Sur San Andrés Itzapa Chimaltenango	Municipalidad de San Andrés Itzapa	563,066.00
39796	Construcción Rastro Municipal de San Andrés Itzapa	99012	Construcción rastro municipal San Andrés Itzapa Chimaltenango	Municipalidad de San Andrés Itzapa, Chimaltenango	1,200,000.00

Fuente: <http://sistemas.segeplan.gob.gt/pdm>. Consultado abril 2012.

Los PDM son perfectibles, sin embargo, no se puede negar que al ser construidos de forma participativa, ha fortalecido la ciudadanía; mediante la identificación de las necesidades, análisis de las problemáticas y potencialidades locales y la legitimación social y validación de una visión municipal, hace que éstos instrumentos y el proceso de planificación como tal, se conviertan en instrumentos de gestión que propician el desarrollo local en los municipios guatemaltecos.

Además del caso de San Andrés Itzapa, en la parte de los anexos se presenta otros dos casos, siendo ellos los municipios de San Diego, Zacapa y Santa Lucía Milpas Altas, en donde se visualiza la conexión y coherencia entre el modelo de desarrolla actual; a partir del cual se generó el modelo de desarrollo a futuro y la visión del municipio que fue construida socialmente, dando como resultado la propuesta de desarrollo; la cual se debe de ejecutar para alcanzar la visión.

4.3 Conclusiones del estudio

Al analizar toda la información y hallazgos recopilados, luego de una interpretación de los instrumentos llenados en trabajo de campo; se puede concluir que se han encontrado las suficientes evidencias empíricas para confirmar la hipótesis de que efectivamente *el proceso de planificación territorial participativa en Guatemala constituye una como ventana de oportunidad para promover el desarrollo humano local*, por los siguiente argumentos:

El proceso contribuyó al fortalecimiento de algunos COMUDE con la integración de algunos actores invisibilizados anteriormente, tal es el caso del municipio de San Martín Jilotepeque, Chimaltenango, en donde el COMUDE actualmente cuenta con una participación activa de los sectores de medio ambiente, así como

del sector productivo, especialmente representantes de las asaciones cafetaleras locales.³⁴

Efectivamente el proceso de planificación territorial pública participativa, al fortalecer el COMUDE, construye la ciudadanía a través de la inclusión de organizaciones civiles, de mujeres, pueblos indígenas, que garantizan los medio para fortalecer los espacios democráticos participativos, condición necesaria para el desarrollo local.

“En muchos municipios la combinación de las técnicas del taller con otras técnicas de investigación cualitativa permitió un mejor análisis territorial y de planificación, por lo tanto, generó una mejor identificación de los puntos fuertes y débiles del territorio”³⁵. Ello, permite conocer las capacidades y limitaciones del territorio de una manera compartida por toda la población.

Al referirse a la experiencia de planificación municipal, las entrevistas hechas resaltan la importancia que los actores locales le dieron al proceso. Ello se evidencia en los siguientes extractos de las entrevistas hechas: “Hubo buen porcentaje de participación, sin embargo, una etapa posterior, con los actores involucrados que busque consolidar los resultados del proceso, así como las capacidades instaladas, permitirá una mejor apropiación del plan de desarrollo”³⁶.

“Para ser la primera vez, estuvo excelente el proceso. Se dio participación a diferentes grupos de la sociedad civil. La municipalidad estuvo pendiente y a la par del proceso. Siempre estuvo la encargada de la oficina de servicios comunitarios, OMM y DMP”³⁷.

³⁴ Según Rudi Marroquin, Alcalde de San Martín Jilotepeque, Chimaltenango 2009-2012. Entrevista elaborada diciembre 2010.

³⁵ Gersón Martínez, facilitador del proceso de planificación en el departamento de Zacapa. Entrevista realizada diciembre 2010.

³⁶ Leonel Pirir, Concejal en Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez. Entrevista elaborada diciembre 2010.

³⁷ Catalina Martínez, Alcaldesa de San Bartolomé Milpas Altas, Sacatepéquez. Entrevista elaborada diciembre 2010.

“Los COCODE, COMUDE, representantes del puesto de salud, de educación, Renap, DMP y líderes locales aprendieron sobre la importancia de la participación local en la planificación”³⁸.

“En cuanto a los resultados del proceso, la población estaba motivada y esperan tener proyectos basados sus necesidades.”³⁹

“Los elementos esenciales de un buen plan territorial a nivel municipal son, entre otros: 1) Diagnóstico participativo con enfoque territorial (identificación de la problemática y las potencialidades). 2) Visión del municipio. 3) Objetivos estratégicos, así como objetivos operativos que incluye las principales demandas ciudadanas o bien acciones prioritarias definidas en función de desarrollo local integral”⁴⁰.

En el proceso de planificación fue clave el involucramiento de los directores de DMPs, según Sergio Edmundo Isales⁴¹ “El Plan de Desarrollo Municipal, es una herramienta básica para las Autoridades Municipales para lograr una buena gestión y utilización de los recursos del Estado. La experiencia vivida en el proceso de elaboración del PDM; es de que se tuvo una participación activa tanto de los líderes comunitarios, como también del Concejo Municipal, esto debido a la metodología que fue efectiva, la sistematización permitió a los actores claves en los talleres, el involucramiento y la aportación de información para la redacción y formulación de los objetivos estratégicos que servirán de base para la priorización, gestión y ejecución de los proyectos de desarrollo”

³⁸ Rudy Santizo, Dirección de Planificación Municipal –DMP-, Municipalidad de El Tejar, Chimaltenango. Entrevista elaborada diciembre 2010.

³⁹ Benjamín Vásquez, Alcalde de San Miguel Pochuta, Chimaltenango. Entrevista elaborada diciembre 2010.

⁴⁰ David Ramos, Delegado Departamental SEGEPLAN, Zacapa. Entrevista realizada diciembre 2010

⁴¹ Director Municipal de San Diego, Zacapa.

Lo anterior, en base al análisis de las entrevistas elaboradas, lleva a considerar que la planificación territorial participativa debe de ser una planificación que toma en cuenta las características del municipio, las potencialidades, problemáticas, que mediante una propuesta de desarrollo, se ubiquen líneas de acción, estableciendo una relación coherente entre el plan de desarrollo municipal con un plan operativo anual, el cual es un proceso regular y cíclico, en donde se ordena y prioriza la inversión local, acorde a las metas anuales que defina el Concejo Municipal.

La vinculación entre el PDM y POA, es el mecanismo que asegura que las ideas de proyectos identificadas por los ciudadanos en el proceso de planificación participativa, tengan una materialización concreta en los presupuestos municipal y sectorial – institucional.

La planificación territorial, que se realiza en forma participativa, debe de responder a la propuesta de lo que el municipio desea alcanzar en el futuro. Por lo tanto, además de plantear la imagen que será su objetivo, (visión) debe definir el curso de acción que se seguirá para alcanzarla; esto está claramente definido en el hilo conductor que existe entre el MDTA, MTDF, visión, ejes de desarrollo, objetivos estratégicos y operativos, reflejados en programas y proyectos, que son muestra de las realidades locales.

Aunque el PDM, no ha logrado posicionarse en todos los municipios como un instrumento de debate ciudadano, debido a que al momento de finalizar la gran mayoría de ellos (321), coincidió con un el año electoral, el desafío es impulsar la socialización y divulgación de los mismos. Sin embargo; “el plan si se ha posicionado como documento recurrente de carácter formativo para investigaciones, establecimientos de líneas de acción para diferentes instituciones y ONG en su quehacer”⁴².

⁴² Tomas Haroldo Arriola, representante del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Totonicapán. Entrevista realizada diciembre 2010.

El desafío que plantea el PDM, es que ya estableciendo las ideas de proyectos de desarrollo, que responde a las necesidades más sentidas de la población, es que las mismas; sean visualizadas en la inversión local, buscando la vinculación entre el PDM con la programación multianual y la operativa anual⁴³.

El PDM, brinda una interpretación de la percepción de los actores locales, en relación a gestión para la reducción de riesgo, por lo que sienta las bases para el desarrollo de atlas de riesgos territorializados.

“El PDM, es una herramienta participativa del desarrollo, donde se recogen las necesidades del municipio... es una guía que debería ser respetada por la clase política y trascender a los cambios de gobierno tanto a nivel nacional como municipal, pues es la única forma en que podremos diseñar nuestro futuro, dando prioridad a los proyectos que nos permitan realmente mejorar nuestra calidad de vida en el mediano y largo plazo.” Patricio Paz Chacón, Director DMP, Río Hondo, Zacapa.

En conclusión, la participación de los ciudadanos e involucramiento de las autoridades locales, se convirtió en una de las condiciones de viabilidad de los planes, ya algunos de los proyectos planteados en los planes de desarrollo, se han visualizado en los planes operativos municipales⁴⁴; dejando evidencia de que, efectivamente *el proceso de planificación territorial pública participativa en Guatemala constituye una ventana de oportunidad para promover el desarrollo humano local.*

⁴³ Resaltar que la mayoría de las ideas de proyectos de desarrollo plasmadas en los PDM, están vinculadas a los temas que plantean los ODM, de esto la importancia para atender desde lo municipal temas como acceso a la educación, saneamiento básico, agua potable, ya que el municipio ayuda a cerrar las brechas existentes, contribuyendo a alcanzar las metas de país.

⁴⁴ Ver anexo 3, Matriz de correspondencia entre algunas ideas de proyectos de desarrollo del PDM y los proyectos ingresados por las municipalidades del departamento de Chimaltenango, Zacapa y Sacatepéquez en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-, Segeplan, 2012.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar, Luis. (2000). La implementación de las políticas, 3° edición, México.
2. Aguilar, Adrian, Boris Graizbord y Alvaro Sánchez. (1996). La ciudades intermedias y el desarrollo regional en México. Fondo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
3. Ahumada, Jorge. (1966). Notas para una teoría general de la planificación, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas, vol. IV, núm. 4.
4. Alvarez, Isaías. (2002). Planificación y desarrollo de proyectos sociales y educativos. Editorial Limusa. México.
5. Ander Egg, Ezequiel. (1994). Diccionario del Trabajo Social. Humanitas - Buenos Aires.
6. Arnoletto, Eduardo Jorge. (2007). Glosario de conceptos políticos usuales. Eumednet. Buenos Aires. Argentina.
7. Bognador, Vernon. (1991). Enciclopedia de las instituciones políticas. Alianza Editorial, S.A. Madrid. España.
8. Bromley, Raymond. (1981). El proceso de planificación: lecciones del pasado y un modelo para el futuro”. Santiago de Chile, Ed. ILPES.
9. Cabrera Rodríguez, Flor. (2002). Hacia una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural. En Margarita Bartolomé Pina (coord.): Identidad y ciudadanía. Narcea. Madrid. España.

10. Calvo, Jorge. (2005). El enfoque territorial en las políticas públicas. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública. Guatemala.
11. Carro, Luciano de la Fuente. (1997). Educación en la Participación y la Convivencia Ciudadana. 2ª Edición. Fundación Social. Colombia.
12. Cecchini, Simone. (2005). Indicadores de ODM en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales. CEPAL. Santiago de Chile.
13. CEPAL. (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía, Tomo I. Visión global. Colombia.
14. Congreso de la República, 1997. Decreto número 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto, Guatemala.
15. Congreso de la República, 1986. Decreto Número 70-1986, Ley Preliminar de Regionalización. Guatemala.
16. Congreso de la República, 1997. Decreto Número 114-1997, Ley del Organismo Ejecutivo. Guatemala.
17. Congreso de la República, 2002. Decreto 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala.
18. Congreso de la República, 2002. Decreto Número 12-2002, Código Municipal. Guatemala.
19. Congreso de la República, 2002. Decreto Número 14-2002, Ley General de Descentralización. Guatemala.

20. Congreso de la República, 2005. Decreto Número 52-2005, Ley Marco de los Acuerdos de Paz. Guatemala.
21. De Cambra, Jordi. (2000). Desarrollo y Subdesarrollo del concepto de Desarrollo: elementos para una reconceptualización. El Resignificado del Desarrollo.
22. Font, Antonio. (2003). Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación. Barcelona.
23. Friendmann, Jonh. (2001). Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
24. Gardner, Kati, David Lewis. (2003). Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno. México.
25. Hurtado, Héctor. (1968), Planificación, desarrollo e integración. Caracas: Venezuela.
26. Iracheta, Alfonso. (1997). Planeación y desarrollo, una visión de futuro. Plaza y Valdez. México.
27. Levy, Santiago. (2002). Crecimiento, pobreza y desigualdad, en Solana, Fernando (ED), América Latina XXI, ¿avanzará o retrocederá la pobreza?. Fondo de Cultura Económica. México.
28. Lira, Luis. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Santiago de Chile.

29. López, Alejandro. (1997). Artículo los municipios y el desarrollo con equidad. Universidad Politécnica de Madrid.
30. May, Nick. (1997). Desafiando suposiciones: cuestiones de género en la regeneración urbana. Londres.
31. Muñoz, Maria. (1994). Desarrollo gerencia estratégico del bienestar social, en Diseños de proyectos de bienestar social, Facultad de Humanidades - Universidad del Valle, Santiago de Cali.
32. O'Donnell, Guillermo. (2003). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. ___
33. Obregón, Saha. (2001). Sistematización analítica de literatura sobre urbanismo desde una perspectiva de género. Madrid.
34. Ocampo, José. (2002). Retomar la agenda del desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México.
35. Oyarzo, Lilián. (2007). Ponencia políticas públicas tercer congreso de ciencias sociales y jurídicas. Universidad de Los Lagos. Osorno.
36. Perego, Luis. (2003). Competitividad a partir de los Agrupamientos Industriales, Un Modelo Integrado y Replicable de Clusters Productivos”, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
37. Pérez, Aminadab. (2002). Desarrollo humano: hacia un consenso para incrementar el bienestar y generar oportunidades. México.
38. Prats, Joan. (2004). Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local. México.
39. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (1990). Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Bogotá.

40. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Mundi-Prensa. Madrid.
41. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2002). Informe sobre Desarrollo Humano 2002, Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Mundi-Prensa. Madrid.
42. Rozga, Ryszard (2004). Globalización, territorio y dilema de planeación.____
43. Rufián Dolores. (1993) El régimen jurídico de la planificación en América Latina. Cuadernos del ILPES 37LC/IP/G.64-P Santiago de Chile.
44. Saborido, Marisol y Claudy Vouhé (1999). Género en la planificación local. Guía para operadoras y operadores. Santiago de Chile.
45. SEGEPLAN. (2008). Marco Conceptual y Proceso Metodológico, Sistema de Planificación y Programación Territorial (SPPT). Dirección de Planificación Estratégica Territorial. Guatemala.
46. SEGEPLAN. (2011). Guía para la elaboración de un plan de desarrollo municipal. Modulo 1, Marco conceptual y proceso metodológico. Guatemala.
47. SEGEPLAN. (2009). Guía de facilitación, planificación de desarrollo departamental (PDD) y plan de desarrollo municipal (PDM). Guatemala.
48. Sen, Amartya. (2003). Sobre ética y economía. Alianza Editorial. Madrid.
49. Subirats, Joan. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid.

50. Young, Kate (1988). Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de los mujeres. Flora Tristán Ediciones. Santiago de Chile.

ANEXOS

Anexo No. 1 Guía utilizada en las entrevistas abiertas

1.1. Guía de entrevistas a autoridades locales

Nombre del Entrevistado: _____

Cargo: _____

Fecha: _____

1. ¿Ha participado con anterioridad en algún proceso de planificación para el desarrollo de su municipio? ¿Cuál?
2. ¿Quiénes considera que deben ser los actores en una planificación participativa municipal?
3. ¿Cuál es el papel de los COCODES en el proceso de planificación?
4. ¿Cuál podría ser la forma en que la comunidad participe en el proceso de planificación?
5. ¿Considera usted que el proceso de planificación fortalece la gestión en su territorio?
6. ¿Considera que las acciones contenidas en el Plan de Desarrollo lo benefician ya sea directa o indirectamente a usted?
7. ¿Cómo la gestión municipal puede jugar un rol activo para promover el desarrollo local?
8. ¿Cuáles considera que son los resultados más relevantes del Proceso de Planificación Territorial en su municipio?
9. ¿Hubo algún evento natural o de otra naturaleza que afectara el Proceso de Planificación Territorial?
10. ¿Usted cree que se logró desarrollar plenamente un enfoque participativo en el Proceso de Planificación Territorial, cómo se refleja?
11. ¿Cómo calificaría usted la participación de la DMP dentro del Proceso de Planificación Territorial y por qué?
12. ¿Considera que hubo algunos actores que se opusieron al Proceso de Planificación?: ¿Cuáles y en qué forma?
13. ¿Qué participación tuvo el COMUDE y/o el CODEDE en la validación de los productos del Proceso de Planificación Territorial?

1.2. Guía de entrevistas a formuladores metodológicos

Nombre del Entrevistado: _____

Cargo: _____

Fecha: _____

1. ¿Considera que la metodología implementada para la formulación del Plan de desarrollo municipal inducía a un ejercicio participativo con equidad étnica y de género, por qué?
2. ¿Considera que los procesos de planificación participativa benefician la democracia y la gobernabilidad local, por qué?
3. ¿La metodología para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, permite fortalecer las capacidades de análisis de los actores sociales, constituyéndolos como entes consientes y responsables del proceso de desarrollo de su municipio?
4. ¿Metodológicamente la formulación de los planes de desarrollo incorpora los intereses individuales de los actores territoriales?
5. ¿Considera que la propuesta metodológica para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, tenía como uno de sus objetivos el fortalecimiento de las capacidades de los representantes institucionales, y que esto su vez pudiera favorecerlos para el desarrollo de sus respectivas funciones?
6. Mencione 3 cambios que hubiese realizado a la metodología, para que pudiera fortalecer de mejor forma las capacidades de los representantes institucionales, en el proceso de planificación municipal
7. ¿Cuales considera que fueron las 3 mayores limitaciones metodológicas que no permitieron la consecución de un mejor nivel de calidad en los Planes de Desarrollo?
8. ¿Los Resultados obtenidos de la implementación metodológica fueron los que se esperaban, o cuáles cree que fueron los factores que pudieron sesgarlos?
9. ¿Cuáles fueron los parámetros bajo los cuales se estableció la temporalidad para la implementación de la metodológica de formulación del PDM, y que cambios pondría en función de los resultados obtenidos?
10. ¿Considera que el proceso de análisis territorial al que inducía la metodología de planificación municipal, permitía evidenciar la condición general del municipio y sus respectivas asimetrías y desigualdades, explique?

1.3. Guía de entrevistas a facilitadores del proceso de planificación territorial / Delegados de Segeplan

Nombre del Entrevistado: _____

Cargo: _____

Fecha: _____

1. ¿Cuáles considera que son los 3 resultados más relevantes del Proceso de Planificación Municipal?
2. Mencione 3 aspectos que influyeron de manera importante en el Proceso de elaboración del PDM.
3. ¿Ha tenido otra experiencia en Planificación Territorial? ¿Cómo define esta experiencia con respecto a las otras?
4. Mencione 3 aspectos de las Herramientas utilizadas que influyeron de manera importante en el proceso de elaboración del PDM.
5. ¿Cuáles recomendaciones de ajuste haría a las Herramientas o cuáles nuevas técnicas recomendaría utilizar para hacer más efectivo el Proceso de Planificación Municipal en futuras oportunidades? Explique.
6. ¿Los resultados que se esperaban obtener de la aplicación de las herramientas, estaban claros? Explique.
7. ¿De las herramientas utilizadas cuáles fueron las más complicadas de entender o aplicar?
8. ¿Los resultados obtenidos con las herramientas utilizadas en el proceso, fueron suficientemente aprovechados para construir el PDM? Explique.
9. ¿Cuáles son los 3 aspectos más relevantes que pudieron afectar (eventos naturales, logísticos, administrativos o de otra naturaleza) el Proceso del PDM?
10. ¿Cuál es su opinión con respecto a la secuencia lógica de actividades (talleres, reuniones técnicas, etc.) en que está diseñado el Proceso de Planificación?
11. ¿Cómo influyó el aspecto político la operativización del Proceso de Planificación Territorial PDM?
12. ¿Considera que se logró desarrollar plenamente el Enfoque Participativo del Proceso en la elaboración del PDM y cómo influyó este enfoque en el resultado final?
13. Mencione 3 aspectos relacionados al rol que jugó el Delegado Departamental de SEGEPLAN en el Proceso de Planificación Municipal.

Anexo No. 2 Guía utilizada en las entrevistas semi estructuradas

Nombre del Entrevistado: _____

Cargo: _____

Fecha: _____

1. ¿Considera usted que el proceso de planificación municipal fortalece la gestión en su territorio? Explique.
SI NO

2. ¿Es para usted de COMUDE un espacio real de participación ciudadana, donde se toman decisiones encaminadas al desarrollo del departamento? Explique.
SI NO

3. ¿Considera la formulación del Plan de Desarrollo Municipal le permite al sector que usted representa, coordinar con las instituciones públicas y obtener lineamientos que le favorezcan en el desarrollo de sus respectivas actividades? Explique.
SI NO

4. ¿El proceso de planificación municipal le permitió conocer e interrelacionarse con los distintos tipos de actores que hay en su territorio, en que lo favorece esto a usted?
SI NO

5. ¿Después de ser partícipe del proceso de planificación municipal es usted más consciente de su responsabilidad de participar en los procesos de desarrollo de su departamento?
SI NO

6. ¿Considera su participación en el proceso de planificación municipal le permitió fortalecer el conocimiento del municipio, así como de las problemática y potencialidades del mismo?
SI NO

7. ¿Considera usted que recibió algún tipo de aprendizaje, al haber participado en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, y si este aprendizaje le es útil para el desarrollo de sus actividades?
SI NO

8. ¿Considera usted que su opinión fue importante, y que sus aportes como representate institucional o social, fueron tomados en cuenta para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal?
SI NO

9. ¿Considera que los facilitadores del proceso de planificación, contaban con el expertis suficiente para desarrollar procesos de esta envergadura? Explique.
SI NO

10. Mencione 3 aspectos que limitaron su participación en el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo Municipal.

11. ¿Se le informó que el Plan de Desarrollo Municipal se realizaba en el marco del SNP, las fases que serían ejecutadas para su formulación y cuál es el rol que usted como actor territorial tendría dentro del proceso?
SI NO

12. ¿Considera que la información territorial, contenida en el Plan de Desarrollo Municipal, representa la realidad de la condición municipal al momento de formulación del documento?
SI NO

Gracias!

Anexo No. 3 Ejemplos de PDM visualizando su propuesta de desarrollo⁴⁵

Plan de desarrollo de San Diego, Zacapa

- Modelo de Desarrollo Territorial Actual –MDTA-

El Municipio de San Diego del departamento de Zacapa, se localiza a 172 kilómetros de la ciudad capital. Cuenta con una extensión territorial de 112 km², con una altura de 674 metros sobre el nivel del mar y una densidad poblacional de 52 habitantes por kilómetro cuadrado, el 99.86 % de la población es ladina, el 9% reside en el área urbana y el resto en el área rural.

Según la población por rango de edades, se tiene una gran mayoría identificada como población económicamente activa, lo que manifiesta un potencial para el desarrollo del municipio; además, por el crecimiento poblacional aunque se manifiesta bajo, demanda mayores accesos a los servicios básicos tales como agua y saneamiento, educación, salud, vivienda, seguridad alimentaria y fuentes de empleo. Por ejemplo, en salud, se evidencia la necesidad de contratar personal y mejorar la atención así como el equipamiento necesario para brindar un mejor servicio. En el contexto educativo, la cobertura neta se ha mejorado notablemente en el nivel preprimario y en el primario, pero en el nivel medio (ciclo básico y diversificado). Se necesita para poder atender mejor a la población escolar, fortalecer los tres niveles con material y equipo (tecnología), ampliación de infraestructura, haciendo énfasis en la necesidad de crear centros educativos de carreras técnicas que respondan a las necesidades e intereses del municipio.

La falta de fuentes de empleo en el municipio y condiciones limitantes para mejorar los rendimientos y diversificar la producción, son unas de las causas que exige a la población migrar a otros sitios para prestar sus servicios y mejorar la

⁴⁵ Con la intención de mostrar la correspondencia entre modelo de desarrollo territorial actual, visión, modelo de desarrollo territorial futuro, ejes y propuesta de desarrollo se hace un extracto del PDM. La propuesta de desarrollo no se presenta en su totalidad.

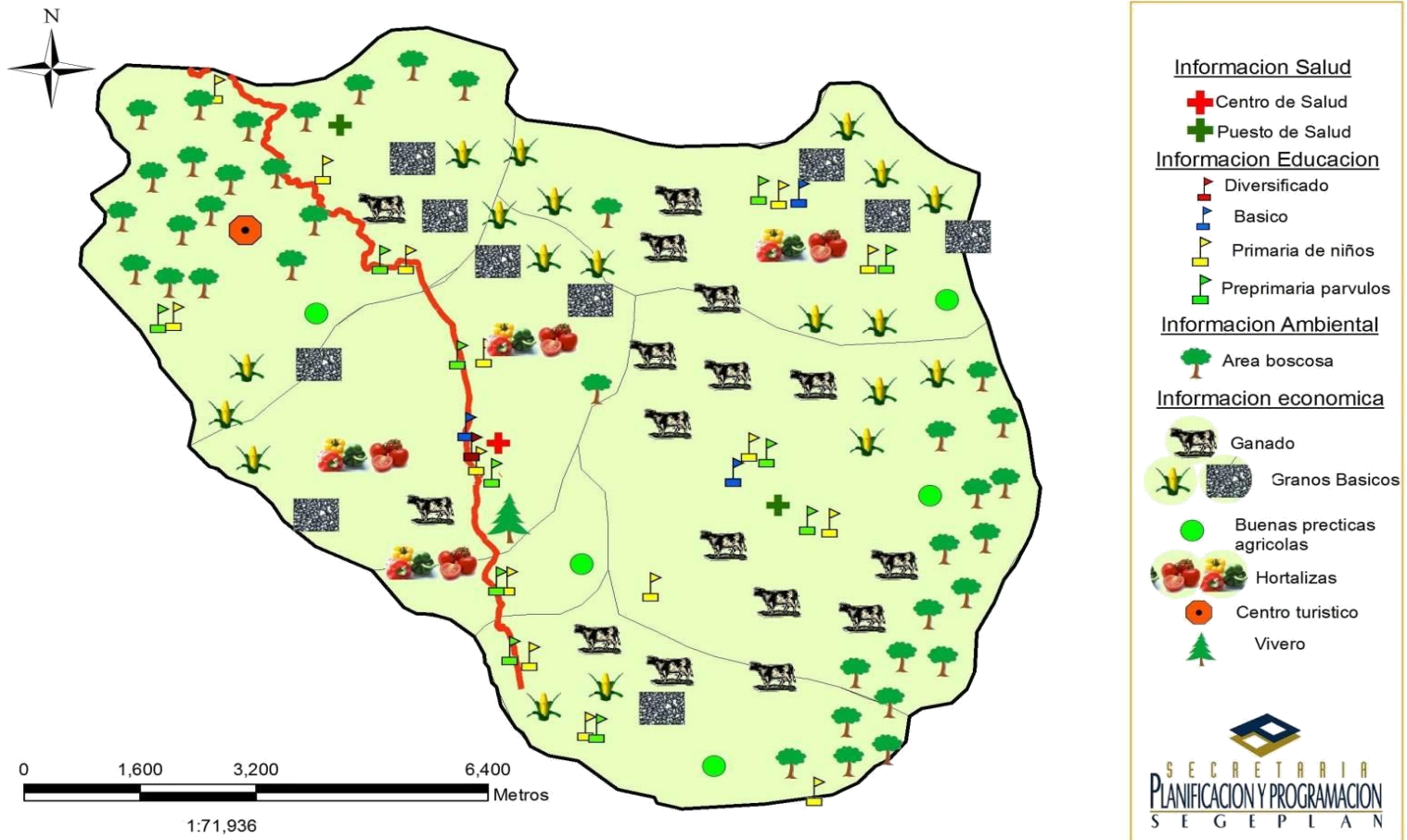
economía familiar. El municipio tiene un potencial agropecuario que por falta de asistencia técnica, crediticia y carecer de una estructura productiva limita aumentar el marco de comercialización, ejemplo de ello, la industria artesanal (a pequeña escala), algunas granjas pecuarias, el cultivo de granos básicos, hortalizas, café y la ubicación geográfica cercana a otros departamentos, amplía el margen de oportunidades para impulsar el desarrollo productivo.

Es de importancia mencionar, que la cobertura forestal se ha ido destruyendo debido a la tala inmoderada de árboles y al avance de la frontera agrícola, que trae como consecuencia, la erosión del suelo, ~~deseccamiento de ríos y mantos acuíferos~~, también se presenta la contaminación por desechos sólidos y líquidos, que se da por la falta de conciencia de la población respecto a la protección, uso y manejo sostenible y sustentable de los recursos naturales.

El municipio cuenta con un potencial forestal, lo que puede aprovecharse para promover prácticas sostenibles que protejan, mejoren y regeneren los suelos que han sido degradados por la deforestación y la agricultura, esta problemática puede ser enmendada con el empleo de sistemas agroforestales (SAF); que incrementan las producciones, convirtiéndose en una agricultura sostenible. Además, de formar parte del plan de incentivos forestales (PINPEP y PINFOR) del Instituto Nacional de Bosques (INAB) como un incentivo a realizarlo.

La presencia institucional y la organización social son una oportunidad para promover el desarrollo, existiendo buena relación y comunicación entre ambos. El fortalecimiento al sistema de Consejos de Desarrollo, la coordinación y atención integral de parte de los actores presentes en el municipio podría permitir cubrir el cien por ciento la cobertura y las necesidades de la población de San Diego.

MDTA Municipio de San Diego, Zacapa Esquema Geográfico.



- Propuesta de planificación municipal

La prioridad de este PDM, es lograr los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio, acordadas en el seno de la Naciones Unidas, siendo los siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre,
- Lograr la enseñanza primaria universal,
- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer,
- Reducir la mortalidad infantil,
- Mejorar la salud materna,
- Combatir el VIH y sida, el paludismo y otras enfermedades,
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Con la ejecución de los proyectos planificados, se habrá mejorado la calidad de vida de los habitantes del municipio, impulsado un crecimiento económico más equitativo, un desarrollo social más participativo y la preservación del ambiente.

Visión

“En el año 2025, San Diego es un municipio cuya población cuenta con óptimas condiciones de salud, educación de excelencia y acceso a los servicios básicos, protegiendo y conservando sus recursos naturales, mediante un sistema económico local sostenible y equidad social”.

- Modelo de Desarrollo Territorial Futuro –MDTF-

Con la implementación del Plan de Desarrollo Municipal, se espera que San Diego sea un municipio transformado, con desarrollo integral sostenible, en todas las dimensiones: social, ambiental, económico y político-institucional.

El municipio manifestará buena cobertura en salud, es decir que se contará con 5 servicios de salud ubicados estratégicamente, la atención será de calidad y las tasas de mortalidad infantil y menores de 5 años, serán de 0 por cada 1000 nacidos vivos. Se espera que la cobertura en educación sea del 100% en todos los niveles educativos, en el ciclo básico se espera que existan 43

establecimientos distribuidos estratégicamente en el municipio, así como la creación de dos institutos de diversificado, donde los jóvenes tendrán la oportunidad de estudiar una carrera de nivel medio. Se espera que con el alcance de este nivel educativo, la población sea más próspera, con mejor calidad de vida.

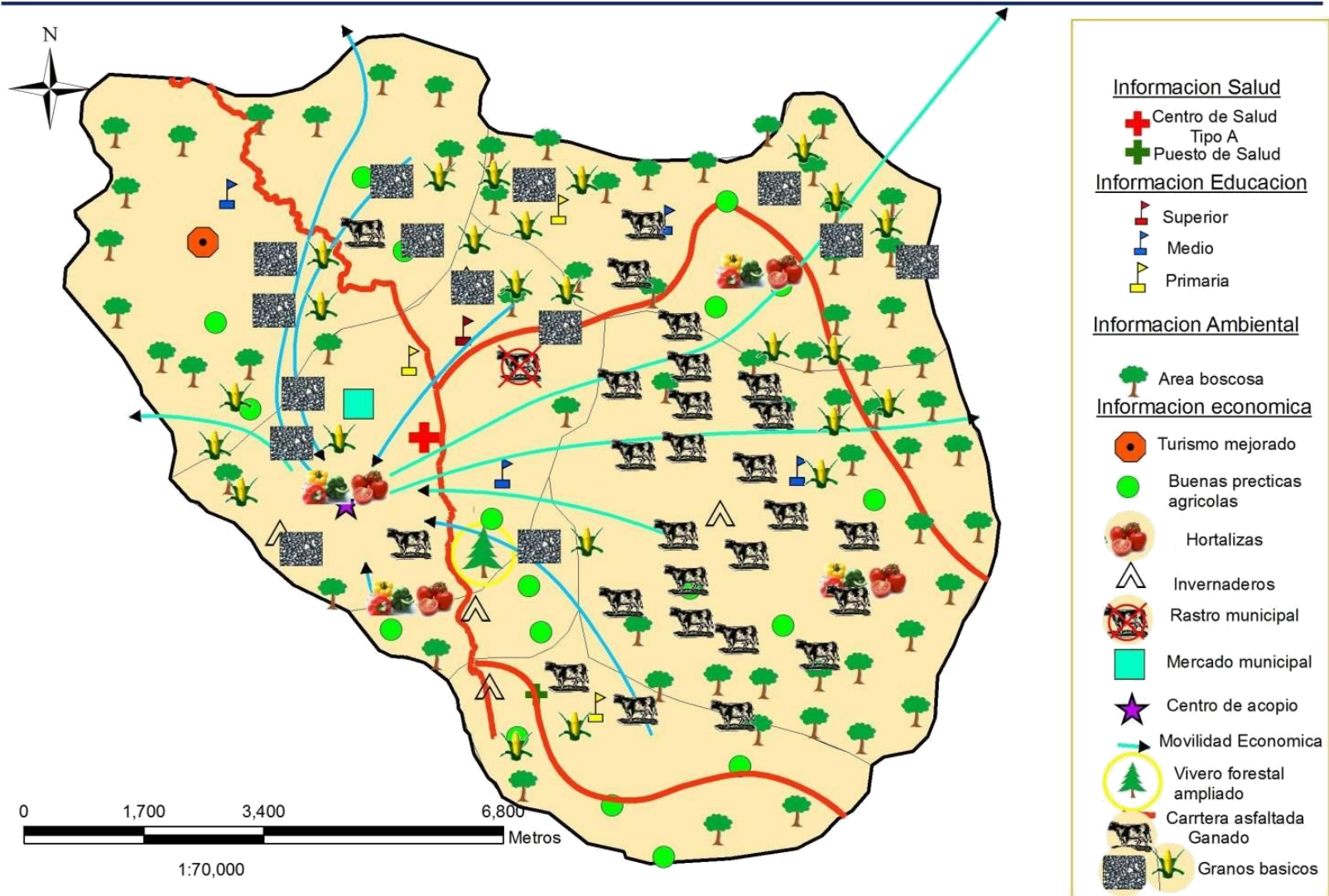
La totalidad de la población tendrá pleno acceso a los servicios básicos (agua potable, energía eléctrica y saneamiento básico) de calidad. Las viviendas estarán construidas con materiales adecuados, las paredes de adobe y bajareque estarán repelladas, no tendrán piso de tierra sino de ladrillo o concreto y con techo adecuado.

En el aspecto económico se espera un mejor flujo comercial con los municipios vecinos, incluyendo Chiquimula y San Luis Jilotepeque, ya que las vías de acceso que interconectan a dichos territorios con San Diego, estarán debidamente asfaltadas, por lo que el intercambio de productos será más fluido.

En el 2025, también se espera tener una mayor cobertura forestal, se realizarán acciones orientadas al manejo integral de las microcuencas existentes en el municipio, iniciando desde la zona de recarga hídrica hasta la parte baja, dicho manejo incluirá reforestación, sistemas agroforestales, estructuras de conservación de suelos, manejo adecuado de los cultivos, adecuada disposición de excretas, plantas de tratamiento de aguas servidas, manejo sostenible de los desechos sólidos, monitoreo constante de las fuentes de agua en cuanto a su caudal y calidad, entre otros.

El gobierno municipal, será el ente articulador que coordine, armonice e integre los distintos esfuerzos de las instituciones del Estado, iniciativa privada, COCODE, Cooperativas, Asociaciones y otros actores locales que impulsen el desarrollo integral de la población y el territorio, respondiendo al alcance de la metas establecidas en los ODM. En cuanto a la participación ciudadana, se tendrá una mayor inserción de la mujer en los diferentes espacios, asumiendo un papel protagónico en el desarrollo del municipio.

MDTF Municipio de San Diego, Zacapa Esquema Geográfico.



- Eje de Desarrollo

1. Servicios básicos de calidad con equidad social: apunta al fortalecimiento de programas nutricionales e inmunizaciones, el sistema de salud, podrá alcanzarse la extensión de cobertura necesaria para atender a toda la población del municipio; no obstante, deberán fortalecerse los servicios con medicamentos, equipo, infraestructura y el respectivo personal, los que al momento son deficitarios.

En el tema de educación implica la construcción, ampliación y equipamiento de nuevas aulas; además se enfocará en la calidad, llevando la tecnología a todos los establecimientos. En cuanto a las condiciones de vivienda, se propone que la totalidad de las viviendas existentes en el futuro, posean los servicios básicos de agua, energía eléctrica y saneamiento básico de forma adecuada; se plantea además, que las viviendas sean dignas de habitar, es decir paredes bien repelladas, sin piso de tierra, con techo adecuado.

En el caso de los servicios de agua, luz y drenaje, se habrán cambiado el sistema de agua en todo el municipio con la implementación de una planta de tratamiento para el agua domiciliar, además del mejoramiento y ampliación de la red de distribución, se habrá ampliado el sistema de drenajes y dotado a todas las áreas de infraestructura necesaria para la eliminación de la contaminación por excretas. En el servicio de alumbrado se habrá ampliado la red de distribución e implementado el alumbrado público en todo el municipio.

2. Manejo sostenible y sustentable de los recursos naturales, deberá acatar lo establecido en la meta como país en los ODM, donde se establece la necesidad de incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales para revertir la pérdida de recursos del medio ambiente (suelo, agua, flora y fauna). Por lo que se realizarán acciones orientadas a reforestación, sistemas agroforestales, estructuras de conservación de suelos, adecuada disposición de excretas, plantas de

tratamiento de aguas servidas, manejo sostenible de los desechos sólidos, entre otros.

Además, se considera parte del impacto ambiental el control y disminución de riesgos a desastres naturales, por lo que proyecta implementar acciones que contrarresten dichos problemas.

3. Desarrollo económico productivo con énfasis agroindustrial; implica fortalecer el sector comercial y lograr un desarrollo productivo sostenible, por lo que es necesario propiciar las alianzas público-privadas, mejorar las condiciones de infraestructura comercial y productiva, se contará con una red vial en buenas condiciones; para que el transporte sea más fluido, los productos lleguen a su destino en menor tiempo y lograr la integración de la cadena productiva para el mercadeo local y nacional; estas serán las carreteras principales de acceso a la Cabecera Municipal como: San Diego – San Luis Jilotepeque y San Diego – Chiquimula.

Se implementarán buenas prácticas agrícolas en el cultivo de granos básicos; esperando el incremento en los rendimientos de los cultivos. Se efectuarán sistemas de riego en las vegas de los ríos Pampur y San Diego para producir hortalizas, pastos mejorados, y la diversificación de la producción agropecuaria. Además, se habrá fomentado y fortalecido la capacidad y calidad productiva para la pequeña y mediana empresa.

En relación a los cultivos, se deberá buscar la tecnificación, para mejorar la producción y el incremento de los ingresos económicos, lo cual constituye un gran reto, esta acción podría realizarse mediante el acceso al crédito agrícola, a tasas de interés blando, acceso de insumos agrícolas a bajo costo, empleo de buenas prácticas agrícolas como sistemas agroforestales (SAF) que conserven a la vez el medio ambiente, entre otras.

- Propuesta de desarrollo municipal

Eje de desarrollo 1. Servicios básicos de calidad con equidad social
San Diego, Zacapa

Objetivo estratégico 1.1: Mejorar las condiciones de vida de la población, en cumplimiento con las políticas institucionales de acceso a los servicios básicos en el marco de la seguridad alimentaria y cultural con equidad social.				
Objetivos operativos	Indicador	Programa	Proyectos	Ubicación
1.1.1 Ampliar la cobertura e infraestructura educativa, para atender la demanda escolar en todos los niveles.	El 100% de los establecimientos educativos cuentan con infraestructura adecuada en el 2025	Infraestructura y equipamiento educativo	Mejoramiento y ampliación centros educativos de todos los niveles	Cabecera municipal, El Terrero, San Antonio Las Lomas, La Ensenada, Venecia, El Provenir, Loma de la Luca, El Paraíso, El Cobán, EL Mojón, El Chucte, Santa Elena, Pampur, Los Pozos, Hierba Buena.
			Construcción de escuela primaria	Venecia
			Construcción de edificio para diversificado	Cabecera municipal
1.1.2 Ampliar y mejorar la cobertura, infraestructura así como la atención permanente de los servicios de salud, con personal capacitado.	Las 6 unidades de salud del municipio en el 2025 cuentan con materiales, insumos y equipo tecnológico e infraestructura ideal para ofrecer un mejor servicio y atención, además	Infraestructura y equipamiento en salud	Construcción de puesto de salud	El Paraíso
			Construcción de Centro de Salud tipo A (CAP)	Cabecera municipal
			Dotación de equipo tecnológico, vehicular y médico quirúrgico para centro y puestos de salud	Cabecera municipal, La Ensenada, San Antonio las Lomas, Pampur, El Paraíso.
1.1.3 Hacer efectivo el derecho al acceso, disponibilidad, consumo y utilización biológica de alimentos, a fin de reducir el riesgo a inseguridad	Se ha disminuido el 34.6% de desnutrición crónica que había en el 2008 a un 0% en el 2025.	Seguridad alimentaria	Implementación de huertos familiares en hogares vulnerables a INSAN	Todo el municipio
			Diseño, construcción e implementación de estructura para almacenamiento	Todo el municipio

Objetivo estratégico 1.1: Mejorar las condiciones de vida de la población, en cumplimiento con las políticas institucionales de acceso a los servicios básicos en el marco de la seguridad alimentaria y cultural con equidad social.				
Objetivos operativos	Indicador	Programa	Proyectos	Ubicación
alimentaria de la población vulnerable			de granos básicos u capacitación y almacenamiento de agua.	
1.1.4 Fomentar el desarrollo de vivienda digna que satisfaga las necesidades	El 95% de los hogares cuentan con vivienda digna en el 2025	Vivienda digna	Mejoramiento de viviendas (techos, pisos, cocina, paredes)	Todo el municipio
1.1.5 Ampliar la cobertura de los servicios básicos a todos los hogares del municipio	El 100% de la población cuenta con acceso a servicios básicos en el 2025.	Sistema de agua potable	Mejoramiento y mantenimiento a los sistemas de entubada	El Cobán, Pampur, El Mojón, La Ensenada, El Terrero
			Mejoramiento sistema de agua potable	El Paraíso, San Antonio, El Terrero
			Introducción de sistema de agua entubada	Venecia
			Diseño y construcción de sistema de tratamiento de agua domiciliar (clorinador, sulfato, etc.)	Todo el municipio
			Lograr la cobertura del 100% a los hogares con acceso a saneamiento básico para el 2025	Saneamiento básico
Al 2025 se ha logrado cubrir el 12% de hogares que en el 2010 no contaban con el servicio de energía eléctrica	Energía eléctrica	Ampliación de tren de aseo	Todo el municipio	
		Ampliación del sistema de alcantarillado sanitario	Cabecera municipal, Venecia. Bo. Las Marías	
			Ampliación de red de distribución energía eléctrica	Bo. El Triunfo, El Terrero, Pampur, San Antonio, El Porvenir, Venecia, La Ensenada, La Esperanza.

La planificación territorial como instrumento de gestión para promover el desarrollo humano: un análisis de la experiencia reciente en Guatemala

Correspondencia entre algunas ideas de proyectos de desarrollo del PDM priorizadas y los proyectos contemplados en el plan operativo de la municipalidad de San Diego, Zacapa en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-

Id Nombre de la Idea ID SNIP Asignado SNIP	Nombre de la Idea	ID SNIP	Nombre según SNIP	Unidad Ejecutora	Asignado SNIP Q.
13365	Mejoramiento sistema de agua potable caserío El Terrero, San Diego, Zacapa	69958	Mejoramiento sistema de agua potable aldea El Terrero, San Diego	Municipalidad de San Diego, Zacapa	320,000.00
18348	Ampliación sistema de alcantarillado sanitario cabecera municipal, San Diego, Zacapa	69955	Ampliación sistema de alcantarillado sanitario cabecera municipal y barrio Las Marías, San Diego	Municipalidad de San Diego, Zacapa	675,000.00
21953	Construcción sistema de tratamiento aguas residuales cabecera municipal, Bo. El Triunfo, San Diego, Zacapa	69934	Construcción sistema de tratamiento aguas residuales Barrio El Triunfo, San Diego	Municipalidad de San Diego, Zacapa	600,000.00

Plan de desarrollo de Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez

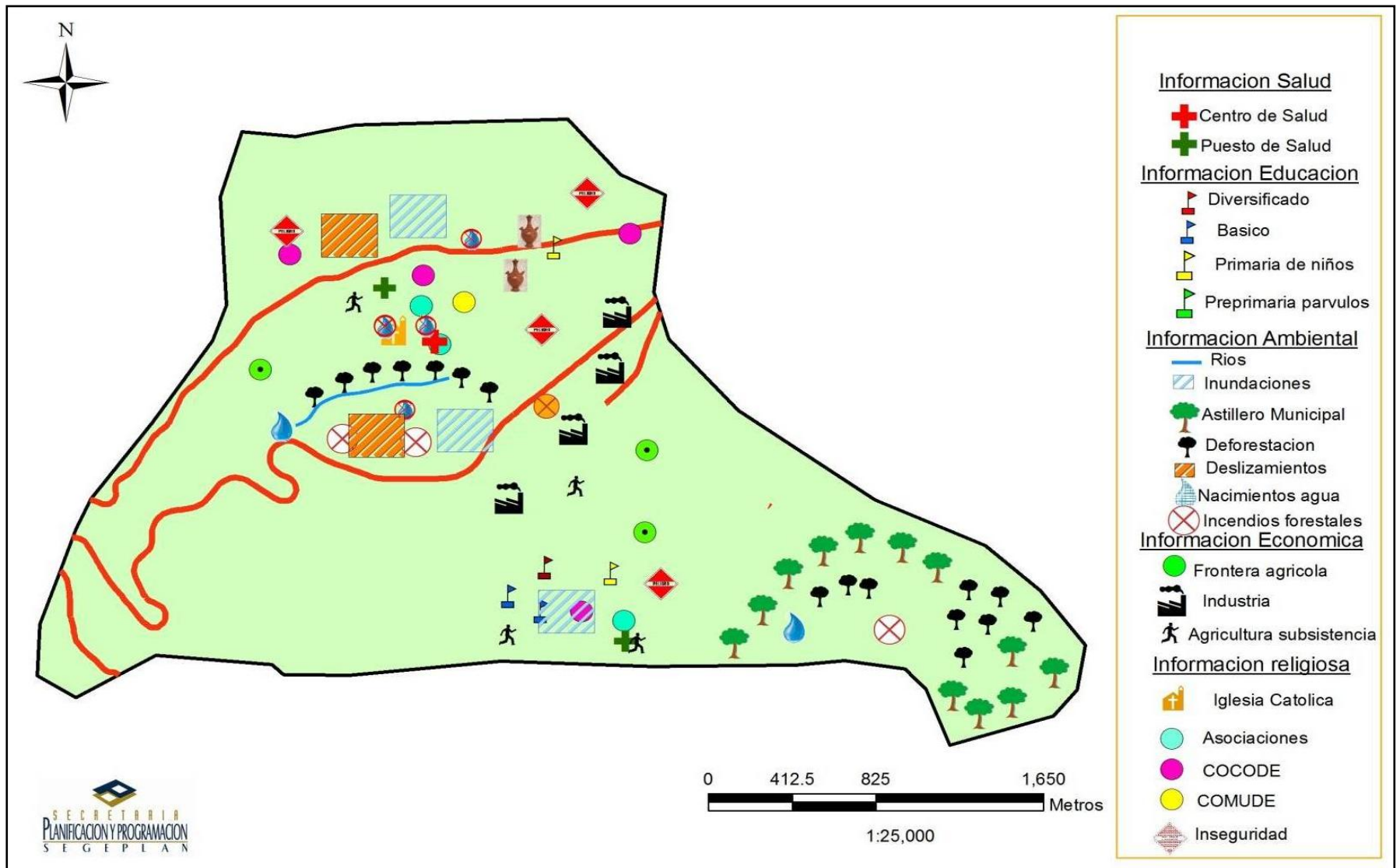
- Modelo de Desarrollo Territorial Actual –MDTA-

El municipio cuenta con una población mayoritariamente joven, el crecimiento y dinámicas urbanas ha provocado desorden vial. La educación es deficiente, por lo que se debe aumentar su cobertura, gestionar becas para los distintos niveles educativos. En materia de salud se detecta que se necesita equipamiento, medicamentos y personal para tener una cobertura efectiva, debido a que actualmente se encuentra en construcción el centro de salud del municipio. Se debe implementar un estudio que establezca el grado de vulnerabilidad del municipio en seguridad alimentaria. En materia de seguridad, solo están asignados 6 agentes, se debe incrementar el número de a 20 elementos, según las recomendaciones del Ministerio de Gobernación.

Dentro del desarrollo productivo el potencial lo constituye las verduras, hortalizas y legumbres, las cuales se comercializan a nivel departamental y nacional. Existe importante actividad artesanal con los trabajos en madera como muebles, pinturas al óleo y trabajos en hierro forjado. No existen lugares con atractivos turísticos, los cuales pueden ser implementados.

La población carece de servicios básicos principalmente en materia de drenajes; no existe planta de desechos líquidos ni sólidos, se encuentran varios basureros a cielo abierto en diversos lugares del municipio. El basurero municipal de Antigua Guatemala se encuentra en jurisdicción del municipio de Santa Lucía Milpas Altas el cual aún no está autorizado y su ubicación no es la adecuada, debido a que la población de este municipio es afectada por los malos olores y contaminación. Cuentan con suficiente transporte, con el inconveniente que no tiene destino directo a Santa Lucía si no que estos se dirigen hacia la Antigua Guatemala.

MDTA
Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez



- Propuesta de planificación municipal

Visión

“Ser un municipio organizado, concientizado y unificado, generando fuentes de trabajo, creando acceso a la educación para formar personas competentes, dando la oportunidad a toda persona que quiera superarse profesionalmente, mejorando los ingresos familiares, brindando calidad de vida, la cual servirá para el desarrollo físico e intelectual de todos y todas con igualdad de derechos”.

- Modelo de Desarrollo Territorial Futuro –MDTF-

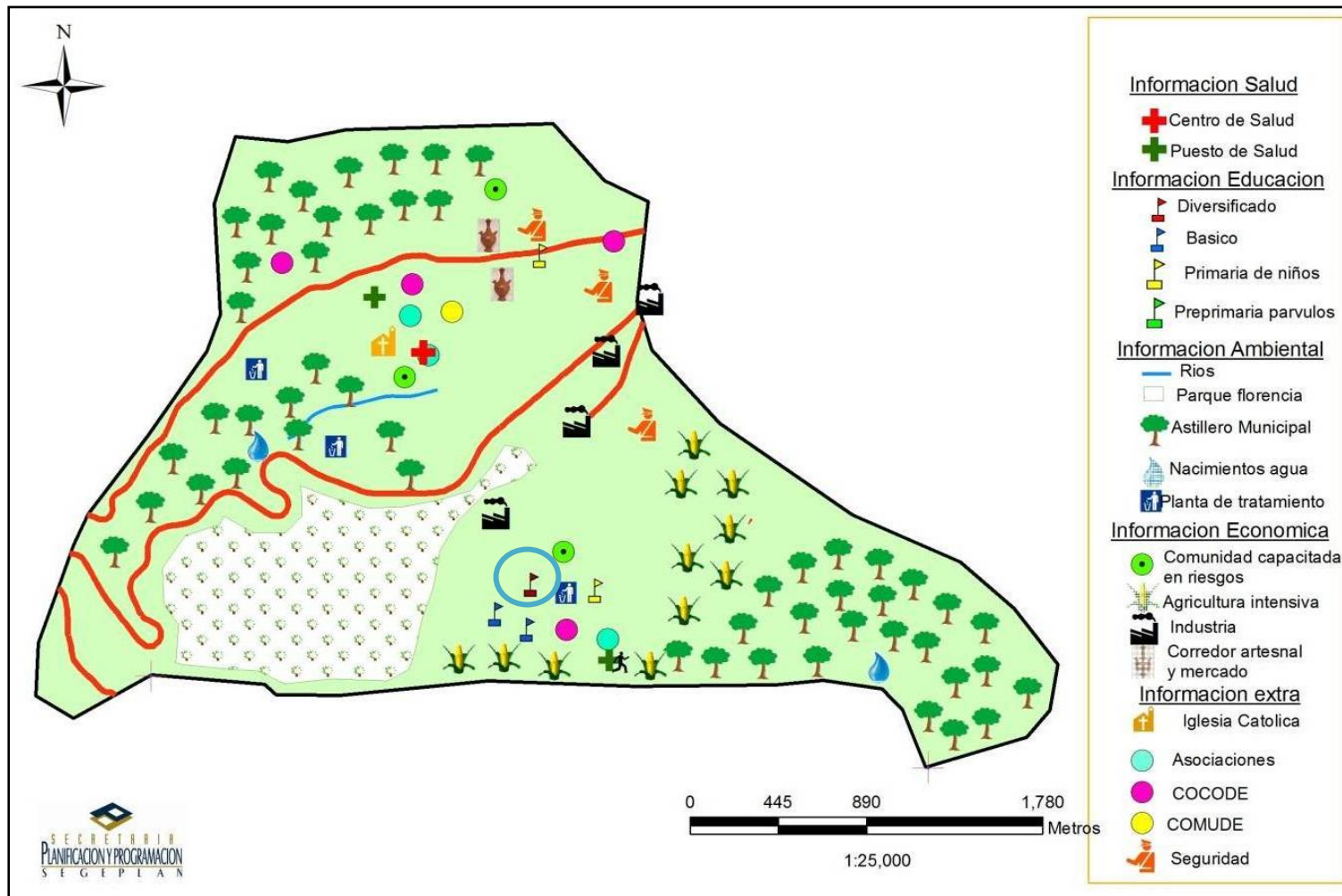
El municipio de Santa Lucía Milpas Alta es un territorio seguro, en el sector educación se da la cobertura a nivel municipal incentivando a la población a continuar sus estudios hasta nivel universitario. Se ha establecido una educación ambiental y cultural a niños desde el nivel preprimario hasta diversificado.

Los motores económicos agrícolas, como parte y resultado de las políticas municipales de fortalecimiento, así como el facilitarles condiciones y medios que favorezcan su crecimiento, ha permitido la generación del empleo formal. Las actividades económicas son diversificadas, especialmente en las actividades de turismo y artesanales.

Se impulsa un desarrollo sostenible y sustentable de los recursos naturales, donde están plenamente identificados, protegidos, conservados y aprovechados adecuadamente los ríos y bosques naturales, así como generación de unos atractivos ecos turísticos y campañas de reforestación.

La administración y gestión municipal es eficiente, dado a la sistemática formación de sus funcionario y técnicos, que mantiene e incentiva la participación ciudadana.

MDTF
Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez



- Ejes de desarrollo:
 1. Crecimiento urbano y ordenamiento territorial: Mediante el ordenamiento territorial de Santa Lucía Milpas Altas se ha respetado el cinturón de crecimiento urbano y agrícola, así como la estructura urbana que contempla las áreas de circulación para peatones y vehículos con vialidades en buen estado y accesos señalizados al municipio.
 2. Salud y educación con equidad de género: En el sector educación, se hacen ampliaciones y construcción de nuevos centros educativos para dar la oportunidad al acceso en la educación desde preprimaria hasta diversificado para contar con mano de obra calificada que labore dentro del municipio.
 3. Saneamiento ambiental, recuperación y protección de los recursos naturales: Su objetivo es el manejo sostenible y sustentable de los recursos naturales, en especial el recurso bosque y agua. La implementación de plantas de tratamiento, alcantarillados, plantas potabilizadoras, campañas de reforestación, el uso del suelo en base a su vocación garantiza una mejor calidad de vida para las futuras generaciones.
 4. Desarrollo económico y generación de fuentes de empleo: se apuesta por la capacitación de los agricultores locales, la formación de asociaciones de artesanías, construcción de infraestructura para atención al turista y la preparación de los pobladores para atender a los anteriormente mencionados.
 5. Fortalecimiento municipal: El fortalecimiento municipal considera la capacitación y equipamiento de la Oficina de la Mujer para promover la participación en equidad de género y la Dirección de Planificación Municipal con el objetivo que la planificación a nivel municipio sea llevada a cabo. Así mismo se debe considerar la capacitación de las máximas autoridades municipales con el objetivo que estén preparados para afrontar cualquier inconveniente que pudiera presentarse.

- Propuesta de desarrollo municipal

Eje de desarrollo 2: Salud y educación con equidad de género
Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez

Objetivo estratégico 2.1 Mejorar la atención, servicios e infraestructura de los sectores salud y educación para los pobladores del municipio.				
Objetivos operativos	Indicadores	Programas	Proyectos municipales	Ubicación
2.1.1 Mejorar el servicio de salud en el municipio para aumentar la calidad de la atención a los pobladores	Aumento de atención médica en un 5% anual de cobertura	Salud para todos	Equipamiento de centro de salud tipo A	Zona 2 del casco urbano
	Aumentar el 10% de comadronas certificadas por el Ministerio de Salud		Capacitación de comadronas y certificación por el MSPAS en el puesto de salud de Santa Lucía Milpas Altas	En Santa Lucía Milpas Altas, Aldea Santo Tomas, La Libertad y parcelamiento Santa Rosa
2.1.2 Disminuir la vulnerabilidad nutricional de los niños del municipio de Santa Lucía Milpas Altas	Disminuir el 3% de Prevalencia de retardo en talla de la niñez anualmente	Niños Felices	Identificación de áreas vulnerables en alimentación dentro del municipio	Aldea Sto. Tomas Milpas Altas, Aldea la Libertad,
2.1.3 Fortalecer la educación en los niveles primario, básico y diversificado del municipio	Aumentar en un 3% anual el Índice de cobertura educativa en cada nivel	Educación de calidad para nuestros niños, niñas y jóvenes	Construcción y equipamiento de nuevas escuelas	Parcelamiento Sta. Rosa, Aldea La Libertad, Matilandia
			Ampliación de escuela primaria, instituto básico	Aldea Sto. Tomas Milpas Altas, Cabecera municipal
			Becas municipales para niños de escasos recursos	Todo el municipio
			Mejoramiento de Instituto Básico	Aldea Sto. Tomas Milpas Altas, Cabecera municipal

La planificación territorial como instrumento de gestión para promover el desarrollo humano: un análisis de la experiencia reciente en Guatemala

Correspondencia entre algunas ideas de proyectos de desarrollo del PDM priorizadas y los proyectos contemplados en el plan operativo de la municipalidad de Santa Lucía Milpas Altas, Sacatepéquez en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-

Id Nombre de la Idea ID SNIP Asignado SNIP	Nombre de la Idea	ID SNIP	Nombre según SNIP	Unidad Ejecutora	Asignado SNIP Q.
25094	Ampliación escuela primaria y equipamiento aldea Santo Tomas Milpas Altas, Santa Lucia Milpas Altas, Sacatepéquez	73423	Ampliación escuela primaria aldea Santo Tomás Milpas Altas, Municipio de Santa Lucía Milpas Altas	Municipalidad de Santa Lucía Milpas Altas	500,000.00
25093	Ampliación de escuela primaria y equipamiento Santa Lucia Milpas Altas, Sacatepéquez	39378	Ampliación escuela primaria cabecera municipal Santa Lucía Milpas Altas	Municipalidad de Santa Lucia Milpas Altas	226,537.54
25097	Ampliación instituto básico (IEBC) Santo Tomas Milpas Altas, Santa Lucia Milpas altas, Sacatepéquez	73432	Mejoramiento Instituto Básico Aldea Santo Tomás, Milpas Altas	Municipalidad de Santa Lucía Milpas Altas	500,000.00

Anexo No. 4 Matriz de Correspondencia entre algunas ideas de proyectos de desarrollo del PDM priorizadas y los proyectos contemplados los planes operativos de las municipalidades del departamento de Chimaltenango, Zacapa y Sacatepéquez en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-.

Id Nombre de la Idea ID SNIP Asignado SNIP	Nombre de la Idea	ID SNIP	Nombre según SNIP	Unidad Ejecutora	Asignado SNIP Q.
5912	Construcción sistema de alcantarillado sanitario cantón San Lorenzo	74512	Ampliación sistema de alcantarillado sanitario y mejoramiento de calle ampliación sistema de alcantarillado sanitario cantón San Lorenzo	Municipalidad de San Andrés Itzapa, Chimaltenango	1440058.93
8225	Mejoramiento camino rural aldea Chicazanga	95880	Mejoramiento camino rural salida a aldea Chicazanga a un costado del Cementerio, San Andrés Itzapa	Municipalidad de San Andrés Itzapa, Chimaltenango	1,811,821.00
5768	Ampliación Sistema de alcantarillado sanitario red de drenaje colonia la Pinada Sur, San Andrés Itzapa.	99010	Ampliación sistema de alcantarillado sanitario red de drenaje fase I Colonia La Pinada Sur San Andrés Itzapa Chimaltenango	Municipalidad de San Andrés Itzapa	563,066.00
39796	Construcción Rastro Municipal de San Andrés Itzapa	99012	Construcción rastro municipal San Andrés Itzapa Chimaltenango	Municipalidad de San Andrés Itzapa, Chimaltenango	1,200,000.00
22842	Construcción muro de contención nacimiento de agua, Aldea Santo, Domingo El Rosario	74418	Construcción muro de contención nacimientos de agua Aldea Santo Domingo El Rosario	Municipalidad de El Tejar, Chimaltenango	500000
13365	Mejoramiento sistema de agua potable caserío El Terrero, San Diego, Zacapa	69958	Mejoramiento sistema de agua potable aldea El Terrero, San Diego	Municipalidad de San Diego, Zacapa	320,000.00

La planificación territorial como instrumento de gestión para promover el desarrollo humano: un análisis de la experiencia reciente en Guatemala

Id Nombre de la Idea ID SNIP Asignado SNIP	Nombre de la Idea	ID SNIP	Nombre según SNIP	Unidad Ejecutora	Asignado SNIP Q.
18348	Ampliación sistema de alcantarillado sanitario cabecera municipal, San Diego, Zacapa	69955	Ampliación sistema de alcantarillado sanitario cabecera municipal y barrio Las Marías, San Diego	Municipalidad de San Diego, Zacapa	675,000.00
21953	Construcción sistema de tratamiento aguas residuales cabecera municipal, San Diego, Zacapa	69934	Construcción sistema de tratamiento aguas residuales Barrio El Triunfo, San Diego	Municipalidad de San Diego, Zacapa	600,000.00
21505	Construcción Y Equipamiento Escuela Primaria Caserío San Antonio, Taguayní, La Unión, Zacapa	78376	Construcción escuela primaria , Caserío San Antonio, Taguayni, La Unión, Zacapa	Municipalidad de La Unión, Zacapa	341000
25094	Ampliación escuela primaria y equipamiento aldea Santo Tomas Milpas Altas, Santa Lucia Milpas Altas, Sacatepéquez	73423	Ampliación escuela primaria aldea Santo Tomás Milpas Altas, Municipio de Santa Lucía Milpas Altas	Municipalidad de Santa Lucía Milpas Altas	500,000.00
25093	Ampliación escuela primaria y equipamiento EOUM Santa Lucia Milpas Altas, Sacatepéquez	39378	Ampliación escuela primaria cabecera municipal Santa Lucía Milpas Altas	Municipalidad de Santa Lucia Milpas Altas	226,537.54
25097	Ampliación instituto básico (IEBC) Santo Tomas Milpas Altas, Santa Lucia Milpas altas, Sacatepéquez	73432	Mejoramiento Instituto Básico Aldea Santo Tomás, Milpas Altas	Municipalidad de Santa Lucía Milpas Altas	500,000.00

Fuente: <http://sistemas.segeplan.gob.gt/pdm>. Consultado abril 2012.

Anexo No. 5 Fotografías del proceso de planificación en Guatemala (talleres participativos)



San Andrés Itzapa, Chimaltenango



Chimaltenango, Chimaltenango



Momostenango, Totonicapán



Tactic, Alta Verapaz



San Diego, Zacapa.