

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Trabajo Social
Departamento de Estudios de Postgrado
Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional



Tesis de Máster

CONTRIBUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN AL DESARROLLO HUMANO LOCAL:
ANÁLISIS DEL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ

Por:

Ileana Cristina Barrios Villar

Guatemala, mayo de 2013

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 Rosaura Gramajo de Arévalo
Secretaria: Licenciada Adelfa Georgina Navarro Miranda

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

Coordinadora: Maestra Amparo Leticia Valdiviezo Estrada

CONSEJO DIRECTIVO
REPRESENTANTES DOCENTES

Licenciada: Delma Lucrecia Palmira
Licenciada: Enilda Patricia Salazar Trejo

REPRESENTANTE DE LOS PROFESIONALES

Licenciada: Alicia Catalina Herrera Larios

REPRESENTANTES ESTUDIANTILES

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

TRIBUNAL EXAMINADOR

Profesional Idóneo: Maestra Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda
Coordinadora del Depto.
De Estudios de Postgrado: Maestra Amparo Leticia Valdiviezo Estrada
Asesor: Doctor Obdulio Pappa Santos

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



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>

No. 005-2013

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN DE TESIS

Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL. DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO.

En base al dictamen Ref.: DEP/ETS-096-2013, de fecha 7 de mayo de 2013, extendido por la Coordinadora del Departamento de Estudios de Posgrado, Mtra. Amparo Leticia Valdiviezo Estrada; y oficio de fecha 4 de mayo del 2013, extendido por el Dr. Ralfi Obdulio Pappa Santos, en calidad de Asesor/Revisor, esta Dirección AUTORIZA la impresión del trabajo de Tesis titulado: "CONTRIBUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN AL DESARROLLO HUMANO LOCAL: ANÁLISIS DEL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ", trabajo elaborado y presentado por el LICDA. ILEANA CRISTINA BARRIOS VILLAR, previo a conferírsele la acreditación de Maestra en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, en el grado académico de Maestría en Ciencias.

Dado en la ciudad de Guatemala, a los diecinueve días del mes de abril del año dos mil trece.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

[Handwritten Signature]
Msc. ROSAURA GRAMAJO DE ARÉVALO
DIRECTORA





USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S1 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-096-2013
Guatemala, 07 de mayo del 2013

Maestra
Rosaura Gramajo de Arévalo
Directora
Escuela de Trabajo Social -USAC-
Presente



Estimada Maestra Gramajo:

Atentamente reciba un cordial saludo de parte del Departamento de Estudios de Posgrado de la Escuela de Trabajo Social.

La Coordinadora del Departamento de Estudios de Posgrado de la Escuela de Trabajo Social, hace de su conocimiento que la licenciada Ileana Cristina Barrios Villar, estudiante de la Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, con No. de Carné: 100020798, se sometió al examen privado el día 20 de Marzo del año 2013, según Acta No. 03-2013-ETS-MDHLYCI. En el cual defendió la tesis ante la terna examinadora, por lo tanto se solicita el aval correspondiente para la orden de impresión del trabajo de Tesis titulado **“CONTRIBUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN AL DESARROLLO HUMANO LOCAL: ANÁLISIS DEL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ”**.

Se adjunta una copia del dictamen favorable del asesor Dr. Ralfi Obdulio Pappa Santos.

Sin otro particular, me suscribo.

“Id y Enseñad a Todos”

Maestra Leticia Valdiviezo



Coordinadora del Departamento de Estudios de Posgrado
Escuela de Trabajo Social

LV/JS
c.c.
Nota:

Archivo
Se adjunta ejemplar de tesis.

Guatemala, 14 de febrero del 2013.

Maestra:
Leticia Valdiviezo
Coordinadora
Departamento de Estudios de Posgrado
Escuela de Trabajo Social
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Señora Coordinadora:

Respetuosamente, me dirijo a usted para manifestarle que he revisado la Tesis nominada: "CONTRIBUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN AL DESARROLLO HUMANO LOCAL: ANÁLISIS DEL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ", de la licenciada Ileana Cristina Barrios Villar, quien se identifica con Número de carné 100020798, estudiante de la Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, cumple con los requisitos académicos respectivos y con las características de un trabajo fundamentado científicamente.

Ante lo anterior extendiendo la presente en calidad de **dictamen final aprobado**, para los efectos consiguientes,

Sin otro particular.

Atentamente,

Dr. Obdulio Pappa Santos
Asesor

Índice

CONTENIDO	PÁGINA
Introducción	01
Primera Parte. Marco Teórico	05
Capítulo 1. Análisis de los enfoques y modelos de desarrollo	06
1.1. Enfoques de Desarrollo	08
1.1.1. Keynesianismo o teoría de bienestar social	08
1.1.2. Teoría de la Modernización	10
1.1.3. Estructuralismo	13
1.1.4. Teoría de la dependencia	15
1.1.5. Neoliberalismo	18
	22
1.2. Modelos de Desarrollo	
1.2.1. Desarrollo a escala humana	24
1.2.2. Desarrollo sostenible	25
1.2.3. Desarrollo humano	27
1.2.4. Desarrollo humano local	28
	31
Capítulo 2. Conceptualización de la Planificación	35
2.1. Enfoques de planificación	37
2.1.1. Enfoque de toma de decisiones racionales	38
2.1.2. Enfoque de planificación como proceso político, participativo y concertador	39
2.1.3. Enfoque sistémico y cibernético	40
2.2. Tipos de planificación	41
2.2.1. Planificación indicativa o normativa	41
2.2.2. Planificación imperativa	42



2.2.3. Planificación sectorial	42
2.2.4. Planificación estratégica	42
2.3. Metodologías de planificación	43
2.3.1. Metodología del Marco Lógico	44
2.3.2. Metodologías de planificación participativa	46
2.3.3. Metodología de Planificación Para la Conservación de Sitios	48
2.3.4. Metodología Altadir de Planificación Popular	50
2.4. Características de la planificación	52
2.5. Limitaciones de la planificación	54
Capítulo 3. Contribución de la planificación al desarrollo humano local	57
3.1. Surgimiento de la planificación	58
3.2. Planificación en economías capitalistas y/o centralizadas	60
3.3. Contribución de la planificación del desarrollo en Guatemala	61
Segunda Parte. Marco Metodológico	65
Capítulo 4. Proceso de la investigación	66
4.1. Justificación	67
4.2. Propósitos	67
4.3. Metodología	68
4.3.1. Enfoque metodológico	68
4.3.2. Método	69
4.3.3. Estrategias metodológicas	69
Capítulo 5. Momentos del proceso de investigación	73
Tercera Parte. Contexto de la investigación	77
Capítulo 6. Departamento de Sololá	78
6.1. Breve historia del departamento	79
6.2. Características territoriales del departamento	80
6.2.1. Características generales y colindancias	80
6.2.2. Zonas de vida de Holdridge	81
6.2.3. Cuencas hidrográficas	82
6.2.4. Uso actual del suelo	83



6.3. . características demográficas y poblacionales	84
6.3.1. Demografía	84
6.3.2. Pobreza	84
6.3.3. Población	85
6.3.4. Educación	86
6.3.5. Analfabetismo	87
6.3.6. Salud	87
6.4. Medios de comunicación, Infraestructura Estratégica	88
6.4.1. Medios de comunicación	88
6.4.2. Infraestructura estratégica	89
6.5. Regionalización del departamento de Sololá	91
Capítulo 7. Cronología de la planificación en el departamento de Sololá	94
Cuarta Parte. Descripción, análisis e interpretación de categorías y subcategorías	101
Capítulo 8. Análisis del proceso de planificación en el departamento de Sololá	102
8.1. Desarrollo de la planificación en Sololá	104
8.2. Tipos de planificación que se han utilizado en Sololá	109
8.3. Metodologías que se han utilizado para realizar los planes	116
8.4. Implementación y seguimiento de los planes: fase actual de la planificación en Sololá	125
Capítulo 9. Importancia de la planificación en la gestión municipal	132
9.1. Utilidad de la planificación en la gestión del desarrollo del municipio	134
9.2. Planificación y autonomía municipal	140
9.3. Funciones de las municipalidades y prestación de servicios	144
9.4. Mecanismos de implementación de los planes desde la gestión municipal	150
9.5. Correspondencia entre proyectos planificados y ejecutados	155
Capítulo 10. Formas de participación ciudadana y planificación	160



10.1. Participación ciudadana y representatividad	162
10.2. Auditoría social	168
10.3. Inclusión y equidad de género	173
10.4. Participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en procesos de planificación	179
Capítulo 11. Función del gobierno central en el proceso de planificación	186
11.1. Influencia del gobierno central en la planificación local	187
11.2. Distribución del presupuesto	192
11.3. Legislación vigente respecto a la planificación	201
11.4. Políticas públicas del gobierno central	210
Quinta Parte. Reflexiones Finales	215
Capítulo 12. Reflexiones finales	216
Bibliografía	224



Índice de Figuras

CONTENIDO	PÁGINA
Figura 1-1: Centros y periferias en el Mundo. La situación en 1981	21
Figura 2-1: Diagrama de flujo de la Planificación para la Conservación de Sitios	50
Figura 6-1: Mapa de Sololá y colindancias	80
Figura 6-2: Mapa de la Cuenca del Lago de Atitlán	82
Figura 6-3: Mapa de Sololá según Índice de Desarrollo Humano	85
Figura 6-4: Composición de la población de Sololá según etnias	85
Figura 8-1: Ilustración de la metodología denominada “Conservación de Sitios”	120
Figura 11-1: Ciclo del presupuesto	198



Índice de Tablas

CONTENIDO	PÁGINA
Tabla 6-1: Municipios de Sololá y su población	81
Tabla 6-2: Zonas de Vida de Holdridge en el departamento de Sololá	82
Tabla 6-3: Composición de la población por edades	84
Tabla 6-4: Índice de Desarrollo Humano por municipio según componente	84
Tabla 6-5: Servicios Educativos por niveles	86
Tabla 6-6: Servicios de Salud Pública y Privada	87
Tabla 6-7: Cobertura de medios de comunicación en el departamento	88
Tabla 6-8: Infraestructura Comercial Estratégica	90



Índice de Cuadros

CONTENIDO	PÁGINA
Cuadro 6-1: Regionalización del Departamento de Sololá	92
Cuadro 11-1: Comparación entre proyectos planificados y proyectos programados en San José Chacayá	195



Hoja de Siglas

1. AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional
2. AMSCLAE: Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán
3. ANAM: Asociación Nacional de Municipalidades
4. ASDI: Agencia Sueca para el Desarrollo Integral
5. BID: Banco Interamericano de Desarrollo
6. BM: Banco Mundial
7. CEPAL: Comisión Económica para América Latina
8. COCODE: Consejo Comunitario de Desarrollo
9. CODEDE: Consejo Departamental de Desarrollo
10. COMUDE: Consejo Municipal de Desarrollo
11. CONAP: Consejo Nacional de Áreas Protegidas
12. DH: Desarrollo Humano
13. DTP: Dirección Técnica del Presupuesto
14. FMI: Fondo Monetario Internacional
15. GpR: Gestión por Resultados
16. IDH: Índice de Desarrollo Humano
17. INGUAT: Instituto Guatemalteco de Turismo
18. MAGA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
19. MAPP: Metodología Altadir de Planificación Popular
20. ONG: Organización No Gubernamental
21. ONU: Organización de las Naciones Unidas



22. PAE:	Programas de Ajuste Estructural
23. PCS:	Planificación para la Conservación de Sitios
24. PDM:	Plan de Desarrollo Municipal
25. PET:	Planificación Estratégica Territorial
26. PIB:	Producto Interno Bruto
27. PNC:	Policía Nacional Civil
28. POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
29. RUMCLA:	Reserva de Uso Múltiple de la Cuenca del Lago de Atitlán
30. SCEP:	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
31. SEGEPLAN:	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
32. SIGA:	Sistemas Integrados de Gestión Ambiental
33. SINPET:	Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial
34. SNIP:	Sistema Nacional de Inversión Pública
35. SNP:	Sistema Nacional de Planificación
36. TNC:	The Nature Conservancy
37. USAID:	United States Agency for International Development
38. UTD:	Unidad Técnica Departamental
39. UVG:	Universidad del Valle de Guatemala
40. WEF:	World Economic Forum

Introducción

Sin lugar a dudas, el estudio de la planificación del desarrollo y las políticas públicas se ha convertido en los últimos años en un tema trascendental que ha ocupado el interés de muchos analistas, ya que permite observar al Estado mismo en acción, y las actividades concretas que emprenden las autoridades públicas. Gracias a él puede obtenerse una nueva perspectiva de análisis científico entre las teorías y las prácticas políticas.

Desde los tiempos de Platón, las utopías políticas consistían en lograr que la capacidad deliberativa de gobiernos y gobernantes condujeran a la consecución del bien común. Sin embargo, con el correr del tiempo, y como ha quedado en evidencia, este ideal no se corresponde con la práctica, y la búsqueda del interés colectivo no ha sido precisamente una constante en las prácticas políticas de muchos gobiernos alrededor del mundo.

Los procesos de planificación no nacen de la nada, sino que emergen de una serie de procesos cruciales que les dan vida. Para ello es necesario recorrer un camino de debates, negociaciones y aprobaciones que se generan en las



instancias involucradas e interesadas en la planificación local. Esta es una tarea compleja porque involucra a una gran cantidad de intereses y de actores, y demanda voluntad política y acciones específicas y concretas de parte de los sectores implicados.

El trabajo que el lector tiene en sus manos pretende brindar herramientas intelectuales que permitan dar cuenta de los procesos de planificación que se han realizado en el departamento de Sololá, la utilidad de la planificación en la gestión municipal, las formas de participación ciudadana en la planificación y la función del gobierno central en este proceso.

En el primer capítulo se reflexiona sobre los enfoques y los modelos de desarrollo ya que ellos son el marco sobre el que descansan los esfuerzos del mejoramiento de la calidad de vida de conglomeraciones. Estos enfoques y modelos son la base sobre la que, directa e indirectamente, descansan los procesos de planificación, allí radica la importancia de abordarlos.

El capítulo segundo aborda el tema de la planificación. En este capítulo se exponen conceptos relacionados con el tema, el recorrido teórico que este proceso ha implicado a lo largo del tiempo, los principales enfoques teóricos existentes respecto a la planificación, las características generales de la planificación, los tipos de planificación que se utilizan con mayor frecuencia y las limitaciones con que la planificación se encuentra comúnmente.

El capítulo tres se ocupa de la relación que existe entre la planificación y el desarrollo humano local.

En el capítulo cuatro se hace la exposición de la metodología utilizada para realizar el trabajo de tesis. Para ello se expone la justificación de la investigación, la descripción de los propósitos y la metodología, en donde se detalla la descripción del enfoque, el método y las estrategias metodológicas utilizadas.



El capítulo cinco relata los momentos del proceso de investigación. En él se da cuenta del recorrido metodológico llevado a cabo para obtener tanto la información teórica como la información de campo. Se relatan también las limitaciones y los esfuerzos realizados para culminar el trabajo de tesis.

En el capítulo seis se realiza la contextualización de la investigación. Para ello se presentan datos y cifras generales de la condición actual del departamento de Sololá, se recopiló una breve historia de la institución del departamento como tal, se hace una caracterización territorial, la que toma en cuenta las zonas de vidas Holdridge¹, las cuencas hidrográficas existentes y el uso actual del suelo. También se presentan cifras en cuanto a los porcentajes de pobreza, la caracterización de la población, los niveles de analfabetismo, los medios de comunicación con que se cuenta, la infraestructura estratégica, la situación de la educación y cifras sobre mortalidad materna e infantil. Además en este mismo capítulo se realiza la regionalización del departamento, en donde se especifican las características propias de cada una de las tres regiones de Sololá: región alta, región media y región baja.

El capítulo siete relata la cronología de la planificación en Sololá. Aquí se expone un breve relato que el proceso de planificación ha recorrido en el departamento, con la finalidad de conocer sus inicios y así comprenderlo de una manera integral.

En el capítulo ocho se inicia con la descripción, análisis e interpretación de las categorías y subcategorías, iniciando con el análisis de la planificación en el departamento, recogiendo la opinión de las autoridades y la población y haciendo el análisis de los documentos respectivos. En este capítulo se analiza el desarrollo

¹ El sistema de zonas de vida Holdridge es un proyecto para la clasificación de las diferentes áreas terrestres según su comportamiento global bioclimático. Fue desarrollado por el botánico y climatológico estadounidense Leslie Holdridge. FUENTE:
http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_clasificaci%C3%B3n_de_zonas_de_vida_de_Holdridge



de la planificación en el departamento, los tipos y las metodologías de planificación utilizadas y la implementación de los planes de desarrollo elaborados.

En el capítulo nueve se discute el tema de la importancia de la planificación en la gestión municipal, que permite analizar la importancia que la planificación tiene en la gestión municipal y si es utilizada como un instrumento para una buena gestión en las administraciones municipales. Aquí se discute la utilidad de la planificación en la gestión del desarrollo del municipio, la autonomía municipal y la planificación, las funciones de las municipalidades y prestación de servicios, los mecanismos de implementación de los planes desde la gestión municipal y se hace un análisis de la correspondencia entre proyectos planificados y los ejecutados.

El capítulo diez aborda las formas de participación ciudadana y la planificación, trabajando los temas participación ciudadana y representatividad, auditoría social, inclusión y equidad de género y la participación de los consejos comunitarios de desarrollo en procesos de planificación.

El capítulo once es el último del informe de investigación, y en él se discute la función que tiene el gobierno central en el proceso de investigación. Se analiza la influencia del gobierno central en la planificación local, la forma en que se distribuye el presupuesto, la legislación vigente respecto a planificación y las políticas públicas que se manejan a nivel de gobierno central.

En el capítulo final se exponen los hallazgos encontrados durante el proceso de investigación. Se hace una reflexión final por cada capítulo del informe de la investigación.

Por último se detallan los autores y documentos consultados, los que sirvieron de apoyo teórico para realizar el trabajo.



Ileana Cristina Barrios Villar

Primera Parte

Marco Teórico



Capítulo 1

Análisis de los enfoques y modelos de desarrollo

“¿Cuál es la razón de que algunas colectividades sociales, instituciones económicas y naciones avancen y prosperen? Este asunto ha fascinado y absorbido la atención de escritores, compañías y gobiernos durante todo el tiempo en el que ha habido unidades sociales, económicas y políticas. En campos tan diversos como la antropología, la historia, la sociología, la economía y la ciencia política se han hecho persistentes esfuerzos para comprender las fuerzas que explican los interrogantes planteados por el progreso de algunas entidades y la decadencia de otras”.

(Michel Porter)

El desarrollo es una expresión ligada a concepciones evolucionistas y organicistas de la sociedad. En términos amplios, según el diccionario de la Real Academia Española, desarrollar significa extender, hacer crecer un organismo hasta alcanzar su tamaño, estado adulto, acrecentar o dar incremento a algo de orden físico, intelectual o moral. Este término alude al proceso de devenir, de llegar a ser algo conforme a un parámetro o meta previamente determinados.

Por otra parte, algunos autores consideran que el concepto de desarrollo ha visto decaer su prestigio inicial. Por ejemplo, el sociólogo francés Alain Touraine



dice que la idea de desarrollo parece estar desapareciendo de nuestras mentes, relegada por el mercado y la religión. El antropólogo suizo Gilbert Ritz piensa que dicho concepto está condenado inexorablemente a desaparecer, si no es que ya entró en su decadencia. Por el contrario, el economista brasileño Theotonio Dos Santos piensa que el debate sobre el desarrollo vuelve a ocupar una posición central en las ciencias sociales y en la política latinoamericana, ubicándose hoy en día en el marco de la oposición entre las políticas de desarrollo y el dominio del capital financiero.

En el lenguaje de las ciencias sociales Saavedra Guzmán (2000: 172) argumenta que este concepto se utiliza *“para designar el proceso de cambio por medio del cual las sociedades de países no industrializados van adquiriendo el perfil y las características estructurales y subjetivas de las sociedades industrializadas”*. Efectivamente, el parámetro del desarrollo lo integran los rasgos propios de las sociedades industrializadas; los comportamientos y las características de estas naciones se toman como medida que debe ser alcanzada por los no industrializados, conformando la meta de llegada hacia la que se debe aspirar.

Para alcanzar este objetivo, los países y gobernantes se valen de una serie de decisiones y acciones que conllevan cambios globales cuantitativos y cualitativos dentro de algún contexto, modelo, enfoque o teoría que explicita o sustente las formas de ascenso y crecimiento permanente.

Los distintos enfoques y modelos del desarrollo conllevan una concepción ideológica acerca del hombre y la sociedad; coinciden en algunos temas, pero también difieren en otros aspectos importantes sobre todo en lo que respecta a los objetivos, las áreas de intervención prioritarias, en los indicadores de evaluación de resultados, etc.



De estos temas nos ocuparemos en el presente capítulo, analizando los grandes enfoques del desarrollo como conocimiento teórico y los modelos emanados de ellos como aplicación práctica.

1.1. Enfoques de Desarrollo

Pocos temas son tan complejos y de honda significación para la vida como el tema del desarrollo, ya que sería complicado que existiese una mentalidad comúnmente aceptada de qué es el desarrollo y qué no lo es.

Cuando hablamos de enfoques de desarrollo, nos referimos a una determinada forma de ver y entender el mundo para intervenir en él y cambiarlo, según una orientación y unas estrategias bien definidas. Los enfoques de desarrollo se pueden asemejar a grandes sombrillas teóricas que han sido desarrolladas y practicadas en el mundo entero, y que a su vez han causado grandes repercusiones en la vida de los individuos.

De estos grandes enfoques del desarrollo nos ocuparemos a continuación, haciendo mención de las particularidades de cada uno y su aporte al desarrollo de las sociedades del mundo.

1.1.1. Liberalismo económico

El liberalismo económico ha sido un enfoque que ha predominado y trascendido fronteras y gobiernos. Debido a su importancia, innumerables autores han escrito sobre el tema como una necesidad para definirlo y comprenderlo, por ejemplo Sartori (2007: 276) dice que *“el liberalismo ha sido la doctrina prevaleciente en el occidente durante casi cuatro siglos”*. Otro autor asegura que se puede definir al liberalismo como *“un estado de derecho que reconoce los derechos individuales de libertad del control del gobierno. El liberalismo es el*



reconocimiento de los derechos de actividad económica libre” (Fukuyama, 1992: 42 y 44).

Un argumento clave para comprender este enfoque lo proporciona Friederich Hayek² (1990: 22), quien dice que el liberalismo *“lejos de ser una ideología racionalmente articulada por un determinado grupo de filósofos, no es sino el resultado de la evolución del propio hombre entendido como ser cultural”*. Efectivamente, las ideas liberales han hecho acto de presencia en la vida política y económica del mundo desde hace más de un siglo, encontrando su punto más álgido con la caída de la Unión Soviética, pero su desarrollo como enfoque e ideología se ha dado a través del tiempo gracias a la interpretación y el aporte de pensadores, economistas, filósofos, políticos, etc.

El liberalismo clásico surge en los siglos XVII y XVIII como una respuesta a los abusos que la monarquía cometía sobre los individuos, siendo una de sus principales premisas que el Estado no debe entrometerse en las relaciones mercantiles y económicas que se dan entre los seres humanos ya que ello permite que los mismos compitan en igualdad de condiciones en una competencia justa, reglamentada únicamente por las leyes del mercado

Sartori (2007) dijo que para los liberales primero surge el objeto, y mucho después la palabra, es por ello que el liberalismo clásico no tiene una definición propia de los pensadores liberales de esa época, ya que ellos expusieron ideas que fueron retomadas posteriormente por otros pensadores que definieron al liberalismo como tal.

Uno de los pensadores que retomó el liberalismo clásico fue Milton Friedman³ (1966: 17) quien define al liberalismo como *“un movimiento intelectual*

² Hayek, economista austríaco, es considerado como uno de los padres del liberalismo moderno y uno de los principales críticos de la economía planificada y del socialismo. Fue discípulo de Friederich von Wieser y de Ludwig von Mises.

³ Friedman fue el ganador del Premio Nobel de Economía en 1976



que da importancia a la libertad como meta final y al individuo como entidad superior en la sociedad. Defiende reducir el papel del Estado en los asuntos económicos y por tanto aumentar el papel del individuo”. Esto implica la defensa del comercio exterior libre como mecanismo para unir a las naciones con el mundo en una forma natural, democrática y pacífica.

En materia política, el liberalismo clásico promueve la reducción del Estado y su poder arbitrario, y este mismo debe proteger las libertades civiles de los individuos, así como favorecer el desarrollo de gobiernos representativos.

Además es importante mencionar, que el liberalismo clásico se funda también en el pensamiento iusnaturalista que pregona que los hombres nacen en un estado salvaje, es decir, natural o prepolítico antes de formar una sociedad y que exista un Estado que los regule. En este estado prepolítico todos los hombres nacen por naturaleza, iguales y libres. Uno de los principales expositores y pensadores del iusnaturalismo fue John Locke, que en la actualidad sigue vigente con el impacto que causó al capitalismo de nuestra era abordando el tema del derecho a la propiedad privada.

Este es un breve extracto de este gran enfoque. Para comprenderlo en su totalidad debemos abocarnos a los autores clásicos que lo han estudiado a lo largo de los siglos, como Jean-Jacques Rousseau, David Hume, el Barón de Montesquieu, Adam Smith, Immanuel Kant, John Stuar Mill, entre otros.

1.1.2. Keynesianismo o teoría de bienestar social.

Hasta las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial, el liberalismo y sus ideas se reflejaban y centraban su atención en la autonomía, el derecho a las libertades y a la mínima intervención estatal, pero el escenario que dejó el Tratado



de Versalles⁴ en 1919 fincó la decadencia del enfoque liberal, la que terminó de sobrevenirse con la caída de la Bolsa de Valores de New York en 1929, conocida como la caída de Wall Street. En ese momento, la demanda no era suficiente para satisfacer a las grandes producciones industriales y económicas lo que provocó la gran depresión.

Friedman (1966: 38) dijo que *“la depresión que empezó a mediados de 1929 fue una catástrofe de dimensiones sin precedentes para los Estados Unidos. La renta monetaria del país se redujo a la mitad antes de que la economía alcanzara el punto más bajo de la crisis en 1933. La producción total disminuyó un tercio, y el desempleo alcanzó la cifra sin precedentes del 25% de la producción activa”*. Esta crisis económica fue de la mano con la crisis social. El aumento del desempleo se corresponde con la falta de ingresos y con la capacidad de sobrevivir en el sistema capitalista. Todas estas circunstancias generaban el desaliento de las sociedades y los individuos, unido a escasez de recursos y una gran baja en la calidad de vida de los mismos. De hecho, la tasa de suicidio se elevó de un 14% en 1929, a un 17% en 1932⁵.

En este escenario, en el año de 1933 en el gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt a través de las ideas de John Maynard Keynes se introduce en Estados Unidos un modelo económico cíclico basado en la intervención estatal para la reactivación económica. Este nuevo modelo de Estado, conocido como Benefactor, fue posteriormente difundido y asimilado en los países europeos.

Keynes, citado por Galindo (1994: 7) explica que *“cuando existe un paro involuntario [...] si el Tesoro llenara botellas viejas con billetes de banco y las enterrara a gran profundidad en las minas de carbón... y dejara a la iniciativa privada de acuerdo con los principios de laissez faire desenterrar nuevamente los*

⁴ El Tratado de Versalles fue un tratado de paz firmado al finalizar la Primera Guerra Mundial, y oficialmente puso fin a la guerra entre Alemania y los Países Aliados. Se firmó el 28 de junio de 1919 en el Salón de los Espejos del Palacio de Versalles. Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Versalles_\(1919\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Versalles_(1919))

⁵ Este dato fue extraído del libro de Anthony Badger, titulado The New Deal.



billetes [...] no habría más desempleo [...] posiblemente sería más provechoso construir casas o algo parecido, pero si existen dificultades políticas y prácticas para ello, el procedimiento anterior sería mejor que no hacer nada”.

La creación de lo que podría verse como empleos sin sentido es lo que realmente impulsa al ciclo económico según la teoría de Keynes, de hecho, estos empleos fueron los que salvaron la economía en 1930. El Estado se identifica en este enfoque como el promotor y creador de empleos y administrador del sistema económico.

El papel intervencionista del Estado no debe limitarse solamente a la economía, sino que debe trascender al terreno político, ya que ambas materias guardan una estrecha vinculación, en donde el Estado debe ejercer una influencia orientadora y planificadora en la economía nacional. Estos conceptos introdujeron el New Deal⁶ y el Welfare State o Estado benefactor.

El Estado benefactor busca elevar la calidad de vida, y la equitativa distribución y redistribución del ingreso de los habitantes de un país, y como sugiere Alber (1988: 46), puede ser considerado como aquel que *“designa un conjunto de respuestas políticas al proceso de modernización, consistiendo en intervenciones políticas en el funcionamiento de la economía, que apuntan a promover la seguridad y la igualdad de los ciudadanos”*. Muchos autores coinciden en que surge como respuesta al proceso de desarrollo de las sociedades capitalistas industrializadas, generando un alto grado de solidaridad y compromiso estatal hacia los sectores menos favorecidos por este proceso.

⁶ Se conoce como New Deal (nuevo trato en español) a la política intervencionista desarrollada entre 1933 y 1938 por el Presidente Roosevelt, la que fue puesta en marcha para luchar contra los efectos de la Gran Depresión. El objetivo de este programa fue el de sostener a las capas más pobres de la población estadounidense, reformando los mercados financieros y redinamizando la economía de Estados Unidos, herida por el desempleo y las quiebras en cadena. Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/New_Deal



Este tipo de Estado institucionalizó el poder y reguló las relaciones entre los ciudadanos, el mercado y el Estado, promoviendo la intervención y regulación estatal para la creación de mecanismos que solucionaran la problemática social que se vivía en esas décadas. Por lo anteriormente descrito, podría decirse que es aquí donde surgen las Políticas Públicas como un mecanismo institucionalizado del Estado para generar protección social hacia sectores que antes habían pasado desapercibidos, rompiendo así con el modelo de relaciones tradicionales de autoridad.

La expansión progresiva de los servicios públicos; (educación, vivienda, salud, asistencia social en general, etc.); el carácter gratuito de estos servicios; la introducción de un sistema fiscal basado en una tasación progresiva; la distribución de la riqueza para garantizar a los ciudadanos una utilidad mínima que permita el ahorro; la pensión para ancianos; la promoción del empleo, entre otras, son algunas de las características del Estado benefactor.

Borja (2002) señala que una de sus particularidades principales es que la prestación de servicios como pensiones, subsidios, prestaciones, seguros de desempleo, asignaciones familiares, etc., no se realizan como un acto de caridad pública, sino como un acto de justicia social, la que obliga al Estado a implementar políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población más pobre de un país.

1.1.3. Teoría de la modernización

El contexto histórico del nacimiento de este enfoque, está marcado por el surgimiento del conflicto Este-Oeste, socialismo-capitalismo, más conocido como Guerra Fría. Este enfoque surge en aulas de universidades estadounidenses y convergen en él las ciencias económicas, políticas, sociológicas y psicológicas.



Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, Estados Unidos veía con recelo el surgimiento de las nuevas naciones independientes de África y Asia así como la situación de América Latina, ya que representaba una oportunidad para que la ex Unión Soviética o China ampliaran su área de influencia socialista o comunista, en contra del mundo libre de los países capitalistas de occidente.

Delvaux (2006: 7) dice que el gobierno estadounidense de esa época decidió *“apoyar a estos países para que superasen su condición de retraso respecto del mundo moderno; con el objetivo de expandir su modelo capitalista y no precisamente porque les preocupara que se tratase de áreas empobrecidas por la dominación colonial”*. El camino a seguir, era el mismo que en su momento siguieron los países desarrollados: modernización, industrialización y avance técnico científico para el crecimiento económico. Los dos bloques (capitalista y socialista) tenían como objetivo incorporar a estos países a sus respectivas áreas de influencia y economía, para que además se desarrollen según modelos predefinidos. En este contexto *“aparece el concepto de países sub-desarrollados (utilizado por primera vez por Harry Truman, en 1948), cuyas economías nacionales necesitan experimentar un crecimiento económico sostenido o constante para desarrollarse”* (Delvaux, 2006: 16).

Uno de los exponentes más destacados del enfoque de la modernización fue el economista norteamericano Walt Whitman Rostow, quien propugnaba un mayor desarrollo industrial, la redistribución del ingreso en la población y la creación de una nueva élite dominante en las regiones atrasadas. Valcárcel (2006: 8) señala que para Rostow *“sólo existían dos caminos para la modernización de los países pobres del sur: el capitalismo y la democracia o, el comunismo y la dictadura. Para ello elaboró una alternativa a la teoría de la historia moderna de Marx”*. En este enfoque se hablan de cinco etapas del desarrollo por las que deben pasar todos los países, ellas son: la sociedad tradicional; las condiciones previas para el impulso inicial; el despegue; la marcha hacia la madurez; y, la era



del gran consumo de masas. Este crecimiento debía ser medido por la evolución de un único indicador macroeconómico: el Producto Interno Bruto –PIB-.

En otras palabras, la industrialización, la tecnificación de la agricultura y la elevación de la productividad permitirían generar el tan anhelado crecimiento económico. Los beneficios de este proceso serían distribuidos a la población por medio del mercado. Otra recomendación para los países subdesarrollados fue la de modernizar la tecnología, impulsar la agricultura comercial, propiciar la rápida industrialización y urbanización, reducir el sector tradicional de la agricultura de subsistencia.

En el ámbito sociológico, el principal exponente fue Parsons (1966: 75) quien coincide con Rostow cuando manifiesta *“la necesidad de apoyar a una nueva élite y a las organizaciones burocráticas especializadas. La finalidad general de este desarrollo institucional ha de ser la creación, bajo la ‘sombriilla’ del gobierno, de una clase fuerte bien educada y técnicamente preparada cuyo ‘status’ primordial social esté unido a carreras ocupacionales al estilo moderno y, por tanto, esté disociada en su sociedad de cualquier grupo de elite tradicional”*.

Los postulados propuestos por Rostow y fortalecidos por grandes figuras de la época, tuvieron clara influencia en América Latina, principalmente a través de la llamada “Alianza para el Progreso⁷” de la que Rostow fue asesor, así como del presidente estadounidense John Kennedy.

1.1.4. Estructuralismo

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, se reinicia el debate sobre los temas de crecimiento económico y desarrollo, existió una toma de conciencia

⁷ La Alianza para el Progreso fue un programa a favor del desarrollo capitalista de América Latina, ideado en la administración de Kennedy con la finalidad de contrarrestar los efectos políticos que la revolución cubana generó en el continente. Con este programa se planificó la inversión de 20 mil millones de dólares en un plazo de diez años.



de los abismos económicos y las grandes desigualdades que vivían los individuos dentro de los Estados, y éstos a su vez dentro de un nuevo orden mundial. Surgen entonces las discusiones entre los polos desarrollo-subdesarrollo, dominación-dependencia, norte-sur, etc.

En estas nuevas discusiones, en América Latina surgió una tendencia que consideraba que las causas del desarrollo y del subdesarrollo eran de naturaleza estructural, lo que equivale a decir que residen en los sistemas económicos y sociales dominantes en ese entonces. *“Fue en el curso de las discusiones en torno al tema de la inflación, cuyas causas y remedios se pretendía identificar que surgió la palabra estructuralismo, para designar la posición de los economistas latinoamericanos que, alejándose de las soluciones puramente monetarias, buscaban los orígenes estructurales del problema para darle solución en sus causas antes que en sus efectos”* (Borja, 2002: 576).

El estructuralismo sostiene que los procesos políticos y culturales de los países y las sociedades están determinados por las diversas estructuras económicas y sociales que en él existe. En esta corriente de pensamiento, las estructuras son las partes fundamentales que sustentan la organización social. *“La condición de subdesarrollo económico, el atraso político y social, las deformaciones de la organización política y todos los demás elementos de la vida comunitaria obedecen, en último término, a factores estructurales de orden económico. Por consiguiente, para avanzar hay que desarrollar un cambio fundamental en las estructuras socioeconómicas del Estado”* (Levi-Strauss, 1958: 32).

Los economistas del estructuralismo se alejaron de las concepciones auténticas y ortodoxas en su visión macroeconómica y microeconómica, y por decirlo de alguna manera, desconfiaron del mercado que en ese momento era el instrumento ideal y el más utilizado para conducir las economías y las asignaciones de recursos.



Estos pensadores retomaron el rol del Estado en el proceso económico, que se puede manifestar de distintas maneras, como por ejemplo: la planificación de la producción, la construcción de obras de infraestructura económica y social, la asignación de recursos a diversas actividades económicas, entre otras.

“Lo estructural se opone a lo coyuntural. Lo estructural es lo esencial, lo permanente, lo básico en la ordenación de la sociedad. Las estructuras son las partes fundamentales que la sustentan. Lo coyuntural es lo pasajero, lo accidental, lo variable de la vida social. El estructuralismo sostiene que la única forma de lograr el desarrollo es mediante cambios en las estructuras económicas y sociales” (Borja, 2002: 577). Este enfoque estructuralista estuvo en vigencia durante largo tiempo en la década de los cincuenta, sobre todo en los países latinoamericanos bajo el impulso del economista Raúl Prebisch, quien en ese entonces dirigía la Comisión Económica para América Latina –CEPAL-, cuya tesis central fue que el subdesarrollo, la pobreza, las injusticias económicas, las desigualdades, marginaciones, etc., encontraban su raíz en las estructuras agrarias, tributarias y productivas de los países, y para corregir estos males, era necesario acudir a las causas que las determinan, es decir, a las estructuras de carácter económico, introduciendo en ellas las reformas necesarias para superar las fallas y degeneraciones superestructurales del subdesarrollo.

La principal conclusión a que llega el estructuralismo es que *“las medidas superficiales son insuficientes para solucionar los problemas económicos y superar la condición de subdesarrollo de un país. Para ello se requiere, por tanto, una transformación desde los cimientos de la organización social, o sea, una transformación estructural”* (Prebisch, 1962: 13).

El estructuralismo se materializó en propuestas concretas de política económica y social, tales como la sustitución de importaciones, la exportación de bienes elaborados o semielaborados, es decir, no productos primarios, las regulaciones de la inversión extranjera, reformas agrarias, reformas tributarias,



mecanismos de distribución del ingreso, medidas redistributivas de la riqueza, entre otras.

1.1.5. Teoría de la dependencia

En forma paralela al enfoque de la modernización, una alternativa sugirió un nuevo análisis que se centraba en las relaciones que mantenían los países subdesarrollados con el mundo industrializado. Este enfoque se denominó Teoría de la Dependencia, y su argumento central es la creencia de que existen razones profundas o estructurales que han favorecido la creación de las áreas del subdesarrollo, al estar el mundo dividido entre polos de riqueza y zonas periféricas bajo su dominio. Estas áreas dominadas o subordinadas están destinadas a producir en función de las necesidades de las economías industrializadas dominantes.

Stavenhagen (1965: 277) al embestir contra el empleo del concepto “sociedad dual” argumenta que *“los dos polos son el resultado de un único proceso histórico y las relaciones mutuas que conservan entre sí las regiones y los grupos ‘arcaicos’ o ‘feudales’ y los ‘modernos’ o ‘capitalistas’.* Ambos representan el funcionamiento de una sola sociedad global de la que los dos polos son partes integrantes”.

El pensamiento dependentista surge en América Latina a mediados de los años 60, en un escenario de apuesta por el cambio social y en ruptura declarada intelectualmente contra la teoría de la modernización. El contexto en el que vivía el continente era el del auge de las guerrillas bajo la influencia del modelo revolucionario cubano y el pensamiento del Che Guevara. También es el momento



del ascenso del grupo de “Países No Alineados” y de la realización de la Tricontinental⁸.

Desde el Sur se reflexiona sobre las causas y consecuencias del desarrollo y el subdesarrollo, definiendo que este proceso se deriva de la articulación entre la economía mundial y las economías locales. Theotonio Dos Santos argumenta que (1967: 297) *“el estudio del desarrollo del capitalismo en los centros hegemónicos dio origen a la teoría del colonialismo y del imperialismo. El estudio del desarrollo de nuestros países debe dar origen a la teoría de la dependencia. Pero no se trata de tomar estos resultados como simples ‘efectos’ del desarrollo capitalista, sino como su parte integrante y determinante”*.

La dependencia nacional difiere de la dominación colonial, ya que la primera es consecuencia histórica de la división internacional del trabajo, que provoca que el desarrollo industrial se concentre en algunos países, restringiéndose en otros, a los cuales se les delega la función de simples abastecedores de materias primas. *“La metodología empleada por los dependentistas en la interpretación de la realidad fue la dialéctica marxista y el análisis concreto de las situaciones concretas. Fernando Henrique Cardoso, el más sobresaliente de los representantes de este enfoque, posteriormente presidente de Brasil, señala que: la idea de dependencia se define en el campo teórico de la teoría marxista del capitalismo”*. (Valcárcel, 2006: 13)

Las premisas teóricas de la teoría de la dependencia, provienen de dos vertientes: la primera es la reactivada teoría del imperialismo. En 1957 Paul Baran recupera algunas tesis de Rosa Luxemburgo y de Lenin, concretizando su

⁸ El movimiento de Países No Alineados se origina en la Conferencia Afroasiática de Bandung, Indonesia en 1955, la cual reunió a 29 Jefes de Estado de la primera generación postcolonial, para identificar y evaluar los problemas mundiales del momento. En ella se definieron los “Diez Principios de Bandung” que fueron los principales fines y objetivos de no alineamiento. Por otra parte, se conoce como Tricontinental a la reunión sostenida en La Habana en 1966 a la que asistieron 613 delegados representando a 83 grupos de África, América Latina y Asia con la consigna de impulsar la lucha armada de los pueblos oprimidos contra el imperialismo.



planteamiento neomarxista respecto que el subdesarrollo es la resultante natural del imperialismo.

La segunda es el estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-, liderado por el economista argentino Raúl Prebisch. De esta vertiente, que propicia el crecimiento económico de América Latina hacia adentro antes que continuar creciendo hacia fuera sobre la base de exportaciones de materias primas, surge el análisis centro-periferia y la incidencia del deterioro de los términos de intercambio comercial en la acentuación del subdesarrollo.

A diferencia de la importancia dada por los seguidores de la modernización, los dependientistas subrayan el carácter social y político del subdesarrollo, el papel que cumplen en su configuración las relaciones entre las clases sociales y la injusta división internacional del trabajo. En palabras del economista chileno Sunkel (1965: 36) *“el desarrollo es un tema sociológico porque lo que está en desarrollo es una realidad humana, un conjunto de relaciones sociales, una estructura social y un estilo de vida”*.

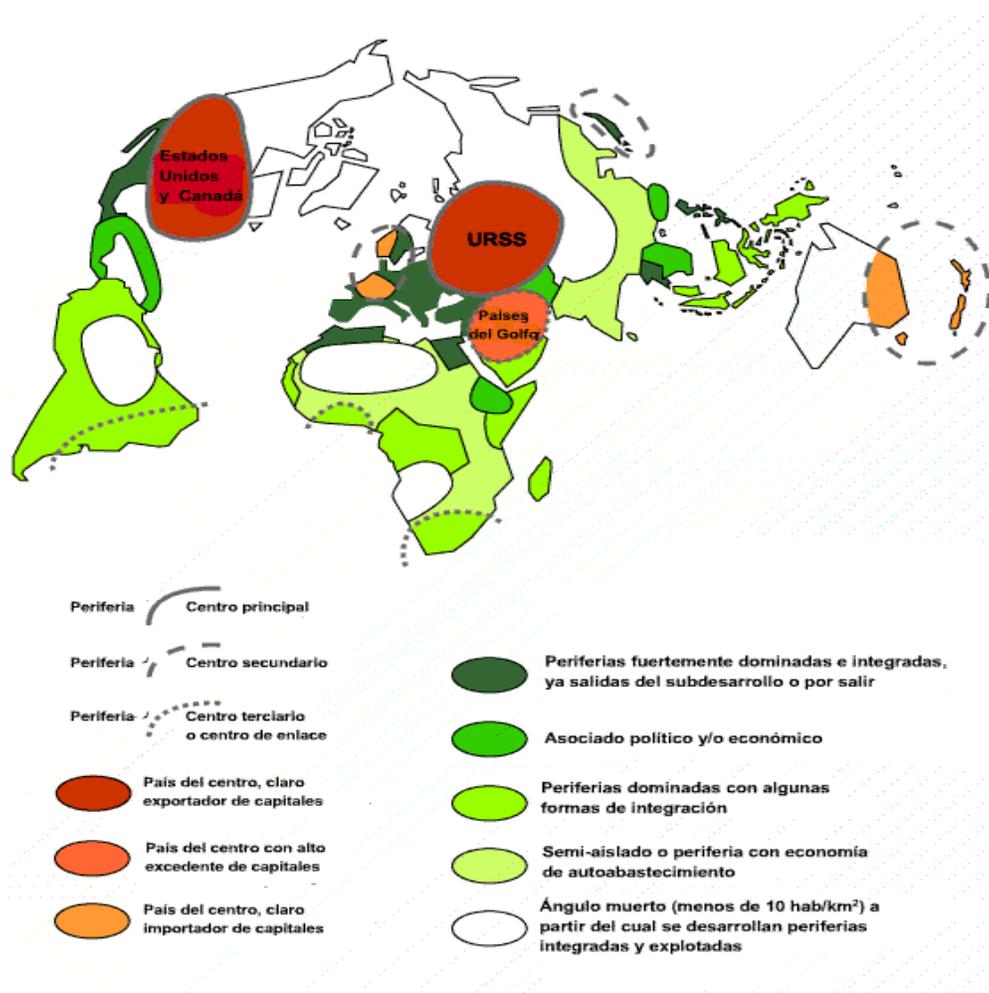
Un aspecto importante de este enfoque lo refiere el brasileño Fernando Henrique Cardoso (1971: 132) cuando dice que la teoría de la dependencia *“rescató la historia para la comprensión del proceso del desarrollo. Los dependientistas concluyen que el subdesarrollo no es un ‘momento’ ni una ‘etapa’ en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico global de desarrollo del capitalismo”*. Es decir, desarrollo y subdesarrollo son estructuras parciales pero interdependientes que conforman un sistema único, en que la estructura desarrollada (centro) es dominante y la subdesarrollada (periferia) dependiente. Se genera un intercambio económico desigual que implica la transferencia de excedentes de la periferia al centro.

Los partidarios y promotores de este enfoque propusieron la necesidad de construir un nuevo orden económico internacional, al mismo tiempo que una de



sus tendencias planteaba una transición hacia el socialismo como medio de salir del subdesarrollo. En resumen, se puede señalar que la teoría de la dependencia otorgó énfasis al factor externo para explicar la carencia de desarrollo en el Tercer Mundo y fundamentó que el desarrollo y el subdesarrollo eran las dos caras de un mismo proceso: la expansión del capitalismo a escala mundial.

Figura 1-1 Centros y periferias en el Mundo. La situación en 1981



El modelo centro/periferia, según A. Reynaud.

El mundo en 1981 se organiza según una dominante bipolar, producto de los enfrentamientos geopolíticos. Cada uno de los dos centros domina sus propias periferias, mientras que unos ángulos muertos aparecen al margen del sistema Mundo.

FUENTE: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article176>



1.1.6. Neoliberalismo

En la década de los ochenta, frente a los problemas generados por la crisis del Estado de bienestar en los países del norte y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en los países del sur, diversas corrientes participan con nuevas reflexiones sobre el desarrollo. El Fondo Monetario Internacional –FMI- y el Banco Mundial asumen con fuerza roles directrices en el diseño de las políticas económicas de los países del Tercer Mundo, en cierta forma como consecuencia del no pago de la deuda externa.

Surge la doctrina del ajuste estructural que ejerce influencia sobre el pensamiento y las prácticas del desarrollo. El trasfondo histórico de este surgimiento de ideas liberales está dado por el fin de la Guerra Fría en 1989 con el derrumbe del Muro de Berlín y de los regímenes socialistas de Europa Oriental. En este contexto escribe en 1992 Francis Fukuyama “El fin de la historia”, argumentando que a partir de esa década el mundo entra a una nueva era de neoliberalismo global sin oposición.

El crecimiento económico vuelve a ser considerado como el motor del desarrollo y del progreso social y presentado como el instrumento y la finalidad del desarrollo, debiendo prevalecer incluso ante las exigencias sociales de la población. En el predominante discurso neoliberal las demandas económicas son imperativas y fundamentales.

La visión oficial de los organismos financieros internacionales sobre el desarrollo identifica este concepto como crecimiento económico, y será caracterizado exclusivamente en el cuadro de la mundialización de la actividad económica. *“La adaptación continua de los espacios nacionales a las exigencias y restricciones de esta globalización aparece como el vector único de una política de desarrollo posible y creíble”.* (Fukuyama, 1992: 17)



En este discurso hegemónico un cierto número de indicadores monetarios, financieros y económicos, se constituyen en los únicos indicadores significativos en materia de desarrollo. Son aquellos sobre los cuales coincidían y/o se pusieron de acuerdo los organismos financieros internacionales, la administración política norteamericana y la banca privada transnacional, y enunciados en lo que se conoce como el Consenso de Washington. En los hechos estos indicadores están presentes en los Programas de Ajuste Estructural –PAE-⁹, impuestos a partir de los años 80 en los países del Sur, y después en los años 90 al conjunto de países de Europa del Este.

En 1989, la historia del desarrollo da un giro profundo, cuando el economista estadounidense John Williamson lanza el Consenso de Washington. En palabras textuales, Williamson (2003: 10) comenta: *“las posturas sobre la política económica estaban cambiando radicalmente. Para comprobarlo, el Instituto de Economía Internacional decidió convocar una conferencia para que autores de 10 naciones latinoamericanas detallaran lo que había estado sucediendo en sus respectivos países. Para asegurar que todos abordaran un conjunto de cuestiones en común, redacté un documento de referencia donde enumeré 10 reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento. A este programa de reformas lo denominé ‘Consenso de Washington’”*.

Las diez líneas de acción planteadas por el Consenso de Washington fueron: 1) disciplina fiscal por medio de la reducción del déficit fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico (infraestructura pública, cancelación de subsidios indiscriminados); 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambios competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la

⁹ Los PAE son la combinación de políticas de estabilización y de reformas institucionales cuyo objetivo fue redefinir la participación del Estado en la economía, promoviendo así un nuevo modelo de crecimiento basado en la economía de mercado.



inversión extranjera directa; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada.

Williamson (2003: 9) defiende este modelo, argumentando que *“el Consenso de Washington contribuyó a cubrir la necesidad de un marco de política económica que sustituyera a las desacreditadas estrategias de planificación centralizada y sustitución de importaciones... A principios de los años noventa los gobiernos de América Latina adoptaron el Consenso, y las políticas aplicadas dieron algunos de los resultados que supuestamente debían: presupuestos más saludables, menos inflación, menores coeficientes de deuda externa y mayor crecimiento económico. Pero en muchos países el desempleo aumentó, la pobreza siguió estando difundida y el énfasis en la apertura hizo que los países se tornaran vulnerables a los efectos secundarios de la globalización, como los flujos de capitales privados a corto plazo que salen de un país con la misma rapidez con que entraron”*. Así, el Consenso de Washington y el neoliberalismo pronto se convirtieron en “el modelo” para todo el mundo en desarrollo.

1.2. Modelos de Desarrollo

Un modelo de desarrollo es un bosquejo que representa un conjunto real con cierto grado de precisión y en la forma más completa posible, pero sin pretender ser una réplica de lo que existe en la realidad. Los modelos de desarrollo tienen como propósito ayudarnos a explicar, entender o mejorar un sistema.

El uso de modelos de desarrollo no es algo nuevo. El hombre por naturaleza siempre ha tratado de representar y expresar sus ideas y los objetos para tratar de entender y manipular su medio. *“Un requerimiento básico para cualquier modelo, es que debe describir al sistema con suficiente detalle para hacer predicciones válidas sobre el comportamiento del sistema. Más*



generalmente, las características del modelo deben corresponder a algunas características del sistema modelado” (Aguilar Cañas, 2000: 23)

De este interesante tema nos ocuparemos a continuación, abordando los grandes modelos de desarrollo y su aplicación concreta en la práctica.

1.2.1. Desarrollo a escala humana

A mediados de los años 80 el economista chileno Manfred Max Neef y un equipo integrado por el sociólogo Antonio Elizalde y el filósofo Martín Hopenhayn, escriben: “Desarrollo a Escala Humana: una nueva opción para el futuro”. En este trabajo sugieren abandonar la modernización, pensar en los valores de uso y en apreciar la diversidad. Plantean distinguir entre necesidades y satisfactores.

Estos pensadores parten de la premisa de que en el mundo se vive una profunda crisis que no es sólo económica, social, cultural o política, sino que más bien es la resultante de una convergencia de todas ellas pero que en la suma de las mismas produce una totalidad que es más que la suma de sus partes.

A nivel político, la crisis se ve agudizada por la ineficiencia de las instituciones políticas representativas frente a la acción de las élites de poder financiero, por la internacionalización creciente de las decisiones políticas y por la falta de control que la ciudadanía tiene sobre las burocracias públicas. Influye también el hecho de que el mundo político carece de todo fundamento ético, la tecnificación del control de la vida social, la carrera armamentista y la falta de una cultura democrática arraigada en las sociedades latinoamericanas.

En el ámbito social, la creciente fragmentación de identidades socioculturales, la falta de integración y comunicación entre movimientos sociales, la creciente exclusión social y política y el empobrecimiento de grandes masas,



han hecho inmanejables los conflictos en el seno de las sociedades, a la vez que imposibilitan las respuestas constructivas a tales conflictos.

A nivel económico, el sistema de dominación sufre cambios profundos, donde inciden de manera sustancial la mundialización de la economía, el auge del capital financiero con su poder concentrador, la crisis del Estado de Bienestar, la creciente participación del complejo militar en la vida económica de los países y los múltiples efectos de las sucesivas oleadas tecnológicas en los patrones de producción y consumo.

Todo esto afecta a los países en desarrollo en condiciones de tremenda desventaja y los obliga -con la confabulación de gobernantes y clases dominantes- a enormes sacrificios y costos sociales para depurar sus sistemas financieros y pagar los servicios de sus deudas con los acreedores del mundo industrializado. Ante este panorama incierto, más desolador que halagador, las respuestas y búsquedas de alternativas al autoritarismo, al neoliberalismo, al desarrollismo y al populismo, se empantanar en programas inmediatistas, y en balbuceos reactivos, o se reducen a la reivindicación y recuperación de los niveles históricos.

Estos pensadores consideran que frente a la realidad de esta crisis hay también una crisis de propuestas y utopías. No obstante proponen como el mejor modelo de desarrollo al cual aspirar, más que cualquier indicador convencional, el desarrollo de países y culturas capaces de ser coherentes consigo mismas.

Cabe mencionar, que a diferencia del enfoque dependentista, el modelo de desarrollo a escala humana no suscitó gran difusión ni entusiasmo en el mundo académico de América Latina, lo que hizo poco sostenible su propuesta.



1.2.2. Desarrollo sostenible

Después de la aparición del informe “Nuestro Futuro Común” en los años 1987 y 1988 coordinado por la noruega Gro Harlem Brundtland en el marco de las Naciones Unidas, se fue poniendo en boga el concepto de “desarrollo sostenible”, entendiéndose como *“el modelo de desarrollo que permite satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer las capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”*. (Naredo, 2004: 120).

A diferencia de los ecologistas puros que parten de la naturaleza, el Informe de Brundtland parte del hombre, de sus necesidades, de su inventiva, de sus instituciones, para desde allí acercarse a la naturaleza y no al revés. Enfatiza las necesidades humanas, en especial las necesidades de los pobres a los que otorga atención preponderante. Subraya los límites físicos que el medio ambiente y los recursos naturales ponen al crecimiento económico para satisfacer las necesidades de la generación presente y futura. Denota pues una preocupación explícita por las generaciones venideras, ausente en los anteriores enfoques y estrategias de desarrollo. En esta definición del desarrollo sostenible, pensar el planeta y sus recursos en función de las próximas generaciones es un elemento nuevo y medular.

El modelo de desarrollo sostenible también conlleva una postura ética, valores y un planteamiento democrático: la igualdad de oportunidades en la actividad económica. Critica duramente a la forma de desarrollo de los países industrializados del norte, por su exceso de consumo material mercantil y el consiguiente deterioro del medio ambiente. Así, bajo esta impugnación, los países desarrollados dejan de ser los faros ejemplares que iluminaban el camino a seguir por los países del Tercer Mundo a fin de abandonar la condición del subdesarrollo, como sugerían los partidarios de la modernización.



En opinión de Naredo (2004) el poco éxito de este modelo reside en la ambigüedad que acompaña a la terminología, ya que trata de enunciar un deseo tan general como el antes indicado sin precisar mucho su contenido ni el modo de llevarlo a la práctica. Coincide con el Mármora (1992) quien señala que el concepto de desarrollo sostenible tiene una alta dosis de utopía, en términos prácticos es complejo y pretender aplicarlo requiere un gran esfuerzo científico y tecnológico. Al margen de sus limitaciones de orden práctico, el modelo de desarrollo sostenible ha adquirido una impresionante difusión y legitimidad universal.

En la llamada “Cumbre de la Tierra” realizada en 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, a la que concurrieron representantes de todos los gobiernos del planeta, se insiste en que el modelo de industrialización y desarrollo de occidente, el cual ha llevado al hiper consumismo y a degradar y poner en peligro los recursos naturales, no es un modelo viable para el resto de regiones y naciones. Por lo tanto, una vez más se declina uno de los postulados centrales de la teoría de la modernización, el cual indica que el modelo de desarrollo de los países occidentales debe ser imitado por las naciones atrasadas.

1.2.3. Desarrollo humano

En la década de los 80 se abrió paso en el mundo académico el pensamiento del economista y filósofo hindú Amartya Sen. Uno de los puntos iniciales de sus planteamientos parte de la premisa siguiente: *“aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos. Su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o más bien, lo que la gente puede hacer con ellos”*. (Sen, 1983: 116)

Para Sen, el desarrollo no se reduce al aumento de la oferta y el acceso al mercado, sino que centralmente, el desarrollo consiste en acrecentar las



capacidades de las personas, por ello es que este modelo es conocido también como “modelo o enfoque de las capacidades”.

Como parte central del argumento de su modelo, Sen indica que constituye una cuestión vital el control que las personas tienen sobre sus propias vidas para sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos, por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias. En este sentido, el referente del desarrollo no es el crecimiento económico, como decían los modernistas, sino los seres humanos. *“Si en última instancia consideramos 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, 1983: 118).

Lo que este modelo pretende es sostener una concepción del desarrollo que gire en torno a las libertades humanas, por medio de un proceso de expansión de las mismas tanto en forma individual como colectiva, para que las personas sean capaces de efectuar actividades elegidas y valoradas libremente.

De manera paralela, al iniciar la década de los 90, la Organización de las Naciones Unidas –ONU- presenta una propuesta relativamente renovada del desarrollo, a la que titula “Desarrollo Humano”, e irá ampliándola y mejorándola en los años siguientes. El aporte de Amartya Sen, Paul Streeten, Mahbud al Haq, Keith Griffin, John Williamson, y otros académicos provenientes de diversas canteras de la economía están detrás.

El primer Informe del Desarrollo Humano señala que *“el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen*



la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.”
(1990: 33)

Este modelo expone que las oportunidades pueden ser infinitas, cambiar con el tiempo y variar en función de países, sociedades y contextos históricos diversos y propone el mejoramiento de la calidad de vida de las personas; valora la vida humana en sí misma. Además, postula que el tema del desarrollo debe ser abordado de una manera integral y universal. El fin del desarrollo es el bienestar de los seres humanos, el crecimiento económico es sólo un medio para alcanzarlo.

Los informes de 1992 y 1993 introducen en la definición del desarrollo humano las dimensiones de sostenibilidad y participación. Para los seguidores de este modelo los actores involucrados en el proceso de desarrollo, son, en primer lugar, el Estado (a través de impuestos e inversión), el mercado como promotor de la competencia y eficiencia y los sujetos sociales en la necesidad de capacitarse y calificarse para potenciarse como capital humano. Las metas globales que proponen giran principalmente en torno a la ampliación de la cobertura de los servicios básicos de educación y salud.

Los defensores de este paradigma sostienen que la generación de oportunidades iguales y la ampliación de capacidades y derechos de las personas constituyen la esencia del desarrollo humano. Igualmente consideran que éste es un resultado que se puede alcanzar dentro de los distintos enfoques y modelos económicos si se utilizan de la mejor manera posible las potencialidades humanas y colectivas.

El desarrollo humano es también una práctica real que tiene avances y retrocesos en la historia. Para medir ello, la ONU ha generado lo que denominan Índice de Desarrollo Humano –IDH-. Este indicador integra la dimensión del acceso a los recursos que el PIB per cápita puede representar, con indicadores



que miden las otras manifestaciones del desarrollo humano la calidad y duración de la vida, evaluada a través de la esperanza de vida al nacer y el logro educativo de la población de un país estimado a través de la matrícula y el alfabetismo de las personas de 15 o más años.

A manera de crítica el énfasis de este enfoque está colocado en el bienestar individual, con lo que se diluye la dimensión del desarrollo como proceso social. Se denota poco esfuerzo por explicar el papel o la importancia de la sociedad dentro de la necesidad de pensar el desarrollo, tal y como lo argumenta Alain Touraine cuando escribe que el desarrollo consiste, en última instancia, en elegir opciones en una sociedad que está viva, que hace saber cuáles son sus puntos de vista, que reacciona, y que sabe cómo valorar y evaluar.

1.2.4. Desarrollo humano local

Con el correr del tiempo, los modelos de desarrollo, principalmente el desarrollo humano presenta e incorpora novedosos juicios de investigación de una nueva forma de integración del desarrollo, del medio ambiente y de la población a través de la aproximación territorial.

Sánchez Oviedo (2011: 5) explica que *“el pensamiento y la práctica política en materia de desarrollo no solo dejó deudas en materia de calidad de vida de las personas y comunidades, particularmente en América Latina, sino que debilitó la dimensión pública de la sociedad al privilegiar de manera desbalanceada el interés privado sobre el interés colectivo, desmovilizó políticamente a la ciudadanía, erosionó el capital social y debilitó la institucionalidad estatal”*.

Peemans (1996: 54) también opina al respecto diciendo que *“el desarrollo es visto como ligado intrínsecamente a la capacidad de consolidar los lazos sociales al interior de colectividades que tienen una base territorial definida. Está relacionado también a la capacidad de las poblaciones de administrar su ambiente*



natural de una manera viable, a través de la construcción de un cuadro institucional apropiado y de una identidad cultural que tiene su base material en la construcción misma del territorio dado. El desarrollo se enriquece por la diversidad”.

Adicionalmente, el análisis referente a la situación territorial establece diferencias abismales entre las zonas urbanas y las zonas rurales en la mayoría de países de Latinoamérica. En el caso de Guatemala, existen territorios que concentran gran parte de la riqueza y otros que, por el contrario, someten a su población a vivir muy por debajo de los estándares de la pobreza general. La definición e implementación de las políticas sociales y económicas se han venido desarrollando bajo un sistema centralizado, y se hace evidente la falta de una desconcentración y descentralización de los servicios a nivel local.

Precisamente, el modelo del desarrollo humano local surge como una alternativa más amplia al modelo de desarrollo humano, como respuesta a las necesidades y particularidades de las personas concretas ubicadas espacialmente en territorios y comunidades particulares y como estrategia para hacer frente a los desafíos de carácter global y a la centralización del desarrollo. *“La gestión territorial del desarrollo humano requiere tener la capacidad de reconocer la diversidad –identidades distintas, recursos distintos, vivencias organizativas particulares, desarrollos institucionales diversos, etc.-, y la especificidad de las expectativas y demandas que de estas realidades derivan. Ello implica asumir una relación flexible, creativa y dinámica entre las normas y políticas generales nacionales y las acciones particulares locales y/o regionales”* (Sánchez Oviedo, 2011: 10).

Lo local adquiere importancia como estrategia para impulsar nuevos procesos de desarrollo en el contexto de la globalización de la economía, la que ha afectado de manera diversa y con diferente intensidad los desarrollos emergentes en el ámbito económico, social, político y cultural. Así Vazquez



Barquero (1997) opina que los procesos de desarrollo local son ante todo una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógeno, es decir, el impulso de la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresa, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, todo ello a través de una cooperación entre los agentes públicos y privados.

La lucha por mantener vivas las comunidades y la existencia de sólidas identidades culturales conducen a la búsqueda de procesos localmente controlados, en donde *“convergen la necesidad de crear riqueza y la necesidad de salvaguardar los recursos naturales; la urgencia por generar empleos y la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población”*. (Arocena, 1995: 32). Lo anterior se logra por medio de la creación de entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local.

Este modelo de desarrollo de comenzar por lo local y a partir de los individuos, no debe interpretarse como una renuncia de las políticas, planes, programas y proyectos a nivel macro, por el contrario, el desarrollo humano local será más exitoso si descansa en el establecimiento de una relación sistémica entre lo macro y lo microeconómico, entre lo nacional y lo local y entre lo político, económico, cultural y social. En este sentido, cabe destacar que el Programa de los Gobiernos Centroamericanos y las Naciones Unidas para la Promoción inicial de la Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local, ha planteado como objetivos principales de tal estrategia de desarrollo lo siguientes: integrar y apoyar la participación activa de las poblaciones y de los actores locales en el proceso de desarrollo, promover la instrumentación de iniciativas de desarrollo surgidas de la concertación de las prioridades entre los agentes involucrados en el proceso, fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales locales, crear los mecanismos para satisfacer las necesidades básicas de la población local y



estructurar un sistema de actores locales capaz de enfrentar eficientemente los riesgos que se presentan con el proceso de desarrollo. (Vazquez Barquero, 1997)



Capítulo 2

Conceptualización de la Planificación

“Si pudiéramos saber primero en donde estamos y a donde nos dirigimos, podríamos juzgar mejor qué hacer y cómo hacer las cosas.”

(Abraham Lincoln)

“No hay viento favorable para quien no sabe hacia dónde va.”

(Séneca)

Por naturaleza, el ser humano necesita organizar su porvenir y pone su empeño en alcanzar sus objetivos, para lo que establece estrategias y la forma en que las llevará a cabo. En este capítulo se realizará un acercamiento teórico a la conceptualización de la planificación, los principales enfoques que la sustentan, sus características, los tipos de planificación y las limitaciones que puedan entorpecer los procesos.

La planificación, tal y como lo dice Saavedra Guzmán (2003: 15) *“en su acepción más simple y universal, es una terapia que se sintetiza en la coordinación entre la visión, los objetivos, las metas y los medios”*. La autora mencionada hace una similitud entre el proceso de planificación y la situación de



una persona enferma, ya que si esta última desea sanar, debe seguir un proceso coherente, partiendo de la búsqueda de un diagnóstico acertado, una buena selección terapéutica y obviamente la aplicación de estas medidas.

Algunos estudiosos del tema¹⁰, definen la planificación como:

- *“...el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos”*. (Jiménez Castro, 1990: 42)
- *“...un proceso para la toma de decisiones entorno al mantenimiento de una realidad dada o a su transformación en otra más deseable, mediante la distribución de recursos entre fines múltiples, cumpliendo los siguientes requisitos: la minimización de costos, la maximización de beneficios y el mantenimiento de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales que poseen los recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga”*. (Castellano, 2004: 12)
- *“Consiste en decidir con anticipación de lo que hay que hacer, quien tiene que hacerlo, y como deberá hacerse”*. (Murdick, 1988: 75)
- *“La planificación es una disciplina metodológica como un proceso de reflexión y acción racional que permite determinar lo que se ha de hacer en el presente o en el futuro para lograr los objetivos proyectados. En fin, es la previsión de las actividades y de los recursos, tanto humanos como materiales para el logro de los objetivos que se desean alcanzar, es un proceso para determinar a donde ir de la manera más eficiente posible”*. (Molina, 2005: 46).

Finalmente, de los conceptos anteriores, se concluye que se puede considerar a la planificación como una disciplina y un proceso¹¹ sistemático para la

¹⁰ La recopilación de estos conceptos fue extraída de la página web <http://frankmorales.webcindario.com>, consultada el 01 de octubre de 2012.

¹¹ En este caso, se entiende como proceso la sucesión de fases y momentos interrelacionados, no lineales, que deben generar un mejoramiento. Cabe aclarar que no todo proceso de planificación conlleva ese mejoramiento.



toma de decisiones, ya que implica un orden, una continuidad, usando los recursos necesarios tanto humanos como materiales para el logro de los objetivos. Como punto de partida tiene un análisis previo de las necesidades y situaciones actuales, y un análisis retrospectivo sobre los causantes o determinantes de estas situaciones o problemas. Ya identificadas, se desarrolla la mejor manera de enfrentarse a ellas dentro un marco que permita identificar las prioridades y determinar los principios funcionales. Para ello se vale de un instrumento valiosísimo: el plan.

Los planes son instrumentos de acción política, económica y social que se materializan en un documento, que establece el conjunto de objetivos, los plazos y los medios que servirán para lograrlos. Se convierten (o por lo menos debería ser de esta manera) en el punto de mira y la guía de todo gobernante, ya que señala el camino y el fin del mismo.

En estos instrumentos, aunque quizá de una manera solapada, juega un papel muy importante la ideología, ya que como señala Rodrigo Borja (2002: 1078) *“la ideología señala las orientaciones y las metas públicas, y el plan señala los métodos para alcanzarlas. Ella dice lo que hay que hacer y para quién desde el poder, mientras que el plan determina el cómo y el cuánto de aquellas acciones”*.

2.1. Enfoques de planificación.

Diversas corrientes como la postindustrial, la malthusiana, la de las bifurcaciones y la del caos están haciendo importantes aportes de elementos de análisis a la planificación. Cabe resaltar que los enfoques que se exponen posteriormente pueden ser complementarios entre sí y se apoyan con mayor o menor intensidad de acuerdo a las circunstancias.

Al finalizar el siglo XX es posible diferenciar claramente tres grandes enfoques o corrientes de pensamiento en materia de planificación.



2.1.1. Enfoque de toma de decisiones racionales.

Esta corriente hace énfasis en *“identificar y solucionar problemas; analizar y seleccionar acciones alternativas de solución, maximizando una función objetivo que mejor refleje los valores y las prioridades de la sociedad y que contribuya de la manera más eficaz a incrementar el bienestar social a mediano y largo plazo”* (Saavedra Guzmán, 2003: 49).

Este enfoque plantea que la planificación es la actividad que orienta la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos, fundamentalmente gracias a la aplicación de criterios técnicos de racionalidad. En palabras de Oszlak (1982: 39), el modelo racional *“construye un sistema ideal de relaciones en el que sus distintos componentes se comportan según pautas y criterios previamente especificados”*, que surgen al interior de una mente sabia (que generalmente es el Estado) que ejerce anticipadamente el control de la interacción.

Si el comportamiento de los beneficiarios de la planificación responde a dichas pautas y criterios, ésta será exitosa, de lo contrario, toda desviación o anormalidad será concebida como el indicio de una patología que conducirá al fracaso del proceso de planificación.

La planificación adquiere entonces la forma de un esquema secuencial de acciones ordenadas, que se convierten en un conjunto de etapas establecidas y sistemáticas. Muchas veces puede darse la dificultad de que el orden de las etapas puede invertirse o alterarse, y que ciertas etapas son difíciles de identificar.

Las críticas más fuertes hacia este modelo radican en que los hechos y fenómenos sociales no surgen de una manera tan lógica, racional y claramente orientada, por lo que la formulación de sus soluciones no puede realizarse de la misma manera, es decir, de una forma mecánica. En realidad, todo proceso de



planificación tiene un aspecto racional porque los planificadores deben elegir entre una gama de opciones.

2.1.2. Enfoque de planificación como proceso político, participativo y concertador.

A diferencia del enfoque anterior que se vislumbra como meramente técnico, este enfoque reconoce que los procesos de planificación también conllevan procesos políticos, los que facilitan la participación y la concertación entre diferentes actores sociales. Este enfoque ha cobrado auge principalmente en América Latina.

En este enfoque se considera importante la combinación de los factores técnicos con los factores políticos, para lo que es esencial el conocimiento de las normas, los valores, la cultura de la sociedad que será destinataria del proceso de planificación. *“Planificar y gobernar dependen recíprocamente, y en este sentido, gobernar implica darle lógica a las decisiones políticas”* (Saavedra Guzmán, 2003: 50).

En la actualidad, distintas instancias de gobierno en todo el mundo, especialmente en América Latina, están desarrollando iniciativas que les permitan promover la participación ciudadana en la planificación y ejecución de las políticas públicas. En Guatemala, por ejemplo, en el año 2002 se inicia un modelo de participación encaminado a fomentar la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones y el seguimiento de las acciones municipales.

Esto se debe, principalmente a que los ciudadanos han pasado de ser simples receptores de servicios públicos a asumir un papel más exigente con respecto a la forma, las circunstancias y los principios gestores que utiliza la administración pública para prestarlos. No se conforma con que se le garantice la prestación de los servicios públicos que tradicionalmente se le han venido ofreciendo y sobre los que no está dispuesto a renunciar, sino que reclama mayor



calidad en ellos y el empleo eficiente de los recursos económicos. Además, el ciudadano pretende alentar su participación en la toma de decisiones sobre los servicios públicos que directamente le afecten.

2.1.3. Enfoque sistémico y cibernético

Este enfoque se basa en la teoría general de sistemas, incorporando el tema de la relación entre las partes y el todo, es decir, la relación entre la realidad sujeto de cambio y su entorno. Aquí es de suma importancia el análisis de las relaciones de interdependencia al momento de planificar, análisis que debe partir de dicha realidad con los subsistemas que la integran, así como con el sistema en el que ésta se halla incluida.

Es muy utilizado para la realización de planes que implican estudios y diseños de sistemas complejos, pues facilita analizar el sistema como un todo y en otro momento dividirlo en partes para facilitar su estudio. En la práctica esta composición y descomposición del sistema se realiza como un proceso de análisis, que consiste en la división del sistema en subsistemas y por otra como un proceso de síntesis, que consiste en la integración del sistema a partir de los elementos de menor rango.

Este enfoque, según Fernández Aedo (2004), implica: estudiar el sistema como un todo y como composición de partes, identificar el papel relativo de los elementos, identificar las propiedades del sistema y sus elementos, identificar las relaciones, estudiar e identificar las leyes y principios que rigen el comportamiento del sistema y revelar cómo lograr respuestas ante determinados estímulos, identificar cómo se regula el sistema y cuáles son las características de su estado, estudiar el comportamiento del sistema en tiempo y espacio.

Con este enfoque se busca, aprovechando la velocidad creciente con que se ha extendido el mundo virtual y la informática, mejorar y facilitar los procesos y



métodos de planificación, los sistemas de información y la toma de decisiones, así como también el seguimiento, el control y la evaluación de los mismos.

2.2. Tipos de planificación.

Cuando se habla de tipos de planificación “*se hace referencia al carácter, estilo y rasgos característicos del proceso de planificación, y a la relación que el sistema de planificación establece con la estructura general de la sociedad y el modo de producción donde este se inserta*”. (Saavedra Guzmán, 2003: 55)

Conviene entonces hacer una revisión de los principales tipos que se han utilizado o se utilizan hoy en día para llevar a cabo procesos de planificación, que se sintetizan en la planificación indicativa o normativa, la planificación imperativa, planificación sectorial y la planificación estratégica

2.2.1. Planificación indicativa o normativa.

La planificación indicativa o normativa es aquella que indica, sugiere, alienta, motiva, pero no obliga, por lo menos al sector privado pero se constituye en obligatoria para el sector público, debido a que tiene fuerza de ley. Generalmente es aplicada en economías capitalistas.

Para este tipo de planificación, el plan sirve de instrumento que guía y orienta a los actores sociales y económicos, determinando cuáles son los principios, objetivos, metas, políticas y estrategias que faciliten el desarrollo de un país o sociedad. En este caso, el plan debe ser aprobado por autoridad competente –el Organismo Legislativo por ejemplo- y el sistema de planificación es institucionalizado a través de una estructura organizacional y de disposiciones legales.



2.2.2. Planificación imperativa

En este tipo de planificación es el Estado quien fija los fines y objetivos que se deben alcanzar, los medios a seguir y los recursos necesarios. Las propuestas elaboradas por el organismo central de planificación, de acuerdo con las directrices del gobierno, una vez aprobadas a nivel político, son obligatorias con fuerza de la ley para la administración pública y para todos los agentes y sectores responsables de la producción.

Aquí, la planificación es una función del Estado considerada como el eslabón fundamental de la administración, como la médula de la gestión. En este contexto, el plan es un instrumento imprescindible

2.2.3. Planificación sectorial

Es la planificación que realizan sectores específicos y/o estratégicos (agricultura, industria, educación, defensa, etc.) que se basa en la planificación global del Estado cuando define las prioridades de atención y ejecución.

Este tipo de planificación aborda más específicamente y en más altos niveles de conocimiento el sector que se está planificando, lo que contribuye a una mejor resolución de las problemáticas sectoriales, presentando planes que concretan los lineamientos generales, principios orientadores y acciones concisas que impulsen al tema específico que se está tratando.

2.2.4. Planificación estratégica

La planificación estratégica ha cobrado auge debido a que desarrolla marcos estratégicos que permiten a las instancias que los elaboran determinar sus prioridades y las estrategias que podrían ayudar en la consecución de su visión de futuro. Una estrategia engloba tanto un enfoque general, que se fundamenta en la



comprensión del amplio contexto funcional, como las propias fuerzas y debilidades y los problemas a los que se debe hacer frente. Una estrategia ofrece un marco en el que trabajar, aclara aquello que se intenta alcanzar y el enfoque que se pretende.

La planificación estratégica es utilizada ampliamente tanto por instituciones públicas como también por organizaciones e instancias privadas, ya que les permite establecer una serie de cuestiones sobre las cuales se determinan las estrategias a seguir. Fernández Aedo (2004) señala algunas de ellas: facilita el análisis de la situación o contexto en el que se desenvuelve la instancia que está realizando la planificación (social, político y económico), de modo que se entienda el contexto y se pueda formular una visión; identificar el problema o problemas, reflexionar sobre su sistema de valores para crear parámetros, establecer metas, formular una declaración sobre la visión y la misión, basada en un análisis e identificación de los problemas, analizar sus puntos fuertes y débiles a la hora de enfrentarse a los problemas identificados, identificar oportunidades y amenazas del entorno que pudieran afectar a su trabajo.

La planificación estratégica ha logrado su más amplia acogida y desarrollo en la empresa privada, industrial o comercial. Desde allí se ha expandido a otros sectores incluyendo el gobierno, y a las mismas Fuerzas Armadas, que se supone fueron las primeras que utilizaron este método. Es conveniente aclarar, para contribuir a la mejor comprensión, que este tipo de planificación se practica mediante cinco tipos o enfoques: Planificación Corporativa, Planificación Prospectiva, Planificación Interactiva, Planificación Militar y Planificación Situacional.

2.3. Metodologías de planificación

Al hablar de metodologías de la planificación se hace referencia a los procedimientos utilizados para alcanzar los objetivos planteados al inicio del



proceso. *“Alternativamente puede definirse la metodología como el estudio o elección de un método pertinente para un determinado objetivo”* (<https://es.wikipedia.org/wiki/Metodología>, consultada el 30 marzo de 2013)

Existen diferentes y muy variadas metodologías para planificar. En este espacio se hará una exposición breve de las más utilizadas y las más importantes de acuerdo al objeto de estudio.

2.3.1. Metodología del Marco Lógico.

Esta metodología ha tomado un auge importante en materia de planificación debido, principalmente, al uso que le han dado actores de cooperación al desarrollo, y especialmente, los organismos financiadores. Por muchos años, la aplicación de esta metodología fue exigida prácticamente por todas las entidades donantes internacionales, lo que exigió a las instituciones el manejo y uso de la misma, inclusive llegando a ser parte principal de los temarios en los programas de formación de cooperación al desarrollo.

“Un número importante de los proyectos que actualmente se encuentran en ejecución han utilizado el Marco Lógico como un envoltorio más que con un método” (Gómez Galán, 2003:117), y es por ello que es importante tener en cuenta que esta metodología no debe ser vista como un requisito más dentro de la planificación, sino como una herramienta para la gestión, ya que es un sistema de planificación por objetivos muy eficiente y eficaz.

Se podría definir a esta metodología como una herramienta de gestión que facilita la planificación, ejecución y evaluación tanto de los planes como de los programas y proyectos, además de que como ya se mencionó es orientada a objetivos.



La Comisión Europea habla del Marco Lógico como *“un ejercicio y una metodología de análisis, además de que ser una estructuración de los resultados de dicho ejercicio, que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un plan, proyecto o programa y sus relaciones de causalidad. Los principales resultados de este proceso se resumen en una matriz que describe de forma lógica los aspectos más importantes. En resumidas cuentas, el Marco Lógico es el punto de partida a partir del cual se elaboran otros instrumentos, como el presupuesto, reparto de responsabilidades, el calendario de ejecución y el plan de seguimiento”* (1993:15)

Entre los rasgos principales que esta metodología ofrece están:

- a) Constituye una metodología para tomar decisiones
- b) Integra a personas y colectivos afectados por la futura intervención
- c) Es una metodología sencilla con una terminología especializada más bien reducida, esto la hace de fácil acceso y los procedimientos utilizados resultan fácilmente comprensibles frente a otros ámbitos en los que la planificación ha desarrollado técnicas más complejas y sofisticadas.
- d) Esta metodología es secuencial, constituye un método de pasos encadenados con un sentido definido

Como se menciona en el literal d), esta metodología cuenta con ciertos pasos que no pueden omitirse o alterarse ya que cada uno de ellos constituye un eslabón para seguir al siguiente paso. Según Gómez Galán (2003) los pasos clásicos de la metodología del Marco Lógico son los siguientes:

- Análisis de la participación
- Análisis de los problemas
- Análisis de los objetivos



- Análisis de las alternativas o estrategias
- Elaboración de la matriz de planificación

El último de los pasos constituye la columna vertebral de esta metodología, la matriz de planificación es un documento breve y esquemático que reúne la información esencial. De hecho, si la matriz está bien elaborada, podemos conocer de forma inmediata qué se quiere lograr, por qué y cómo pensamos conseguirlo. La matriz contiene sintetizados todos los elementos básicos de la planificación y las relaciones causales entre ellos.

2.3.2. Metodologías de Planificación Participativa.

La planificación participativa es la aplicación de las metodologías de la planificación -como procesos multidimensionales y polifacéticos de toma de decisiones para racionalizar la asignación de recursos- al contexto local, con una amplia participación y apropiación social.

La planificación participativa *“se constituye en el instrumento metodológico y operativo que permite la articulación entre el Estado representado por el gobierno local y la sociedad civil, con el proceso de desarrollo sostenible. Se abren las puertas a los actores locales, no sólo para ejercer un mayor y oportuno control de las acciones y uso de los recursos públicos, sino sobre todo, para asumir las decisiones sobre aspectos fundamentales tales como la orientación y prioridades del proceso de desarrollo y por ende las acciones públicas y privadas que permitan su concreción”* (Plaza Peláez, 2000: 17)

Al hablar de metodologías participativas, se hace referencia al proceso técnico en el cual hombres y mujeres deciden participar e identifican, plantean, discuten y definen los objetivos, metas actividades y otros elementos socioculturales y técnicos, afín de formular y ejecutar planes que respondan a sus



necesidades y que estén en función de una distribución equitativa de los beneficios.

Este proceso debe ser flexible y dinámico en el cual sus beneficiarios tienen la posibilidad de intervenir ampliamente en las decisiones para solucionar los problemas priorizados, asegurar que los beneficios que se generen estén ajustados a sus aspiraciones, y que las estrategias para lograrlos estén de acuerdo con sus condiciones sociales, culturales, ambientales, y con los recursos disponibles. Cada actor involucrado tratará de influir en las decisiones, para balancear sus costos contra los beneficios esperados. Este es un proceso de enseñanza – aprendizaje continuo y transformador.

Arnoletto (2009) señala que la metodología de planificación participativa se comprende mejor en un ciclo de tres etapas o momentos:

- a) Etapa preparatoria: en esta etapa es cuando se conforma el grupo inicial y se obtiene la información necesaria sobre la problemática a abordar. En este momento se formulan hipótesis sobre las causas de dicho problema y las posibles formas de solución.

Adicionalmente se elabora un mapeo de actores que se relacionen con el tema, estableciendo también las dimensiones y los límites del tema en cuestión.

A partir de allí se conforma el grupo promotor del esfuerzo de planificación y se organizan y promueven las primeras reuniones y talleres.

- b) Etapa de implementación estratégica: en esta etapa se combina el trabajo técnico de gabinete con las reuniones y los talleres y suele seguir las siguientes fases: análisis situacional y de los problemas de gestión, análisis de estrategias y de la viabilidad para la toma de decisiones, diseño y programación de las estrategias a ejecutar, toma de decisiones ejecutivas.



En este momento se inicia con la ejecución de las actividades del plan, que generalmente se realizan bajo diferentes formas de gestión. Una vez iniciada la ejecución es posible que se plantee la necesidad de pasar a la siguiente etapa.

- c) Etapa de reformulación y ajuste: esta etapa puede ser realizada una o más veces a lo largo de la ejecución del plan, es decir, cada vez que se requiera analizar los cambios que se van produciendo con la aplicación del mismo, tanto para introducir ajustes, hacer nuevos análisis, reprogramar estrategias, tomar nuevas decisiones, etc.

Además de ser un instrumento metodológico, la planificación participativa constituye un proceso social de gestión, movilización, reflexión, racionalización, concertación y gobernabilidad del desarrollo sostenible. Como ya se mencionó, de forma sistemática desarrolla actividades para la constante identificación de problemas, demandas, potencialidades y limitaciones, análisis de alternativas, adopción de estrategias, formulación de programas, proyectos y presupuestos, para la posterior ejecución, evaluación de resultados y ajuste permanente de sus acciones.

2.3.3. Metodología de Planificación para la Conservación de Sitios

Esta metodología es implementada principalmente por instancias relacionadas con el uso y manejo del ambiente. The Nature Conservancy –TNC- en conjunto con otras organizaciones conservacionistas socias de América Latina y el Caribe, viene practicando la conservación de áreas naturales desde hace décadas. Inicialmente, la planificación de la conservación de estas áreas se concentraba en la identificación de sitios prioritarios, y en el diseño y manejo de áreas naturales protegidas. En este marco de cooperación, se han integrado una serie de principios, herramientas y experiencias que han sido documentadas en un manual metodológico denominado “Planificación para la Conservación de Sitios”.



La metodología de la Planificación para la Conservación de Sitios –PCS- ha resultado ser bastante útil, flexible y adaptable a diferentes momentos, escalas y sitios con diferentes contextos naturales y culturales. La PCS ha sido aplicada tanto en sitios en los que ya existía cierta información básica o en sitios en donde prácticamente no había información, en áreas naturales protegidas recién establecidos o en aquellas con muchos años de manejo en el sitio.

“Una de las grandes ventajas de la PCS, es que de acuerdo al nivel de planificación y manejo que se encuentre un sitio determinado, no es necesario aplicar todos los pasos del proceso, sólo se toma la herramienta metodológica que se necesita. La PCS puede ser útil para elaborar el Programa de Manejo, los Programas Operativos Anuales, desarrollar una estrategia de financiamiento, o identificar las alternativas más apropiadas para resolver un problema en particular que afecta al área de conservación” (TNC, 1999:17).

La PCS tiene como propósito principal, proveer a los planificadores de áreas naturales protegidas y a los que manejan estas áreas, una serie de herramientas para el uso más eficiente de los recursos financieros y humanos. Asimismo, enfoca dichos recursos hacia la atención de las principales problemáticas que ponen en riesgo la integridad natural del sitio, sin descuidar aspectos como la presencia en campo y el fortalecimiento institucional.

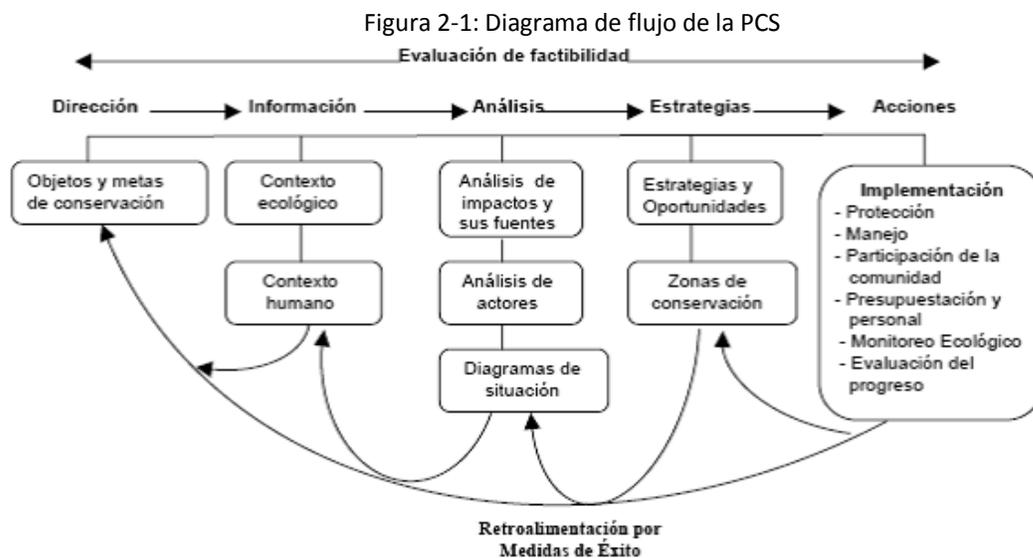
La metodología de PCS se puede aplicar independientemente de la escala en que se esté trabajando y del nivel de avance de la planificación del sitio, y que define el paisaje dentro del cual los objetos de conservación (especies y comunidades de interés) pueden persistir a través del tiempo.

Como su nombre lo indica, el sitio es la unidad básica de esta metodología, el cual es definido en base a los objetivos de la conservación e incluye el área que se necesita para mantener la viabilidad de estos objetivos a largo plazo. El sitio



puede variar en cuanto a su tamaño, ya que puede abarcar pocas hectáreas hasta varios miles de ellas.

Generalmente, en la metodología PCS se sigue una serie de actividades, en donde ocupan especial importancia los componentes individuales, que son pasos integrados e interrelacionados. En este proceso se definen una serie de interrogantes, cuyas respuestas constituyen los componentes principales del plan, tal y como se observa en el diagrama de flujo que se presenta a continuación:



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de documentación proporcionada por TNC

2.3.4. Metodología Altadir de Planificación Popular –MAPP-

Esta metodología surge como una nueva propuesta que se opone a la llamada planificación tradicional y fue una propuesta hecho por la Fundación Altadir¹² y el profesor Carlos Matus¹³. Se diferencia de otras metodologías participativas porque puede ser está diseñada y dirigida específicamente para ser

¹² La Fundación Altadir –Chile- fue fundada por Carlos Matus y es un organismo pionero en América Latina para el desarrollo de la Planificación Estratégica y las técnicas de Alta Dirección

¹³ Carlos Matus nació en Chile en 1955, es Ingeniero Comercial con Maestría en Alta Dirección y Planificación Estratégica. En 1988 se convirtió en el fundador de Altadir. FUENTE: www.wikipedia.org/Carlos_Matus



utilizada y aplicada en organizaciones de base, organizaciones de vecinos, cooperativas, sindicatos, comités municipales, parroquiales entre otros.

Esta metodología es sencilla y de fácil aplicación, diseñada para procesar problemas a nivel de las comunidades, permitiendo que el ciudadano se involucre con la realidad de la zona donde vive, procesando problemas y diseñando soluciones. Es así como las comunidades participan y hacen gobierno local sin que importe su nivel de escolaridad o conocimientos técnicos, y se convierten en corresponsables de su desarrollo.

La MAPP es una metodología creativa que propone que las organizaciones de base y la comunidad identifiquen y seleccionen los problemas que consideren más relevantes, los jerarquicen y definan manera de enfrentarlos con los medios a su alcance. *“Ayuda a pensar sistemáticamente, crea una disciplina de discusión en grupo y permite identificar soluciones creativas a los problemas de la comunidad. No requiere conocimientos académicos previos, pero exige la capacidad de salir de lo casuístico y anecdótico para integrar la lógica causal elemental con el conocimiento y vivencia particular de la realidad”* (Matus, 2007:22)

Esta metodología es muy simple y trabaja con técnicas de discusión en grupo y según Matus sigue los siguientes pasos: (2007)

- Paso 1: Identificación de malestares e inconformidades
- Paso 2: Descripción del problema
- Paso 3: Análisis de causas y consecuencias de los problemas
- Paso 4: Definición de objetivos
- Paso 5: Identificación de las causas críticas
- Pasos 6, 7 y 8: Selección y diseño de operaciones para atacar las causas principales de los problemas
- Paso 9: Precisión y presupuestación de los recursos necesarios para realizar las operaciones



- Paso 10: Identificación de los actores relevantes en la generación, mantenimiento y enfrentamiento de los problemas y su motivación frente a las acciones diseñadas para enfrentarlos
- Pasos 11 y 12: Análisis de los recursos críticos de poder en un problema y aplicación rudimentaria del concepto de peso, poder o fuerza de los actores
- Paso 13: Análisis de trayectorias o secuencia temporal del plan
- Paso 14: Análisis de la vulnerabilidad del plan
- Paso 15: Evaluación del desempeño de los responsables del plan y las operaciones.

El rasgo característico de esta metodología es que *“respeto la visión que la población tiene de los problemas locales que la afectan y tiene plena aplicabilidad en sistemas altamente descentralizados. Esto favorece la creación de un compromiso sólido de la población con el análisis del problema que realiza y las soluciones que propone”* (Matus, 2007: 28). Además de ello, se facilita la transferencia de ese compromiso a los líderes y fuerzas políticas que promuevan su aplicación en un sistema integral y descentralizado de dirección y planificación.

2.4. Características de la planificación.

Son variadas las características que tiene la planificación, desde las básicas adquiridas en sus primeros momentos de utilización, hasta las más recientes, adquiridas a partir de su aplicación y perfeccionamiento en el sector privado y su incorporación al sector público.

Para tener una mayor referencia al respecto, Fernández Aedo (2004) plantea que las principales características que distinguen a esta herramienta son:

- Visión holística. Esta característica habla de la visión de conjunto que la planificación debe tener, donde se ven las partes en función al todo. Esto



permite un análisis mucho más enriquecedor y una herramienta fundamental para la priorización adecuada de objetivos y actividades.

- Iterativa, es decir, la planificación es un proceso unitario y continuo, que no termina con la formulación de un plan, sino que implica ajustes y retroalimentación cuando sea necesario.
- Operativa. Tiene que estar dirigida al logro de una visión, de una finalidad, de un objetivo, de una meta. Está orientada a conseguir resultados y cambios, facilitando y apoyando la gestión.
- Visión a largo plazo. La planificación debe tener una visión de futuro y esta es una de las principales características ya que permite la definición de todos los objetivos específicos necesarios para el logro de un objetivo general. Si se tiene un problema central que resolver, se analizan todas las causas, eliminando la idea que existe una sola causa sino una suma de ellas, y por lo tanto la solución pasa por la suma de soluciones.
- Coherencia en todos los niveles en los que se realiza el proceso, en lo que respecta a sus propios objetivos y funciones y, además, los recursos de que se dispone deben ser adecuados para implementarlo.
- Pertinencia, que implica que el plan está de acuerdo con los objetivos que se pretenden lograr.
- Sistemática, que entiende la necesidad de que los procesos estén articulados a través de los planes, de tal manera que sus actividades constituyan reales aportes a los objetivos.

Además, es posible distinguir otras características relacionadas con los elementos que conforman el proceso de planificación, tales como:

- La planificación establece el rumbo, la dirección. Además debe anticipar y percibir los cambios.
- Ha de proporcionar elementos fundamentales que permitan el seguimiento, el control y la evaluación del proceso, resultados e impacto.
- Permite lograr objetivos de mayor impacto y duraderos en el tiempo.



- Busca la consolidación de las instituciones y empresas, y la aproximación a objetivos superiores y no limitados como son las metas u objetivos a corto plazo, si bien está compuesta de ellas.
- Contribuye a la aproximación de la visión, es decir, a la proyección que se tiene de la empresa a largo plazo.
- Gracias a la evaluación y seguimiento continuos, se pueden identificar los cambios a ser introducidos en el plan, respondiendo a la nueva realidad

2.5. Limitaciones de la planificación.

Los procesos de planificación siempre son perfectibles, sobre todo cuando son aplicados en realidades sociales. Las limitaciones con que generalmente se puede tropezar la planificación son abordadas de manera breve pero concisa por Saavedra Guzmán (2003) y se indican a continuación.

En primer lugar, es de suma importancia tener en cuenta que los procesos de planificación se desarrollan en contextos sociales históricamente determinados, lo que, si no se toma en cuenta, puede provocar el colapso de determinado proceso de planificación. El contexto influye de gran manera en los rasgos, la orientación y el contenido de un plan. Por poner un ejemplo, no es lo mismo planificar en un período de recesión o de crisis, que en uno de auge o recuperación.

Esta limitante se agrava con la adopción de modelos y tipos foráneos de planificación, situación que se da principalmente en América Latina, en donde la falta de identidad hace que gobiernos e instituciones adopten ideologías ajenas a la realidad.

Por otra parte, la planificación puede encontrarse con una limitación impuesta por los grupos de poder de un país, ya que sus intereses muchas veces van en oposición con los intereses generales de la población y cuentan con el



recurso económico suficiente para influir a su favor en la aplicación o no de determinados planes. Tanta es la importancia de este sector que, muchos mandatarios acuden a ellos antes de presentar iniciativas al Congreso, principalmente en lo que se refiere a reformas tributarias y fiscales.

Además de ello tienen la capacidad de utilizar el recurso económico para incidir e influir en decisiones públicas, lo que hace que muchas veces se conviertan en foco de corrupción al utilizarlo para hacer sobornos que otorguen ventajas privadas a costa de sacrificar el bienestar público. Basta con apropiarnos de la siguiente idea, planteada por el BID (2006: 104), para evidenciar esta situación: *“el sector empresarial es el jugador predominante en la arena de la Política Pública guatemalteca, debido no solo a su propia fuerza sino también a la influencia limitada de otros jugadores”*.

Otra limitación importante la constituyen las condiciones que imponen los organismos internacionales. Sin lugar a dudas, la influencia de este sector es considerable en la formulación de políticas públicas, planes y programas de muchos países del mundo entero, principalmente de los llamados “en vías de desarrollo”. Dentro de este grupo se incluye una amplia gama tanto de países con alto grado de influencia, como de organizaciones internacionales, agencias de cooperación internacional, empresas transnacionales, etc. Cada una de ellas tiene intereses y campos de fuerza diversos, siendo su posición política y económica la que les permite imponer agendas. Tal y como lo menciona Zimmerman (2001: 54) *“las políticas y planes que este sector promueve están sujetas a paquetes institucionalizados, que se materializan como secuencias de préstamos, o agenda técnica, o liberación de fondos, condiciones netamente ligadas a la concreción de ajustes de tipo estructural”*.

Históricamente Estados Unidos ha ejercido un considerable control sobre estos temas debido a su poder económico y su enorme influencia en agencias financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional



principalmente). Este país ha sido fuerte impulsor de la globalización, la disminución de los impuestos y la reducción del tamaño de la actividad gubernamental.

Otras limitaciones se refieren al inmediatez propio de la cultura latinoamericana y el poco continuismo político. También limitan la planificación ciertos vicios generacionales -como la violencia, la indisciplina, etc.-, la burocracia incompetente, improductiva y clientelista y la corrupción que se favorece por la impunidad en todos los niveles.



Capítulo 3

Contribución de la planificación al desarrollo humano local

“No basta pues con planificar el desarrollo, ni basta tampoco con elaborar acabados planes, si no sabemos cómo administrar el desarrollo o si no sabemos cómo administrar la planificación.”

(Allan Brewer-Carías)

La planificación de la economía y la elaboración de planes del desarrollo es una de las manifestaciones de la función organizadora del Estado socialista, en donde es este quien dirige y tiene preeminencia sobre el mercado e influye notablemente en el desarrollo del país. El desarrollo planificado de la economía podría tomarse como una ventaja del socialismo frente al capitalismo, ya que posibilita desarrollar las economías y otros aspectos de la vida en sociedad de los seres humanos.

Entre otras cosas, la planificación del desarrollo también posibilita ubicar con más certeza las fuerzas productivas que existen en un país, introducir los beneficios de la ciencia y la tecnología en la producción, entre otros beneficios en el desarrollo de las sociedades.



De la utilidad y contribución de la planificación en el desarrollo nos ocuparemos en este capítulo, haciendo mención de temas como el surgimiento de la planificación, la planificación en economías capitalistas y/o centralizadas y la contribución de la Planificación del desarrollo en Guatemala

3.1. Surgimiento de la planificación.

A pesar de que la planificación es un proceso natural en los seres humanos, la idea de planificar la vida de las sociedades nace con mucha fuerza a mediados del siglo XVIII con la Revolución Francesa, en donde la planificación se convierte en una intervención meditada basada en conocimientos racionales de los procesos socioeconómicos y sus leyes, pero no revestía el carácter científico que alcanzó en el siglo XX.

Aún así, la planificación estatal no fue conocida como tal, sino prácticamente hasta el siglo XX, ya que en el imperio de las ideas liberales, no hacía tanta falta planificar, porque las fuerzas del mercado decidían el rumbo de las economías y cualquier intromisión del Estado en este juego no haría más que dañar su funcionamiento. Es importante reforzar la idea que la planificación está íntimamente ligada al conocimiento científico. *“Solo a principios del siglo XX se menciona de manera expresa el término ‘planificación’ en la literatura científica, cuando los clásicos Taylor y Fayol estudian el fenómeno de la organización. La revolución científica y tecnológica dio vida al estudio sistemático del trabajo y a los principios de la organización y de la planificación”.* (Saavedra Guzmán, 2003: 29).

En el año de 1917, con la Revolución Soviética surge la noción de la planificación centralizada, con los conocidos planes quinquenales de Stalin. También los postulados de Jhonn Maynard Keynes se habían pronunciado ante la necesidad de la planificación.



Simultáneamente se da la crisis de 1929, que obliga a repensar en Occidente las virtudes del *laissez faire*. Poco después estalla la Segunda Guerra Mundial y al finalizar, los países se vieron en la necesidad de planificar su reconstrucción. El programa de ayuda del gobierno de Estados Unidos a Europa, denominado Plan Marshall se constituyó en una iniciativa gubernamental que expresó por sí mismo las virtudes de la planificación.

Entre las señaladas, se pueden mencionar otros ejemplos de planificación que se suscitaron en este período:

- La planificación del desarrollo nacional y/o regional a largo plazo de los estados socialistas, soviéticos, chinos y cubanos; así como de algunos gobiernos de Europa Occidental (Italia, Francia, Alemania, Inglaterra, Países Escandinavos).
- La planificación tanto de los grandes sistemas nacionales y regionales de transporte, energía y sector agropecuario (New Deal); como del desarrollo urbano local y regeneración de los centros históricos de ciudades medias. También se planificó el abastecimiento logístico de la Guerra de Vietnam por los Estados Unidos.
- Los planes quinquenales de gobiernos e intentos de planes sexenales en algunos países (como México con su plan sexenal 1976-82). Se empiezan establecer planes globales de desarrollo (integral y/o económico), como planes y programas sectoriales (de desarrollo urbano, educación, salud, etc.), parciales, nacionales, estatales, regionales, municipales, así como la infraestructura técnica, jurídica e institucional correspondiente.

Es a partir de estas experiencias que la planificación estatal se extendió por todo el mundo como *“medio para el ordenamiento productivo, la fijación de metas sociales, la asignación de recursos, para brindar aliento o desaliento a*



determinadas áreas de la producción y para la racionalización del uso de los factores económicos”. (Borja, 2002: 1081)

Con el correr de los años, se han registrado cambios en la manera de planificar el desarrollo. La globalización en sus varias dimensiones y los nuevos requerimientos tecnológicos exige nuevas intervenciones públicas en el espacio nacional, y además se han incorporado nuevas expresiones, como señala Elizalde Hevia (2003: 7) *“en las últimas décadas se introdujo el concepto de planificación estratégica para definir lineamientos y metas, con la finalidad de lograr el desarrollo territorial. Gracias a esta herramienta se incorporaron a la planificación elementos de participación de los actores locales”.*

3.2. Planificación en economías capitalistas y/o centralizadas

Entre la planificación utilizada en los países capitalistas y la utilizada en las economías de dirección central existen diferencias fundamentales que no admiten equivalencias ni comparaciones.

En los sistemas de dirección central, la planificación es fundamental, además de ser histórica, social e ideológica como leímos en páginas anteriores. Además, ella es fruto de un proceso revolucionario que socializa los medios de producción y la destrucción sustantiva de las bases de la economía de mercado. Esta planificación reemplaza al mercado en su función asignadora, y, por ende, orientadora de los procesos de intercambio y de producción, siendo esencial para esta clase de sistema, ya que sin ella no se logra conformar la dirección central de la economía.

Por el contrario, la planificación nacional empleada en la economía capitalista no es esencial para ésta. *“Sus categorías históricas, sociales e ideológicas fundamentales son la propiedad privada de los medios de producción y el mercado. Estas siguen vigentes, aún cuando el sector público alcance un*



desarrollo más o menos significativo como productor de bienes y servicios y por tanto como propietario de medios de producción. Ello es así porque el sector público no es sustituto del mercado” (Sierra, 1981: 12)

La planificación de la economía de mercado no reemplaza al proceso social y político que es la política económica, más bien es parte del proceso mismo. La planificación del desarrollo es un instrumento para formular y ejecutar políticas coherentes con el desarrollo, por consiguiente, los fracasos de la planificación son fracasos en la elaboración y ejecución de políticas efectivas. La planificación, considerada como técnica social no es un sustituto de la política de desarrollo. En suma, es parte del proceso de política económica pero no puede expresar ni contener lo que dicho proceso no le confiere.

Los países capitalistas industrializados han admitido la contribución de la planificación macroeconómica como una técnica de programación de corto plazo para corregir la coyuntura. Su función se limita al diagnóstico de ésta, al pronóstico y a las políticas monetarias y presupuestarias para lograr el equilibrio global, influyendo más en la demanda que en la oferta. En este contexto, la planificación nacional se admite con la premisa de respetar las tendencias sociales y económicas que trascienden la coyuntura.

Sin embargo, las economías capitalistas subdesarrolladas se comprometen con cambios institucionales y con amplios objetivos sociales, remodelando con ello los mercados, atribuyéndose como funciones la coyuntura y el equilibrio a corto plazo. Su inspiración siempre ha sido pasar del subdesarrollo al desarrollo dentro del modelo capitalista.

3.3. Contribución de la Planificación del desarrollo en Guatemala

A lo largo de distintas administraciones de gobierno en Guatemala, ha sido escasa la articulación de las políticas públicas con los procesos de planificación



tanto institucional, sectorial y territoriales, así como entre estos y el presupuesto. Para propiciar esta articulación de manera efectiva es necesario superar el esquema de planificación vertical y centralista, que tiene una perspectiva financiera del proceso y no la de obtención de resultados que impacten en el desarrollo local, a través de recuperar el reencadenamiento virtuoso de la acción pública y de las alianzas público-privadas.

Modificar esta situación exige el fortalecimiento de la institucionalidad pública, la efectividad de la coordinación en la programación y ejecución de acciones que contribuyan a la implementación de las políticas públicas en respuesta a los problemas de desarrollo, el establecimiento de alianzas y sinergias entre los organismos del Estado y de éstos con otros actores y sectores de la sociedad.

A partir del año 2008 la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- como órgano de planificación del Estado ha retomado el Sistema Nacional de Planificación –SNP- con el objetivo de fortalecer la institucionalización de los procesos de planificación que redunde en la mejora de la calidad de vida de los guatemaltecos. Esto también implica vincular los planes de desarrollo municipales, departamentales y regionales con los procesos de planificación institucional sectorial y estos con el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, anual y multianual.

El reto es construir a escala nacional la planificación multinivel (municipal, departamental, regional y nacional) con enfoque territorial, que en su conjunto sea un proyecto de desarrollo para todo el país, planteado desde la sociedad. *“Es, por lo tanto, una planificación para obtener resultados e impactos positivos de acuerdo a las dinámicas socio-culturales y económicas del territorio”.* (Entrevista informal con ex Secretario de SEGEPLAN, realizada el 19 de octubre de 2012)



El desarrollo local, además de una amplia participación de la población en definir qué se quiere y para qué se quiere, también requiere que la ciudadanía se involucre en la ejecución de acciones planificadas, así como en el seguimiento y evaluación de las mismas. De igual forma se necesita la creación de sinergias en las instituciones y autoridades en los diferentes niveles.

El nivel municipal debe concentrarse en superar las necesidades básicas de las personas. El plan departamental busca que se compensen las desigualdades que hay entre municipios, priorizando aquellos que tienen mayores brechas, para que se equiparen con los que ya las superaron o están en camino de hacerlo, para que tengan las mismas oportunidades de desarrollo. También se debe buscar favorecer las inversiones intermunicipales que beneficien a dos o más municipios a partir de la planificación departamental.

La función del nivel regional es crear beneficios en una dimensión mayor, economías e inversiones a escala, estratégicas, que permitan a los municipios tener empleos, habitabilidad, mercados, conectividad, infraestructura, etc.

Otro valor de este proceso es que plantea que la inversión llegue a donde se necesita, y que los programas del Organismo Ejecutivo y la intervención del Estado en su conjunto, aterricen en los municipios, que es donde están las personas. El plan permite transparentar las inversiones públicas porque el ciudadano tiene la capacidad de monitorearlos y darles seguimiento.

¿Qué pasa si no se cambia el rumbo? Con una gestión pública poco eficiente e ineficaz, el país no mejoraría sus indicadores de desarrollo. La meta de reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes para el 2015, se estaría logrando con suerte en el año 2028. La tasa de deforestación, de aproximadamente 73 mil hectáreas por año, reduciría en 40 años la superficie de



bosques del país de 39% al 9%. Disminuir la pobreza y el hambre, en 9% se estaría logrando nueve años después de lo programado (de 2015 a 2024)¹⁴.

¹⁴ Extraído de la página web

http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id



Segunda Parte
Marco Metodológico



Capítulo 4

Proceso de la investigación

***"Es de importancia para quien desee alcanzar una certeza en su investigación, el saber dudar a tiempo".
(Aristóteles)***

En el presente capítulo se desarrollará lo referente al proceso realizado para llevar a cabo el trabajo de investigación.

Es importante desarrollar este tema ya que permitirá dar cuenta de los momentos que se realizaron en un constante “ir y venir” durante los cursos de seminario de tesis recibidos dentro de la malla curricular de la Maestría en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional.

En este capítulo se expondrán los temas siguientes: justificación de la investigación, los propósitos planteados y la metodología, la que incluye la descripción del enfoque, el método y las estrategias metodológicas utilizadas.



4.1. Justificación.

En Guatemala el estudio sistemático de la planificación y su relación con el desarrollo humano local es aún bastante limitado; la literatura científica guatemalteca es reducida, y el tema ha sido poco profundizado en los diversos círculos académicos relacionados con esta investigación.

El estudio de la planificación implica buscar apoyo tanto en la investigación empírica como en la teórica, su campo no es favorable a la reflexión libre, y de aquí deriva la importancia de un análisis crítico profundo, que combine ambos aspectos: la teoría y la práctica.

Es por la necesidad de fortalecer y de llenar, aunque sea en una mínima parte los vacíos teóricos, conceptuales y académicos existentes respecto al tema, sumado al interés personal sobre este proceso, que se realizó este trabajo de investigación enfocado a la contribución de la planificación al desarrollo humano local en el departamento de Sololá. Con él se pretende aportar insumos que enriquezcan la discusión y el debate político, técnico y académico del cual puedan surgir nuevos análisis y nuevas propuestas que orienten y hagan más eficaz esta labor en nuestro país.

4.2. Propósitos.

Los propósitos en la investigación son los elementos que proporcionan un hilo conductor que posibilita y facilita el trabajo investigativo. Sin ellos, el investigador corre el riesgo de desviar su atención hacia muchos horizontes, de aquí la importancia de tener unos propósitos bien planteados, concretos y que orienten la labor de investigación

Los propósitos que fueron planteados al inicio del proceso de investigación son los siguientes:



- 4.2.1. Analizar los instrumentos de planificación existentes para verificar la correspondencia que tienen entre sí, es decir, si tienen la misma visión de desarrollo para el departamento.
 - 4.2.2. Identificar la opinión de los responsables de la elaboración de los planes de desarrollo del departamento y su visión al respecto.
 - 4.2.3. Identificar la percepción de las autoridades locales respecto a los instrumentos de planificación para determinar si se implementan y si corresponden a su visión de desarrollo y a las necesidades del territorio.
 - 4.2.4. Analizar la opinión de los líderes, representantes de la sociedad civil y de los habitantes del departamento, como receptores de estos instrumentos, para saber si contribuyen a su desarrollo individual y colectivo.
- 4.3. Metodología.
- 4.3.1. Enfoque Metodológico

Debido al tipo de investigación, el enfoque metodológico utilizado fue el cualitativo. Este enfoque se eligió porque permite describir detalladamente una serie de situaciones, eventos, interacciones, opiniones y comportamientos que son observables.

Además, es importante porque incorpora lo que los participantes dicen, sus experiencias, actitudes, creencias, pensamientos y reflexiones, tal como son expresadas por ellos mismos.

Debido a la naturaleza del estudio, este enfoque fue útil en cuanto a que, como menciona Pappa Santos (2011: 75) parte *“de la reconstrucción de las visiones de los sujetos sociales investigados”*, los cuales manifiestan *“opiniones, perspectivas, expectativas, emociones, sueños y visiones relacionados con el asunto, situación o problema en estudio”*.



Este enfoque fue elegido para realizar esta investigación, en primer lugar, por preferencias personales sobre otros enfoques; en segundo lugar porque se adapta al método de estudio de caso, y también porque asume una realidad dinámica. Además se adecuó perfectamente a lo que se buscaba, “*comprender situaciones desde la perspectiva de los participantes en cada situación*” Pappa Santos (2011: 82).

4.3.2. Método

El método a utilizado fue el estudio de caso. Este método se dedica a analizar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, y es un método de investigación ampliamente utilizado. Su utilidad radica en que mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado.

Además, en este método los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tales como documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos, entre otros.

En este estudio, el método fue utilizado para analizar de manera particular y de forma intensiva las características de la planificación en el departamento de Sololá como fenómeno particular y como caso de estudio. Se analizó la situación actual de la planificación en este departamento, el proceso que ha venido detrás de esta situación y como interactúa con el contexto nacional, siempre en materia de planificación. Este método se adecuó con mucha facilidad al enfoque y a las estrategias elegidas.

4.3.3. Estrategias Metodológicas:

Las estrategias a utilizar fueron trianguladas de la siguiente manera:



4.3.3.1. Análisis de documentos: (para lograr el propósito 4.2.1.)

Se analizó la Constitución Política de la República de Guatemala, los instrumentos de planificación que existen en el departamento (PDM, RUMCLA, PET, etc.), y la legislación referente a la planificación en Guatemala.

Además, se consultaron libros, documentos, revistas, ensayos, tesis, leyes, decretos, acuerdos y demás fuentes documentales necesarias para recabar la información.

4.3.3.2. Entrevista semiestructurada a informantes calificados: (para lograr los propósitos 4.2.2; 4.2.3; y 4.2.4)

Estas personas fueron consultadas con la finalidad de obtener la información necesaria sobre el proceso de planificación del departamento de Sololá.

Los informantes calificados a consultados fueron:

- ✓ Representantes de instituciones que han tenido mucha relación con el proceso de planificación en el departamento (personal de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, organizaciones de cooperación internacional, etc.)

Se entrevistaron a cuatro personas que proporcionaron información que fue clave para el informe de campo, ya que estas personas han participado muy de cerca en el proceso de planificación en Sololá y el seguimiento de estos procesos, y fueron quienes brindaron información amplia respecto a este tema.

- ✓ Alcaldes de municipios seleccionados de Sololá
Fueron entrevistados dos ex alcaldes y un alcalde en funciones. Aquí cabe mencionar que previamente se realizaron contactos y primeras entrevistas



con cuatro alcaldes recién electos que tenían muy poca información del tema a investigar, por lo que no fue posible tomar en cuenta estas entrevistas, debido a la poca información que se logró obtener.

✓ Líderes de la sociedad civil de los municipios

Se entrevistaron a seis líderes, tres hombres y tres mujeres, entre presidentes de COCODE's, Alcalde Indígena, líderes de grupos y asociaciones comunitarias. Todos han participado en la planificación de su municipio.

✓ Para complementar la información recogida, se realizaron cuatro entrevistas informales y por correo electrónico a informantes importantes a los que se les consultó sobre temas específicos. Estas entrevistas también se plasman en el informe de campo.

Es importante mencionar que al momento de citar a los entrevistados, se utilizan los siguientes códigos colocados al azar:

- Representantes de Instituciones: Rep. 1, Rep. 2, Rep. 3, etc.
- Autoridades (Alcaldes): Aut. 1, Aut. 2, Aut. 3, etc.
- Líderes de la sociedad civil: Si los entrevistados son hombres, se identifican como Pob. H. 1, Pob. H. 2. Si las entrevistadas son mujeres, se identifican como Pob. M. 3, Pob. M. 4).

4.3.3.3. Observación (para verificar todos los propósitos).

Se realizó observación de las condiciones en las que se encuentran los municipios de Sololá (cascos urbanos principalmente) y la calidad y forma de vida de sus habitantes, para poder contrastar si lo que dicen las autoridades y los responsables de la planificación se corresponde con la realidad.

Además se observaron reuniones, talleres, eventos, sesiones de los Consejos de Desarrollo y todos los eventos que aportaron elementos al tema.



Los municipios fueron seleccionados sobre la base de criterios territoriales. El departamento está conformado por zonas bien delimitadas, tanto geográfica, como social y culturalmente, así que sobre la base de ello se seleccionaron los municipios que se consideran más representativos: Sololá, Panajachel, San Juan la Laguna, Santa Catarina Palopó, Nahualá, Santiago Atitlán, Concepción, Santa Lucía Utatlán.



Capítulo 5

Momentos del proceso de investigación

***"La vida está hecha de momentos, a veces es necesario mirar atrás para corregir lo que viene por delante".
(Walter Riso)***

En este capítulo se recogen y se explican los momentos que se realizaron para llevar a cabo la investigación. Fue un proceso largo, en ocasiones duro, que implicó dedicación de tiempo y esfuerzos y largas jornadas de trabajo.

El proceso de investigación surgió como parte del trabajo desarrollado en los seminarios de tesis previstos en la malla curricular de la Maestría en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional, de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se cursaron cuatro seminarios de tesis y un curso de elaboración y redacción de informes científicos, y en cada uno de ellos se realizó un esfuerzo por avanzar en el proceso de investigación.

El primer momento de investigación consistió en la definición de un tema de interés personal para ser abordado en la investigación. El primer tema que se



planteó fue “Contribución de la descentralización al desarrollo humano local: una experiencia en el municipio de Sololá”. Al definir el tema, se elaboró el planteamiento del problema, los propósitos de la investigación, el estado de la cuestión, la metodología a utilizar y el análisis o tratamiento de datos. Este proceso se realizó en el Seminario de Tesis I.

Con este primer acercamiento al proceso de investigación se obtuvieron algunas lecciones, como por ejemplo que no es tan sencillo desligarnos de viejos paradigmas y formas de abordar el enfoque cualitativo, que estaba viciado por procesos anteriores de investigación. Otro aprendizaje consistió en experimentar que el proceso de investigación es un constante “ir y venir” y es posible replantear dudas e inquietudes y volver a empezar.

De cara a esta situación, se realizó un nuevo planteamiento del tema de investigación, debido a que el primer tema planteado no lograba llenar las expectativas personales de la investigadora. En este momento, en el curso de Seminario de Tesis II, se plantea un nuevo tema el que fue definitivo: “Contribución de la planificación al desarrollo humano local: análisis del departamento de Sololá”.

Con este tema se realizó el mismo proceso llevado a cabo con el primero, pero en esta ocasión fue más fácil realizarlo por la experiencia que ya se había tenido. Al tener elaborado el planteamiento del problema, los propósitos de la investigación, el estado de la cuestión, la metodología y el análisis o tratamiento de datos, se procedió a elaborar los guiones para recoger la información.

Los guiones, como su nombre lo indica, fueron la guía para la recogida de la información. Se elaboraron los siguientes guiones:

- a) Guía para análisis de documentos: esta guía fue utilizada para el análisis de los planes de desarrollo existentes en el departamento.



- b) Guiones de entrevistas: se realizaron 2 diferentes modelos de guías, las que sirvieron para entrevistar a los informantes calificados (representantes de instituciones y autoridades) y para entrevistar a los líderes de la sociedad civil de los municipios seleccionados.

- c) Guías de observación: fueron utilizadas para la observación principalmente de las cabeceras municipales

Al haber finalizado los guiones, se procedió a llevarlos a la práctica. Este fue el primer ejercicio de acercamiento al trabajo de campo, ya que se realizó una primera entrevista a cada uno de los informantes seleccionados, las que fueron transcritas literalmente. También se utilizó la guía de análisis de documentos y la guía de observación para tener los elementos suficientes y estar en la capacidad de triangular la información.

Con estas primeras entrevistas, la observación y el análisis de documentos fue posible obtener los datos emergentes, que en este primer acercamiento fueron 113, y posterior a ello se realizó la primera propuesta de categorías y subcategorías.

En el Seminario de Tesis III se inició ya propiamente con el trabajo de campo, realizando más entrevistas, las que también fueron transcritas literalmente, analizando más documentos y haciendo más ejercicios de observación. Con este proceso se ampliaron los datos emergentes, por lo que se presentó una segunda propuesta de categorización.

Este trabajo resultó más exhaustivo y permitió un acercamiento más fuerte con el tema, lo que derivó en un conocimiento más profundo, pero la información estaba dispersa y aún no contaba con orden lógico.



Una de las dificultades halladas en este tramo de la investigación fue que las autoridades identificadas estaban recién asumiendo su papel en la administración municipal, y desconocían el proceso de planificación que se había realizado en su municipio. Por esta razón fue necesario identificar a informantes calificados que habían participado de estos procesos para que pudieran compartir su experiencia. Se contactó también con representantes de entidades públicas y de cooperación internacional, ya que en muchos casos fueron quienes propiciaron el inicio de la planificación municipal

Al finalizar este curso, se tuvo la oportunidad de continuar con el trabajo en sesiones extraordinarias llevadas a cabo con el profesor del curso. En este momento se realiza el esquema de la investigación, tomando en cuenta todos los aspectos que debían ser abordados, desde la introducción hasta las reflexiones finales. Este bosquejo, que por supuesto ha sido modificado de acuerdo a las necesidades del trabajo, fue la guía para realizar la investigación.

El Seminario de Tesis IV requirió el trabajo más fuerte de la investigación. En este momento se terminó de recopilar la información del trabajo de campo y se procedió a redactar el informe de la investigación, que fue el momento que exigió mayor dedicación de tiempo y de análisis para poder plasmar la información que se obtuvo de las entrevistas.

En este momento también se procedió a culminar con el trabajo de investigación completo, proceso que también implicó muchas noches de desvelo, y muchas horas de dedicación.



Tercera Parte
Contexto de la investigación



Capítulo 6

Departamento de Sololá

***"Sololá: Joya engarzada en un Lago".
(Baudilio Ordoñez)***

En este capítulo se pretende situar el contexto en el que se ha realizado la investigación. Como señala González Murillo (2004: 35), uno de los principios que tiene que orientar la investigación es situar el trabajo en el contexto específico en el que se desarrolla. *“La investigación debería reconocer y documentar los contextos culturales, sociales e institucionales en que se desarrolla, dado que las situaciones siempre están situadas en un contexto único, por lo que se debería actuar cautelosamente ante las generalizaciones, especialmente en lo que se refiere a la implementación de modelos derivados de investigaciones desarrolladas en contextos distintos”*.

Esta investigación es un estudio de caso que se sitúa en el departamento de Sololá como contexto general. A lo largo de estas páginas se presentará el contexto de este departamento. Se abordarán desde los elementos más generales, que son los aspectos sociales y económicos, hasta aspectos concretos,



como la regionalización del departamento de acuerdo a las cuencas bien diferenciadas que existen en él.

6.1. Breve historia del departamento¹⁵.

El origen del nombre Sololá tiene dos versiones, una indica que se deriva del vocablo Tzolojha o Tzolojyá, que en Kakchiquel, Kiché y Tzutuhil significa “agua de sauco”. La otra versión es que el vocablo Sololá, proviene de las voces del Kakchiquel tzol (volver o retornar), ol (partícula o continuación) y yá (agua); lo que significaría “retornar o volver al agua”. Anteriormente el nombre de Sololá era Tecpán Atitlán, que significa Palacio del señor de Atitlán.

Durante la época prehispánica, el territorio fue ocupado originalmente por los Tzutuhiles, posteriormente por los Kichés y Kakchiqueles quienes originalmente formaban un sólo pueblo para posteriormente dividirse. Durante el período colonial, el territorio estaba dividido por dos corregimientos, Tecpan Atitlán o Sololá y Atitlán; por el año 1730 se formó la Alcaldía Mayor de Sololá.

La ciudad de Sololá fue fundada en 1547, siendo denominada Asunción de Nuestra Señora de Tecpán Atitlán, también conocida con los nombres de Tzololá, Asunción Sololá.

En 1825 la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala, dividió el territorio del país en siete departamentos, siendo uno de ellos Suchitepéquez-Sololá. Posteriormente en 1849 Suchitepéquez fue creado como un departamento aparte, luego en 1872 se creó el departamento del Quiché desmembrando para ello el territorio de Sololá y Totonicapán. Más recientemente, San Juan Bautista, Santa Bárbara y Patulul fueron anexados a Suchitepéquez.

¹⁵ Basado en el “Diagnóstico Departamental, Estudio de Potencial Económico y Agenda de Competitividad del Departamento de Sololá”, realizado por la Red Nacional de Grupos Gestores.



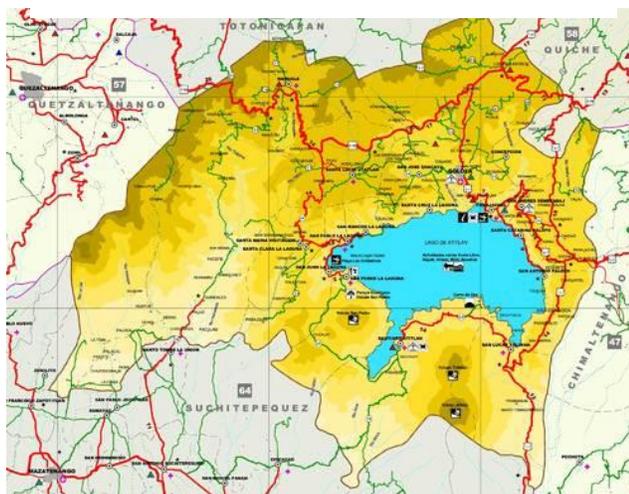
Durante la colonia, Sololá fue la cabecera del Corregimiento de Tecpán Atitlán, posteriormente de la Alcaldía Mayor de Sololá. En 1825 se elevó el pueblo a la categoría de villa, y posteriormente en 1951 se le otorgó a Sololá la categoría de ciudad.

6.2. Características territoriales del departamento.

6.2.1. Características generales y colindancias.

El municipio de Sololá, es la cabecera departamental; el departamento de Sololá tiene una extensión territorial de 1,061 kms², se encuentra situado en la región VI o Región Sur-Occidente, limita al Norte con los departamentos de Totonicapán y Quiché; al Sur con el departamento de Suchitepéquez; al Este con el departamento de Chimaltenango; y al Oeste con los departamentos de Suchitepéquez y Quetzaltenango. Se ubica en la latitud 14° 46' 26" y longitud 91° 11' 15".

Figura 6-1 Mapa de Sololá y Colindancias



FUENTE: EPAC Sololá

El departamento de Sololá está conformado por 19 municipios, los que se detallan a continuación:



No.	Municipio	Población 2013	Población Masculina	Población Femenina
1	Sololá	124,572	60,350	64,222
2	San José Chacayá	4,849	2,342	2,507
3	Santa María Visitación	2,647	1,378	1,269
4	Santa Lucia Uatlán	24,872	12,651	12,221
5	Nahualá	67,496	33,120	34,376
6	Santa Catalina Ixtahuacán	50,908	25,688	25,220
7	Santa Clara La Laguna	10,133	5,174	4,959
8	Concepción	6,900	3,288	3,612
9	San Andres Semetabaj	13,398	6,547	6,851
10	Panajachel	17,953	8,919	9,034
11	Santa Catarina Palopó	5,987	2,882	3,105
12	San Antonio Palopó	13,490	6,655	6,835
13	San Lucas Tolimán	30,956	15,540	15,416
14	Santa Cruz La Laguna	7,652	3,816	3,836
15	San Pablo La Laguna	7,612	3,928	3,684
16	San Marcos La Laguna	4,548	2,059	2,489
17	San Juan La Laguna	11,293	5,687	5,606
18	San Pedro La Laguna	11,539	5,769	5,770
19	Santiago Atitlán	47,201	23,275	23,926
Total		464,005	229,067	234,938
Total País		15,438,384	7,535,238	7,903,146

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Proyecciones de Población del Instituto Nacional de Estadística –INE-

6.2.2. Zonas de Vida de Holdridge

De las 19 clasificaciones de zonas de vida según el sistema de Holdridge, Guatemala posee 14 y el Departamento de Sololá a su vez presenta 4, como se muestra en la tabla. El bosque húmedo montano bajo subtropical y el bosque muy húmedo montano bajo subtropical, representan el 83% del territorio departamental.



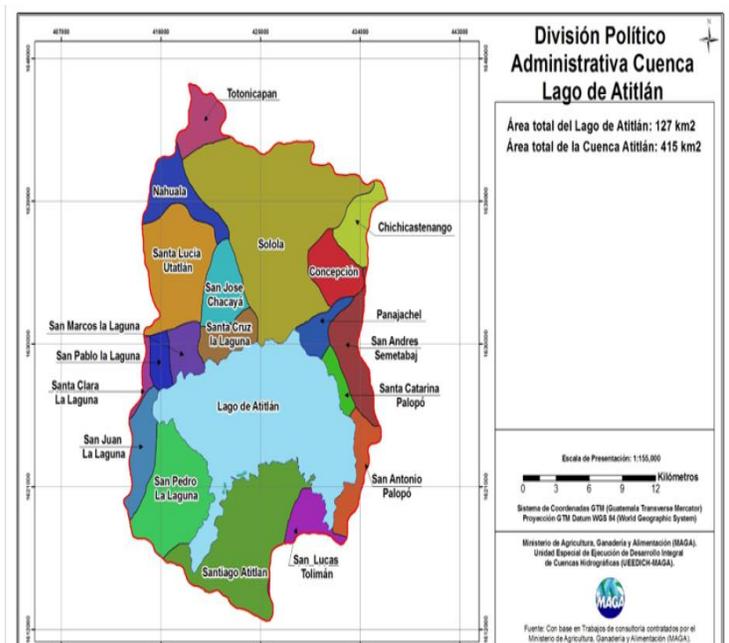
Tabla 6-2 Zonas de Vida de Holdridge en el departamento de Sololá					
Zonas de Vida	Abreviatura	% de ocupación	Precipitación Anual (mm)	Temperatura (Centígrados)	Altitud (msnm)
Bosque húmedo Montano Bajo Subtropical	bh-MB	43%		15 - 23	1,500 – 2,400
Bosque muy húmedo Montano Bajo Subtropical	bmh-MB	40%	2,000 - 4,000	12 - 18	1,800 – 3,000
Bosque muy húmedo Subtropical (cálido)	bmh-S(c)	14%	1200 – 2000	21 - 25	80 – 1600
Bosque muy húmedo Montano Subtropical	bmh-M	3%	1,000 - 1,700	Súper húmeda 11 °C	3,000 - 3,800

FUENTE: Elaboración propia sobre la base del Atlas temático de las cuencas hidrográficas de la república de Guatemala, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, 2004

6.2.3. Cuencas hidrográficas

La cuenca del Lago de Atitlán es la más importante del departamento. Dentro de esta cuenca existen pequeñas sub cuencas como la del Río San Francisco y la del Río Kisk'ab'. Además del lago este municipio es irrigado por los ríos Nahualate, Coyolate, Madre Vieja y el Mocá y muchos afluentes de estos. Son varios los cursos de agua que nacen en la cuenca hidrológica y los ríos que

Figura 6-2 Mapa de la Cuenca del Lago de Atitlán



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MAGA

vierten sus aguas en el Lago Atitlán pero sólo dos de ellos aportan un caudal considerable: los ríos Kisk'ab' y San Francisco. El Lago de Atitlán evidencia serios problemas de contaminación, que hacen que el agua no sea apta para el consumo



y el desarrollo de determinadas actividades recreativas, provocando al mismo tiempo la degradación del ecosistema acuático y ribereño.

Según la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán –AMSCLAE- la contaminación es provocada en un 62% por el vertido de desechos sólidos (entre ellos, los envases de pesticidas), en un 30% por el vertido de aguas residuales (en particular domésticas, pero también agroindustriales y vinculadas con la tintura de textiles), en un 4,5% por el vertido de jabón y detergentes y en un 3,5% por el vertido de aceite y combustibles. El tratamiento de aguas residuales provenientes de diversas fuentes así como la gestión y el manejo de los desechos sólidos son deficientes.

6.2.4. Uso actual del suelo.

A pesar de que el departamento cuenta con planificaciones estratégicas territoriales, no identifican el uso ideal de la tierra. En la actualidad el tema está siendo tratado, pero aun no existe un instrumento que brinde equilibrio ambiental y certeza jurídica sobre el uso del suelo (excepto por el Plan Maestro de la RUMCLA). Los actores locales reconocen al ordenamiento territorial como un eje vital del desarrollo de las municipalidades, por lo que corresponde apoyar los procesos ya iniciados en esta materia, mediante la promoción de la importancia del tema en virtud de que la sociedad apoye y respalde las iniciativas en este importante tema.

En el departamento, la tenencia de la tierra se puede dividir en tres regímenes de tenencia: propiedades comunales y ejidos municipales, grandes propiedades privadas o fincas, pequeñas propiedades privadas o minifundios.



6.3. Características demográficas y poblacionales

6.3.1. Demografía.

La población del departamento se caracteriza por su juventud, más del 70% de la población está por debajo de los 30 años de edad y cerca de un 56.47% abajo de los 20 años de edad, lo cual señala esta condición.

Población menor de 30 años	73,19%
Pobreza	76.00%
Población indígena	96.00%
Analfabetismo	21.30%
FUENTE: Elaboración propia, Investigación en diversas fuentes	

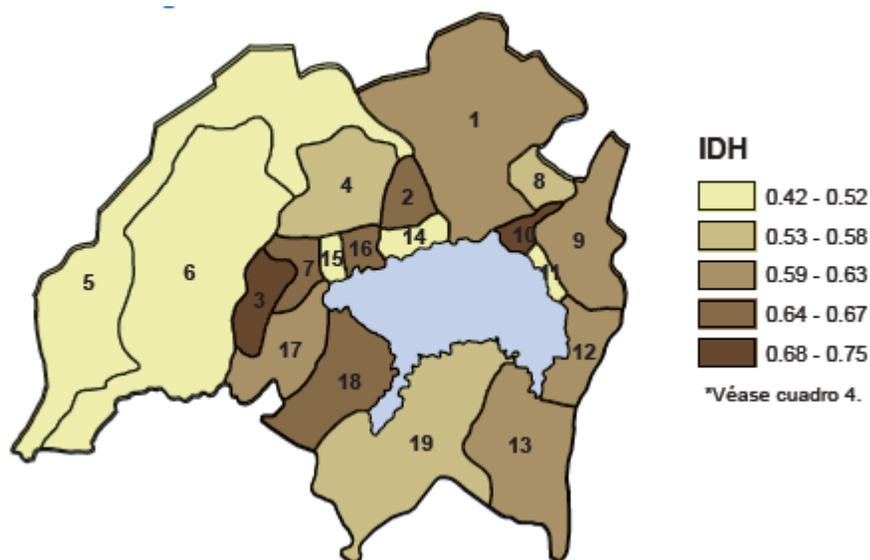
6.3.2. Pobreza.

El promedio de pobreza general en el departamento es de aproximadamente 76% y 33% de pobreza extrema. El municipio más pobre es Santa Catarina Ixtahuacán con 90.44% y el menos pobre es Panajachel con 35.50%. Contextualizando estos datos a nivel nacional, cabe resaltar que 16 de 19 municipios del departamento reportan índices de pobreza general de más del 50%. En el mapa y cuadro que se presentan a continuación podemos observar al departamento y sus municipios según su Índice de Desarrollo Humano.

	Municipio	IDH	Salud	Educación	Ingresos
1	Sololá	0.635	0.843	0.505	0.557
2	San José Chacayá	0.658	0.826	0.578	0.569
3	Santa María Visitación	0.705	0.711	0.762	0.641
4	Santa Lucía Utatlán	0.584	0.640	0.555	0.557
5	Nahualá	0.520	0.597	0.425	0.538
6	Santa Catarina Ixtahuacán	0.473	0.504	0.392	0.522
7	Santa Clara la Laguna	0.674	0.816	0.607	0.599
8	Concepción	0.575	0.826	0.356	0.542
9	San Andrés Semetabaj	0.614	0.634	0.629	0.581
10	Panajachel	0.754	0.888	0.739	0.634
11	Santa Catarina Palopó	0.504	0.570	0.405	0.539
12	San Antonio Palopó	0.615	0.858	0.450	0.537
13	San Lucas Tolimán	0.605	0.680	0.578	0.557
14	Santa Cruz la Laguna	0.422	0.511	0.240	0.514
15	San Pablo la Laguna	0.506	0.559	0.428	0.532
16	San Marcos la Laguna	0.648	0.819	0.565	0.559
17	San Juan la Laguna	0.603	0.594	0.645	0.570
18	San Pedro la Laguna	0.661	0.745	0.658	0.578
19	Santiago Atitlán	0.576	0.854	0.342	0.532
FUENTE: Elaboración propia sobre la base del Fascículo 07 del PNUD "Cifras para el Desarrollo Humano"					



Figura 6-3: Mapa de Sololá según Índice de Desarrollo Humano

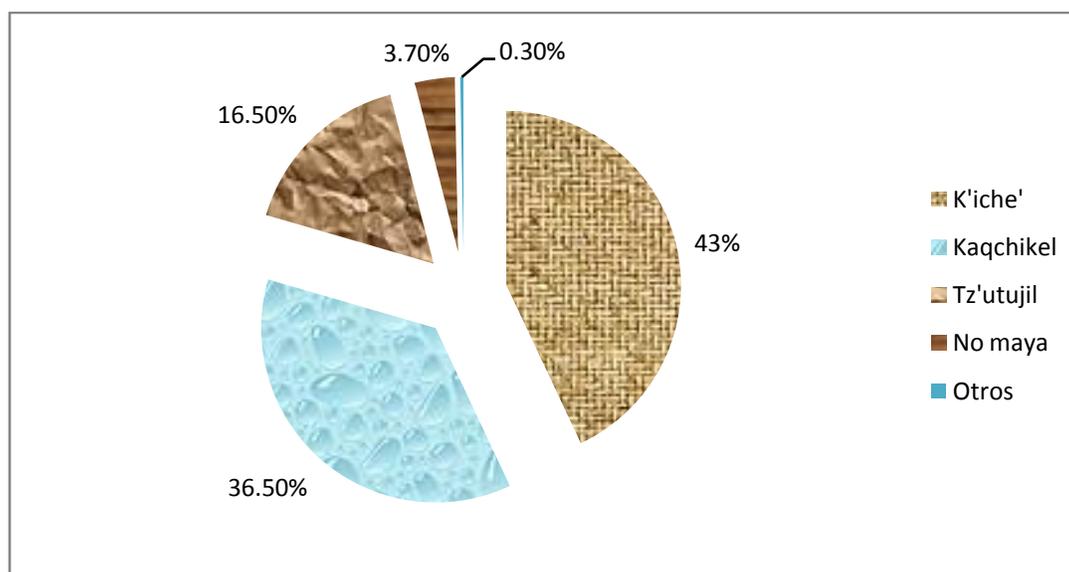


FUENTE: Fascículo 07 del PNUD "Cifras para el Desarrollo Humano"

6.3.3. Población.

El 96% de la población sololteca es maya, tal y como observamos en la gráfica.

Figura 6-4: Composición de la población de Sololá según etnias



FUENTE: Elaboración propia sobre la base del Fascículo 07 del PNUD "Cifras para el Desarrollo Humano"



6.3.4. Educación.

Al año 2009, el departamento de Sololá se encontraba en el ranking 9 a nivel nacional en cuanto al Índice de Avance Educativo Municipal elaborado por el Mineduc que se mide promediando el porcentaje de cobertura de pre-primaria, primaria y básico, y las tasas de terminación de 6º primaria y 3º básico. Los municipios del departamento presentan diferentes niveles de calidad y cobertura educativa, ya que mientras San Juan La Laguna ocupa la posición 15 del ranking nacional, Concepción ocupa la posición 327.

	Promedio por municipio	Total Departamental
Primaria	26	487
Básicos	12	219
Diversificado	4	85
Universidades	0	5

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la Tabla Dinámica de Estadísticas Mineduc, 2011

El municipio que mostró mejora en cuanto a los índices de avance educativo en el período 2006-2009 en el departamento fue San Pablo La Laguna, que obtuvo un crecimiento equivalente a alrededor de 28 puntos porcentuales. San Marcos La Laguna y Santa Lucía Utatlán también mostraron incrementos importantes (21 y 15 puntos porcentuales respectivamente). Ello se debió principalmente a un aumento en la cobertura de preprimaria y primaria, que en el 2006 (y aún en el 2009) poseían tasas de cobertura muy bajas.

La cobertura e infraestructura a nivel primario es aceptable en todos los municipios del departamento, y a nivel básico todos tienen al menos un instituto; y cinco no tienen centros de estudio de diversificado (Santa Catarina y San Antonio Palopó, San Marcos y Santa Cruz la Laguna y Concepción). Sololá y Panajachel cuentan con extensiones universitarias (Mariano Gálvez, Universidad del Valle, Panamericana, San Carlos de Guatemala, Galileo).



6.3.5. Analfabetismo.

El promedio departamental es relativamente bajo (21.30%), de hecho se tiene la meta de que en el año 2013 el departamento sea declarado como libre de analfabetismo en idioma español.

6.3.6. Salud

El departamento de Sololá, a pesar de grandes esfuerzos, realizados en los últimos años, continúa presentando grandes problemas de salud. Los principales indicadores de salud, están relacionados con la mortalidad materna y la mortalidad infantil. En el 2000, el departamento tenía una razón de 277 muertes maternas, por 100,000 nacidos vivos; en el 2005, la razón bajó a 174 defunciones maternas, por cada 100,000 nacidos vivos, pero ocupó el segundo lugar a nivel nacional. En el 2011, la razón de mortalidad materna ha bajado a 107 defunciones por 100,000 nacidos vivos. Se observa una disminución de la razón de mortalidad materna, pero se mantiene alta y el problema se considera prioritario.

Clínicas Privadas u Hospitales y/o sanatorios	31
Centros Comunitarios	189
Hospitales Públicos	1
Laboratorios	11
Centro de salud tipo "A"	0
Centro de salud tipo "B"	10
Puesto de salud	33
FUENTE: Elaboración propia sobre la base del Anuario del Ministerio de Salud de Sololá	

En lo referente a la mortalidad infantil, Guatemala ocupa el cuarto lugar a nivel Latinoamericano, con una tasa de 30 muertes por cada 1,000 nacidos vivos y el departamento de Sololá, tiene una tasa de mortalidad infantil de 49 por 1,000



nacidos vivos¹⁶. El Ministerio de Salud Pública, reporta para el 2011 los siguientes indicadores:

A nivel departamental la tasa de mortalidad materna es de 27.08 por cada 200 partos, y es uno de los departamentos a nivel nacional al que más aqueja esta problemática, solo después de Chimaltenango y Totonicapán. La mortalidad infantil también es un problema serio para el departamento, ya que oscila entre 170.22 x 100,00 nacidos vivos (solo detrás del departamento de El Quiché), siendo el promedio nacional de 116.29 x 100,000 nacidos vivos registrados.

6.4. Medios de comunicación, Infraestructura Estratégica

6.4.1. Medios de comunicación.

Sololá, Panajachel, Nahualá, Santiago Atitlán y San Pedro la Laguna son los municipios que reportan la mayor cobertura en referencia a los servicios que se enlistan en la tabla adjunta.

La mayoría de municipios cuentan con servicios de internet en el área urbana y emisoras de radio tipo comunitario; la cobertura de telefonía celular es buena en casi todo el territorio. Los municipios de San Marcos la Laguna y San Pablo la Laguna son los que poseen la menor cantidad de líneas fijas (2 y 8, respectivamente).

Medios	Promedio por Municipio
Radio	2
Correos	1
Líneas fijas	490
Servicios de Internet	15
Tv Cable	2
FUENTE: Elaboración propia, investigación en diversas fuentes	

La gran mayoría de cabeceras municipales cuenta con oficina postal de correos y telégrafos, mismo que tiene muy poca demanda, pero mucho potencial de mejorar las relaciones comerciales del territorio al ser motivada su

¹⁶ Datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil –ENSMI-, 2008/2009.



modernización. La cobertura de la televisión por cable es importante, ya que en todas las cabeceras municipales son abastecidos por ese servicio.

6.4.2. Infraestructura estratégica.

El transporte dentro de los municipios es en general informal y aun más entre las comunidades rurales y las cabeceras municipales. Este servicio es principalmente ofertado por propietarios de pick up's que además transportan cargas comerciales de los vecinos. La lancha como medio de transporte es vital para el departamento, ya que es utilizado por los habitantes de los municipios ubicados a la orilla del Lago para transportarse hacia la cabecera departamental o a otros destinos; de hecho, es el único medio de transporte para Santa Cruz la Laguna. Los taxis y mototaxis se han convertido en una alternativa fuerte de transporte en todo el departamento. El transporte extra urbano cubre las necesidades de la mayor parte de la población al aprovechar las rutas extra municipales para movilizarse dentro y fuera del departamento. La cabecera departamental es el único municipio con terminal de buses y mercado apto para el comercio mayorista.



Por otra parte, los municipios de Santa María Visitación, Santa Clara la Laguna, Santa Cruz la Laguna, Concepción, San José Chacayá, Santa Catarina Palopó y San Marcos la Laguna no cuentan con un mercado municipal, mientras que en el resto de municipios se tiene esta infraestructura aunque su demanda de espacio y servicios es mayor que su capacidad de satisfacerlos. Los municipios del departamento llevan a cabo actividades comerciales durante el día de mercado

Recurso	Promedio por Municipio	Total Departamental
Transporte interurbano	0.5	9
Centro de acopio	0	1
Mercado	0.63	12
Terminal de buses	0	1
Rastro municipal	0	7
Riegos	0	6
Gasolineras	1	20
Hidroeléctricas	0	0
Aeropuertos	0	0
Central de Mayoreo	0	1
Agencias Bancarias	2	43

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Modelos de desarrollo territorial Actual, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2010

o día de plaza, que consiste en disponer de la plaza central y varias calles aledañas, en la mayoría de ocasiones, para que los comerciantes se ubiquen.

Únicamente la cabecera departamental de Sololá cuenta con un centro de comercialización, que recién se inauguró en el año 2011 y fue hasta enero de 2013 que logró atraer el mercado minorista, pero que no puede considerarse como un centro industrial que contribuya al acopio de la producción del departamento.

Santa Catarina Palopó, San Marcos la Laguna, San Pablo la Laguna, Santa Cruz la Laguna y Concepción no cuentan con agencias bancarias lo que limita su actividad comercial y turística. La mayoría de agencias bancarias se encuentran ubicadas en Sololá y Panajachel (8 agencias de entidades bancarias) y en un tercer puesto San Pedro la Laguna con 5. En el departamento existe 42 cajeros automáticos ubicados principalmente de igual manera en los municipios ya mencionados, este recurso es importante para el desarrollo turístico de los municipios.



6.5. Regionalización del Departamento de Sololá

En páginas precedentes se presentaron las generalidades del departamento de Sololá. A continuación se abordará el tema de la regionalización del departamento de acuerdo a una de las formas en que suele realizarse este proceso.

Se divide al departamento en tres partes, las cuales están bien diferenciadas por razones tales como la altura de los municipios sobre el nivel del mar y la cercanía de los mismos con el Lago de Atitlán, que influye notablemente en su desarrollo económico y social.

Este planteamiento estratégico de regionalización define la existencia de tres regiones en el departamento, ellas son:

1. Región alta: Santa Catarina Ixtahuacán, Nahualá.
2. Región media: Sololá, Santa Clara la Laguna, Santa María Visitación, Santa Lucía Utatlán, San José Chacayá, San Andrés Semetabaj, Concepción.
3. Región baja (con acceso directo al Lago): Panajachel, Santa Cruz la Laguna, San Marcos la Laguna, San Pablo la Laguna, San Juan la Laguna, San Pedro la Laguna, Santiago Atitlán, San Lucas Tolimán, Santa Catarina Palopó, San Antonio Palopó.

Es importante mencionar este tema principalmente, ya que la diferenciación de las regiones hace imperante un tratamiento distinto en cuanto a planificación y puesta en marcha de los planes se refiere. En la tabla que se presenta a continuación se observan las diferentes regiones, características muy generales de las mismas y las potencialidades identificadas.



Cuadro 6-1: Regionalización del Departamento de Sololá		
<p>REGIÓN ALTA: Municipios Alejados del Lago (Nahualá, Santa Catarina Ixtahuacán)</p> <p>Esta región es la que cuenta con mayor número de habitantes, en su mayoría Quichés (no cackchiqueles ni "ladinos").</p> <p>Estos municipios son eminentemente agrícolas, debido a la vocación forestal y el uso del suelo.</p> <p>Dichos municipios cuentan con una parte de boca costa, y también con acceso directo a la carretera interamericana. La actividad comercial que se desarrolla se reduce al abastecimiento del mercado interno de esta región</p>	<p>REGIÓN MEDIA: Municipios Sin Acceso Directo al Lago (Santa María Visitación, Santa Clara la laguna, Santa Lucía Utatlán, San José Chacayá, Sololá, Concepción, San Andrés Semetabaj)</p> <p>Estos municipios no cuentan con acceso directo al Lago de Atitlán, por lo tanto no son fuente de ingresos turísticos como otros municipios.</p> <p>Se caracterizan principalmente por su vocación agrícola, ya que gran parte de ellos abastecen al resto del departamento y mercados cercanos de verduras, maíz, frijol, etc.</p> <p>Aparte de ello, todos los municipios son poseedores de una belleza escénica incomparable que ha sido poco aprovechada en cuanto a turismo se refiere.</p> <p>Otro aspecto a resaltar, es que dentro de este grupo se encuentra la cabecera departamental, la que concentra a las instituciones públicas y privadas del departamento, tales como Gobernación Departamental, oficinas descentralizadas de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entidades financieras y crediticias, organismos de cooperación, etc.</p>	<p>REGIÓN BAJA: Municipios aledaños al Lago: (Panajachel, Santa Cruz la Laguna, San Marcos la Laguna, San Pablo la Laguna, San Juan la Laguna, San Pedro la Laguna, Santiago Atitlán, San Lucas Tolimán, San Antonio Palopó, Santa Catarina Palopó)</p> <p>Esta es la región más versátil del territorio, ya que se pueden observar dos grupos étnicos bien diferenciados: en la parte sur del lago los tzutuhiles, y en la parte norte cackchiqueles.</p> <p>Su cercanía al Lago ha favorecido la generación de turismo en la región, así como la prestación de servicios. Sin embargo, en muchos casos esto se ha dado sin ningún tipo de planificación y existen muchas cosas por mejorar.</p> <p>La diversidad cultural, la belleza de sus pueblos, el colorido de los trajes regionales son un atractivo natural para turista nacional y extranjero.</p> <p>En estos municipios se cultiva café de excelente calidad, cultivo que no ha sido tan aprovechado como otros.</p>
<p>Potencialidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recurso Humano: gran parte de la población es joven, por lo tanto existe gran potencial respecto a la formación del recurso humano de esta región. • Productos de madera: actualmente, el municipio de Nahualá se ha especializado en la confección de productos de madera, como mesas, roperos, mesas de noche, etc., pero estos 	<p>Potencialidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y diversificación del sector turístico (cultural, aventura, ecoturismo, agroturismo, etcétera). • Fomentar la producción de productos provenientes del tul, ya que en Santa Clara La Laguna se elaboran canastos a gran escala, provenientes de esta planta. • Fomentar la producción 	<p>Potencialidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Turismo: aprovechar de mejor manera los recursos naturales, físicos, personales, con el fin de que la actividad turística genere mejoras en la economía familiar. • Café: mejorar su forma de cultivo con el fin de que adquiera los requerimientos para la exportación.



productos pueden contar con mayor valor agregado para poder ampliar el mercado e industrializar el proceso	agrícola, por medio de la construcción de un centro de acopio, en donde pueda industrializarse y comercializarse la producción de hortalizas del departamento.	<ul style="list-style-type: none">• Prestación de servicios: generar actividades destinadas a la mejora de la atención al turista.
--	--	--

FUENTE: elaboración propia sobre la base del "Diagnóstico Departamental, Estudio de Potencial Económico y Agenda de Competitividad del Departamento de Sololá", realizado por la Red Nacional de Grupos Gestores.



Capítulo 7

Cronología de la planificación en el departamento de Sololá

*"-¿Podrías decirme, por favor, que camino debo seguir para salir de aquí?
-Esto depende del sitio al que quieras llegar.
-No me importa mucho el sitio.
-Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes".
(Alicia en el país de las maravillas)*

En este capítulo se hace una reseña de los grandes momentos que la planificación en el departamento de Sololá ha ido desarrollando con la finalidad de conocer el proceso y así poder comprenderlo de una manera integral.

La Organización No Gubernamental Vivamos Mejor¹⁷, ha elaborado esta línea del tiempo en donde se ha identifican los procesos de planificación del departamento de acuerdo al interés temático, de la siguiente manera:

1950-1990. Planificación sectorial.

¹⁷ Esta presentación fue realizada en la sesión ordinaria de las Comisiones del CODEDE el 30 de agosto de 2012.



1991-1999. Inicios de la planificación participativa.

2000-2005. Planificación Ambiental.

2006-2010. Planificación Estratégica Territorial.

2010-2018. Implementación y seguimiento.

Se toma como punto de partida el año 1997, ya que es en este momento cuando se realizó el primer esfuerzo formal y participativo de planificación con la redacción de la Agenda Ambiental, la que fue desarrollada por el Consejo de Desarrollo en unión con el proyecto Sistemas Integrados de Gestión Ambiental - SIGA-, cuyo objetivo principal fue sistematizar y consensuar la gestión ambiental del agua, aire, manejo de residuos sólidos, uso de plaguicidas, etc.

Puede decirse que este fue el primer acto voluntario en donde autoridades y sociedad civil se unieron para planificar el tema ambiental, dado que no se contaba con ningún instrumento de este tipo, siendo la Cuenca del Lago de Atitlán una de las cuencas prioritarias del país, y contradictoriamente, es constantemente aquejada por problemas de contaminación creciente del agua, la deforestación, el manejo inadecuado de los residuos sólidos que afrontan la mayoría de las municipalidades de la cuenca, elevando el riesgo de desastres naturales y el impacto en la salud de los habitantes, en la economía local.

Continuando con esta misma línea de planificación, en el año 2000 fue elaborado el Plan de Conservación para la Cadena Volcánica dentro del proyecto Parques en Peligro, el cual fue redactado en su mayoría por instituciones de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales como The Nature Conservancy, Asociación Vivamos Mejor, Universidad del Valle, United States Agency for International Development –USAID– y la Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala.

Del tema ambiental se dio un paso grande al iniciar el abordaje del tema de la reducción de la pobreza. Esto sucedió porque en el año 2001 el Gobierno de



Guatemala aprobó la estrategia de reducción de la pobreza, la que se ve fortalecida con la aprobación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural¹⁸, Ley General de Descentralización¹⁹ y el Código Municipal²⁰, que unidas buscan fortalecer la participación efectiva de la población organizada, la eficiencia en la asignación de los recursos y la transparencia en la administración de los mismos.

Basados en este nuevo cuerpo normativo, en el año 2003, la sociedad civil organizada, el Consejo Departamental de Desarrollo, autoridades municipales, entidades públicas y privadas formularon la Estrategia de Reducción de la Pobreza para el departamento de Sololá, la cual se autodefine como el documento de base para orientar las acciones que permitan *“reducir la pobreza en el departamento y, prioritariamente, en aquellos municipios en los cuales ésta se hace más evidente.”* (Estrategia de Reducción de la Pobreza; 2003: 5-6)

Este momento se torna importante, porque dota de un sustento legal a la planificación. Saavedra Guzmán también hace hincapié en la importancia que tiene el respaldo legal para la planificación, ya que se constituye como una herramienta de carácter político-administrativo que permite o facilita construir, ejecutar, controlar, evaluar y darle seguimiento a los planes.

Este salto cualitativo en la planificación del departamento dio paso a la elaboración de planes de desarrollo municipal, los cuales fueron impulsados con el apoyo financiero y técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI-, dando un nuevo rumbo a la forma de planificar el desarrollo, llevándolo a la expresión municipal con enfoque participativo, aprovechando la tendencia recién iniciada pero creciente de volver la mirada hacia lo territorial, hacia el municipio.

¹⁸ Decreto número 11-2002

¹⁹ Decreto número 14-2002

²⁰ Decreto número 12-2002



Bajo esta mirada, en los años 2003-2004 se construyen los primeros siete Planes de Desarrollo Integral²¹ con énfasis en la reducción de la pobreza. Estos planes, fueron los pioneros de la planificación municipal pero no fueron realizados de una manera plenamente participativa, lo que en determinado momento truncó su implementación.

Es importante mencionar que estos planes no utilizan como metodología la planificación estratégica, por lo tanto no hacen mención de los elementos que esta conlleva (objetivos, misión, visión, estrategias, etc.) mermando así la correcta implementación de los mismos.

Estos planes se realizaron tratando de realizar un proceso de consulta en las comunidades, aldeas, caseríos, barrios, cantones, etc., y tratando de involucrar a todas las instituciones de cooperación, privadas, organizaciones no gubernamentales, instituciones del Estado, etc.

Cuando se elaboraron estos primeros planes –que posteriormente se denominaron Planes Estratégicos Municipales-, paradójicamente no se involucraron los municipios de la zona sur del departamento, en donde también existen altos niveles de pobreza. La justificación fue en ese momento que estos municipios no se encontraban en el área de intervención de la institución financiada, razón por la cual no pudieron hacerse cargo de la elaboración de los planes en esta parte del territorio.

Sobre la base de estas primeras experiencias de planificación, en el año 2003, un grupo de técnicos de diferentes instancias –de cooperación principalmente- incentiva la creación de Planes de Ordenamiento Territorial para 10 municipios del Noroeste de Sololá. El principal obstáculo al que se enfrentaron los planes de ordenamiento territorial fue la aplicación correcta de los mismos, ya

²¹ Los siete municipios priorizados fueron Sololá, San Andrés Semetabaj, San José Chacayá, Santa María Visitación, Santa Lucía Utatlán, Concepción y Panajachel.



que la mayoría de autoridades locales no tienen como práctica usual ordenar y urbanizar sus municipios. La forma de organizar al municipio no solo físicamente sino sobre todo en cuestiones socioeconómicas es una tarea pendiente para la mayoría de autoridades locales e incluso nacionales.

En 2006, tras las graves secuelas que la tormenta tropical STAN dejó en el territorio, se inicia el proceso de planificación estratégica territorial –PET-. Este tipo de planificación *“permite una amplia participación y considera el qué hacer de las instancias locales como una visión de futuro alcanzable, a través de una oportuna y adecuada integración de acciones, que implican el mejoramiento de las condiciones materiales de vida y de participación social”*. (PET Sololá; 2006: 7).

El proceso utilizado en el departamento para elaborar el Plan Estratégico Territorial de la Cuenca de Atitlán –PET- es un modelo que ha sido replicado en otros departamentos del país. Este documento surge como un vehículo metodológico y participativo que busca facilitar la construcción de una visión de futuro alcanzable, por medio de la articulación de procesos sociales, institucionales y políticos; vinculando así los objetivos institucionales con las acciones y el presupuesto, siendo el objetivo primordial de mejorar las condiciones de vida de los sololatecos por medio de la gestión desconcentrada²² y descentralizada²³ de la planificación del desarrollo. Este proceso inicia bajo la iniciativa de SEGEPLAN, instancia que tiene bajo su responsabilidad la

²² La desconcentración se refiere a la transferencia de una parte de autoridad, atribuciones, responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos municipales y a otras instituciones con el objetivo de descongestionar la prestación de los servicios. La característica principal de este proceso es que los niveles a los que se le otorga la desconcentración siguen dependiendo en todos los aspectos del nivel central, con lo cual, no se rompen los niveles de jerarquía.

²³ La descentralización implica que ciertas partes o sectores del poder gubernamental se trasladen desde el nivel central a los niveles municipales, con todas las responsabilidades que ello implica, para lo cual el gobierno central deberá otorgar plena capacidad de decisión en los ámbitos a descentralizar, y asignará los recursos –humanos, económicos, técnicos y administrativos- necesarios para que ésta sea exitosa.



coordinación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial – SINPET-²⁴.

La elaboración de este documento dejó sobre la mesa la necesidad de lograr alianzas entre comunidades, sector público y privado, sector académico, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y sobre todo es vital el involucramiento de los actores políticos, lo que permitirá continuar con una visión de largo plazo para el territorio.

La ambición es grande ya que la PET pretende implementar procesos de desarrollo integral sustentable, en el marco de un estado de derecho participativo, representativo y descentralizado.

Continuando con este proceso de planificación, en el 2007 fue promovida la redacción del Plan Maestro para la Reserva de Uso Múltiple de la Cuenca del Lago de Atitlán –RUMCLA-, que fue formulado principalmente por instituciones y asesores de cooperación internacional, entre ellos: The Nature Conservancy, Basterechea, fundación Kukulcan y Amigos del Lago, pero también se contó con la participación activa de instituciones de gobierno como el Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP- y el Consejo Departamental de Desarrollo.

Es importante mencionar que en el departamento de Sololá existía lo que en algún momento fue solamente área protegida, pero en 1955 fue declarada como Parque Nacional. Con el correr de las décadas y después de realizar un estudio técnico de recategorización fue elevado a Reserva de Uso Múltiple en 1997.

Debido a esta declaratoria se hizo imperiosa la necesidad de elaborar el plan de manejo de la Reserva, con el objetivo de *“contar con un instrumento*

²⁴ El principal objetivo del SINPET es proyectar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales para la construcción de modelos de desarrollo integrales, participativos y descentralizados.



estratégico que ordene y oriente las acciones e inversiones necesarias para conservar el patrimonio cultural y natural de la RUMCLA, así como para desarrollar su potencial para contribuir al bienestar de la población de la región". (Plan Maestro de la RUMCLA; 2007: 15).



Cuarta Parte
Descripción, análisis e interpretación de
categorías y subcategorías



Capítulo 8

Análisis del proceso de planificación en el departamento de Sololá

*"No es el plan lo que importa, sino la planificación"
(Dr. Graeme Edwards)*

En este capítulo se analiza el proceso de planificación que se ha llevado en el departamento de Sololá. Este proceso inició motivado en gran medida por las condiciones de pobreza referidas por SEGEPLAN que indican que el 77% de la población vive en pobreza general, sumado al 34% que está en condiciones de pobreza extrema.

Pese a la belleza escénica del territorio, a sus recursos naturales y a su riqueza cultural, el departamento es el cuarto más pobre del país y existen municipios con un nivel de pobreza del 90%. Estas cifras son el reflejo de la realidad en la que vive la mayoría de habitantes del departamento

Es por todo lo anterior que instancias como el Consejo Departamental de Desarrollo –CODEDE–, SEGEPLAN, municipalidades, instancias de cooperación internacional como Cooperación Española, África 70, Vivamos Mejor, realizan en



el año 2004 los primeros esfuerzos por planificar el desarrollo del departamento, con el objetivo de construir un modelo de desarrollo integral, participativo y descentralizado que permitiera indicar la ruta que como departamento debía seguirse para contrarrestar las altas cifras de pobreza.

Como indica el Plan de Desarrollo Municipal de Concepción (2008: 6) la finalidad de la planificación está dirigida a la elaboración de un modelo de desarrollo que abarque distintos ámbitos con la participación de todos los agentes sociales locales, tendiente a definir políticas de desarrollo económico, tomando en cuenta aspectos sociales, ambientales y culturales, con el objetivo de *“proyectar en el territorio las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales para la construcción de un modelo de desarrollo integral, participativo y descentralizado”*.

La estandarización o puesta en común de proyectos de diferentes magnitudes es uno de los principales objetivos de los procesos de planificación que SEGEPLAN ha puesto en marcha.

En este capítulo se abordan las siguientes subcategorías:

Desarrollo de la planificación en el departamento, que recoge los momentos más importantes del proceso vistos desde adentro, con una cercanía a los actores que han participado en alguna etapa de este recorrido.

Tipos de planificación que se han utilizado en Sololá en donde se exponen y analizan los dos tipos de planificación –planificación sectorial y planificación estratégica territorial- que se han utilizado con mayor frecuencia en el departamento.

Metodologías que se han utilizado para realizar los planes en donde se recoge de manera cronológica, para mayor orden, las metodologías utilizadas en la elaboración de los distintos planes en Sololá.



Implementación de los planes de desarrollo elaborados, que permitirá conocer los principales obstáculos a los que se enfrenta la implementación de los planes formulados.

8.1. Desarrollo de la planificación en Sololá.

Cuando hablamos de procesos de planificación nos estamos refiriendo a un conjunto de pasos, esfuerzos, recorridos que deben realizarse para tener un acercamiento a la realidad en donde se desea implementar un plan para mejorar, mantener y/o potencializar ciertas condiciones favorables. Martin (2000) menciona que este proceso es un esfuerzo multifacético que debe incluir elementos científicos, técnicos, empíricos y que implica procesos más o menos complejos de negociación con las partes involucradas.

Esta subcategoría recoge la experiencia de planificación en Sololá. Hemos mencionado que el departamento ha sido tomado como modelo de planificación de cara a otros departamentos del país, debido a que cada municipio tiene elaborado su propio Plan de Desarrollo Municipal (que generalmente abarcan una década, incluso algunos municipios ya han trascendido ese período y han actualizado sus planes), que existe un Plan Estratégico Territorial –PET- y adicional a ello la Cuenca del Lago de Atitlán tiene elaborado su Plan Maestro de la Reserva de Uso Múltiple, siendo los mencionados, los planes emblemáticos en el territorio.

Llegar a este momento en donde encontramos esta diversidad de planes ha sido una tarea de varios años, incluso décadas, tal y como se aprecia en la parte contextual de esta investigación. Pero ha existido voluntad de muchos actores para que los planes hayan sido elaborados.

“Definitivamente llegar a este punto en donde podemos decir que los planes tanto municipales como los otros que forman parte del paquete de



planificación en el departamento de Sololá, ha sido una tarea ardua. Como cooperantes ha sido difícil que las autoridades se involucren y se apropien del proceso, principalmente porque ellos son los principales actores, ya que nosotros ni siquiera somos de Sololá, en cualquier momento nos vamos, es por ello que ha sido muy importante contar con su involucramiento y su voluntad como autoridades locales para seguir este proceso de planificación”. (Rep. 3)

Se hace evidente la necesidad de que las autoridades se involucren en el proceso completo de los planes municipales, desde su fase inicial hasta su puesta en marcha. Sin la presencia de ellos, los planes no tienen sostenibilidad a futuro. También es importante que la sociedad civil, los líderes y actores ajenos al gobierno municipal, participen y demanden el cumplimiento de los planes, ya que si esto no sucede, quedarían en letra muerta.

En este proceso se confirma la presencia de entidades de cooperación internacional, que en su etapa inicial fueron los impulsores de estos procesos, principalmente la Agencia Española de Cooperación Internacional –AECI- que cuando se inició la formulación de los Planes de Desarrollo Integral, en el año 2002, contaba con oficina en la cabecera departamental. Esta institución brindó apoyo financiero y técnico para la elaboración de siete Planes de Desarrollo Integral, lo que en cierta parte, les permitió imprimir su sello propio en cada uno de los planes elaborados.

“Cuando yo empecé a participar en este tema de planes, yo estoy conciente que a mí me invitaban porque los españoles les pedían a los de la Muni que llegaran mujeres a las reuniones. Nosotras siempre luchábamos porque nos tomaran en cuenta, pero muchas veces nuestra opinión no contaba; yo siempre les insistía a las compañeras que no dejáramos el espacio que aunque sea sólo por cumplir nos daban. Eso fue como en el año 2002. Ahora es diferente, yo por lo menos ya siento que me toman más en



cuenta, y que más o menos están aprendiendo a respetar lo que yo pienso y lo que yo opino” (Pob. M. 3).

Se hace evidente que en esta etapa inicial de la planificación en Sololá, interesaba cumplir con ciertos requisitos para que de cierta manera se cumpliera con las expectativas del ente que financiaba el proceso, siendo la participación de las mujeres, principalmente indígenas, uno de los primeros requerimientos, para así poder decir que la redacción del plan fue incluyente y con equidad de género.

La planificación participativa iniciada por AECI tuvo un proceso fuerte de convencimiento a lo interno de las municipalidades; fue contratado un equipo conformado únicamente por españoles para llevar a cabo el eje de “Fortalecimiento de las capacidades municipales y de la organización comunitaria” desde donde se programaban las sesiones y se realizaba el trabajo de logística. Prácticamente este equipo realizaba el trabajo más fuerte, así lo recuerda un entrevistado español que trabajó en este eje durante el año 2002:

“Fueron momentos difíciles, muchas horas de desvelo, principalmente porque los gobiernos municipales no tenían por costumbre elaborar planes de desarrollo integral. Esta fue una de las modalidades –la de planificar– que AECI trajo consigo al implementar sus ejes de cooperación en el departamento, ya que en un diagnóstico institucional previo, se detectó la debilidad de los municipios que no planificaban. Fue difícil y quizás nosotros no vimos los frutos, pero estamos seguros que dejamos plantada una buena semilla” (Entrevista por correo electrónico a funcionario de AECI).

Planificar, o al menos, elaborar planes, no consistía una práctica común en las municipalidades de Sololá, sino que se desarrolló con el fuerte impulso que la cooperación española le dio a este tema a principios de la década del 2000.



Después de este impulso inicial, otras instancias se fueron apropiando del tema, entre ellas los Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles, SEGEPLAN, las propias municipalidades, y otras entidades de cooperación (Cooperación Canadiense, principalmente) y organizaciones no gubernamentales como Vivamos Mejor, África 70, Fundación Solar. La AECl cumplió su mandato en el departamento, pero dejó como sucesora a la entidad de cooperación denominada Lagun Artean.

Todas estas instituciones retomaron los primeros planes de desarrollo integral que ya se habían elaborado para un período de 10 años, pero fueron actualizándose a principios del año 2010, y derivaron en lo que ahora conocemos como Planes Municipales con Enfoque Territorial, Género y Pertinencia Cultural, cuya elaboración ya involucró a más actores e instancias tanto públicas como privadas.

“Cuando yo inicié mi período como alcalde en el 2008 recibí la invitación de Segeplan, del CODEDE, para actualizar el plan que ya se tenía. Recuérdese que es mi obligación como Alcalde y como Corporación y tenemos el mandato legal de promover la elaboración de Planes de Desarrollo, si no estoy mal eso lo establece el artículo 35 del Código Municipal, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de la gente”.
(Aut. 2)

Es evidente la apertura y la disponibilidad de participar en estos años en procesos de planificación, no sólo de las autoridades electas, sino que también de otras instituciones y de la población representada muchas veces en los COCODE's instaurados en las diferentes comunidades.

No obstante, se contó con la oportunidad de asistir el año 2011 a talleres de actualización del plan de un municipio del área. Se hacía evidente la participación de las instituciones públicas, ya que siempre participaban personeros de la



Municipalidad, de SEGEPLAN, del Instituto Guatemalteco de Turismo –INGUAT-, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-, de la Policía Nacional Civil –PNC-, de la Mancomunidad respectiva, proceso que siempre estaba liderado por personas pertenecientes a una institución de Cooperación Canadiense; pero no se observaba participación de la sociedad civil, solo asistía de forma ocasional el Alcalde Indígena del municipio.

Este fenómeno de poco involucramiento de la población varía mucho de un municipio a otro, ya que en cada uno de ellos se viven realidades distintas y diferentes circunstancias que condicionan la participación, especialmente de las mujeres.

En el recorrido de los procesos de planificación se han detectado ciertos pilares que han contribuido a fortalecer la elaboración y puesta en marcha de los planes. Estos pilares fueron asumidos y retomados por muchos de los actores, ya que la mayoría de los entrevistados los nombran, aunque con distintas palabras. Resultó evidente la coincidencia de opiniones, en cuanto a que los planes son de utilidad para el territorio por los siguientes motivos:

Identifican las necesidades reales y sentidas de la población, que como es de suponerse son múltiples y abarcan diferentes ámbitos de la vida de las personas (social, económico, cultural, político, etc.).

Identifican y buscan el aprovechamiento de las ventajas competitivas y las potencialidades del departamento. Estas ventajas competitivas, a diferencia del inciso anterior, son únicas y merecen un análisis exclusivo para aprovechar su potencial.

Generan una visión de desarrollo común de organizaciones tanto públicas como privadas en el territorio, generando así importantes alianzas Público-



Privadas basadas en las necesidades y en las potencialidades de cada municipio y del departamento en su totalidad.

8.2. Tipos de planificación que se han utilizado en Sololá.

En general existe diversos tipos de planificación y diferentes modos de llevarla a cabo, tal y como lo podemos corroborar en el marco teórico de esta investigación. Esta subcategoría se ocupa de analizar los tipos de planificación que se han utilizado específicamente en el departamento de Sololá.

A simple vista puede observarse que cierto tipo de planificación se ha manejado durante un período de tiempo determinado. Esto ha sucedido por diferentes motivos:

Primero por las particularidades del territorio;

Segundo, porque el tipo de planificación deja de ser suficiente ya que el proceso mismo se ha ido complejizando;

En tercer lugar porque ha existido apoyo técnico de instituciones nacionales e internacionales que han favorecido el pasar a fases superiores de planificación, lo que incluye la utilización de una tipología más compleja; y

En cuarto lugar porque las directrices emitidas por el Gobierno central han variado, lo que influye en el tipo de planificación departamental.

En Sololá, por más o menos cuatro décadas, se utilizó la planificación sectorial, lo que significa que se planificaba de acuerdo a las necesidades específicas de clases o grupos particulares del departamento.

“En mi época como Alcalde las cosas eran más fáciles. No se necesitaba de tanta burocracia como ahora para hacer las cosas. Los alcaldes teníamos



más visión de cómo queríamos manejar y hacia donde queríamos llevar a nuestro municipio y rara vez un alcalde actuaba de mala fe o con afán de hacer mal manejo de su gestión, si me entiende (...) otra cosa es que éramos menor cantidad de población, lo que hacía más fáciles de manejar los contextos. Yo recuerdo que como yo era maestro tenía la costumbre de hacer mis planes, inicié así, pero ya en el ejercicio de mis funciones fue más fácil para nosotros trazarnos metas y visualizar las cosas y trabajar sobre esta visión. Hacíamos planes cuando llegaba algún grupo con inquietudes particulares sobre determinado tema, por ponerle un ejemplo, en mi tiempo se hizo el Plan de Conservación del Pato Zambullidor” (Entrevista informal con ex alcalde (1975), realizada el 13 de agosto de 2012).

Este testimonio da cuenta en cierta medida de la manera en que se planificaba hace algunas décadas. Esta misma persona señala que las circunstancias en las que se gobernaban eran más simples que las actuales, un ejemplo de ello es que aún no estaba conformada la SEGEPLAN, y la forma de ejecutar los proyectos también era distinta. La burocratización de los procesos, la corrupción, la llamada modernización del Estado, entre otras cosas, influyeron también en el tipo de planificación que se ha utilizado no sólo en Sololá, sino que en todos los departamentos.

En esta etapa de planificación sectorial, también influyó mucho la declaración de la cuenca del lago de Atitlán y las faldas de sus volcanes adyacentes como Parque Nacional en el año 1955.

“Este momento es de suma importancia en los antecedentes de la planificación actual del territorio porque lo diferencia de otros departamentos vecinos, ya que obliga a tener su propia normativa y su planificación muy específica. De esta declaración surgen planes de tipo sectorial, los primeros en Sololá. Lamentablemente no existe una memoria



que dé cuenta de los planes sectoriales que surgieron en esos años, pero era la única forma de planificación que se daba”. (Rep. 3)

Podemos entonces confirmar que las particularidades del departamento han marcado no sólo los procesos de planificación, sino los tipos y modelos a utilizar, porque existe reglamentación específica por la existencia de la Cuenca del Lago de Atitlán que hace que se tengan en cuenta otras variables al momento de elaborar y llevar a la práctica planes, programas y proyectos.

En estos años de planificación sectorial aún no existía la figura del Sistema de Consejos de Desarrollo, por lo tanto la participación de la población y sociedad civil era limitada. Esta fue una de las debilidades del tipo de planificación sectorial, ya que involucraba solo a las partes relacionadas directamente con el tema a planificar.

“Cuando hicimos el Plan de Conservación del Pato Zambullidor, llegó un grupo organizado de lancheros y no recuerdo quienes más que se preocuparon por el abuso de los pescadores y cazadores de esta especie. Ellos fueron los que se preocuparon por la situación (...) Sinceramente no se que tanto sirvió el plan para frenar esta mala práctica, pero nosotros cumplimos con atender la demanda y la preocupación de los vecinos”. (Entrevista informal con ex alcalde (1975), realizada el 13 de agosto de 2012).

La evolución de la legislación en el país también permitía que este tipo de planificación fuera una práctica común en las municipalidades del departamento. Con el correr de los años, a través de un estudio técnico, esta misma área que había sido declarada como Parque Nacional fue recategorizada en 1993 como Reserva de Uso Múltiple –RUMCLA-, lo que deriva en la creación de la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno



–AMSCLAE- en 1996 y en 1999 se implementa la Unidad Técnica de Atitlán por parte del Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP-.

“Este momento dio un giro al tipo de planificación que se utilizaría en Sololá. Ahora ya no sólo era necesario, sino que también era obligatorio tomar en cuenta el tema ambiental al momento de planificar, fue un componente que se fue agregando a los planes de ese tiempo”. (Rep. 1)

La planificación continuaba siendo sectorial, pero ya con un tema específico que necesitaba mayor atención: el tema ambiental. De esta forma se elabora la primera Agenda Ambiental en el seno del Consejo Departamental de Desarrollo en el año 1998.

Lo importante en este cambio del tipo de planificación fue que también la metodología a utilizar empezó a cambiar porque se empezó a dar auge a la planificación participativa, que ya no incluía solamente a grupos específicos, sino que a sectores grandes de la sociedad civil organizada, aunque fuera sólo para darle validación a los planes.

Por citar otros ejemplos de planes emblemáticos de la época siempre de tipo sectorial en el tema ambiental, se puede mencionar el Plan de Conservación de Sitio de la Cadena Volcánica en el año 2002, elaboración de planes e implementación de los mismos para los Parques Regionales Municipales iniciando también en este mismo año y para culminar, uno de los planes que sentó las bases para iniciar a una nueva etapa de la planificación en el departamento fue el Plan Maestro de la RUMCLA en 2005.

Este Plan Maestro se realizó con una metodología específica, de la que nos ocuparemos más adelante y el CONAP lo declaró de observancia general *“con el objeto de lograr la óptima administración y utilización de la RUMCLA a través del establecimiento de objetivos específicos y de la planificación de una serie de*



acciones sustentadas en leyes, reglamentos, políticas y objetivos de las áreas protegidas” (Resolución 137/2007 promulgada por el CONAP en donde se aprueba el Plan Maestro de la RUMCLA).

En octubre de 2005 sucedió un fenómeno natural que afectó severamente a todo el país y a Sololá en particular: la tormenta tropical STAN. Debido a esta tormenta un barrio completo de Santiago Atitlán, Panabaj, fue arrasado por un alud de lodo y rocas, causando la muerte de más de 600 pobladores del lugar. Se hace mención de este suceso porque tuvo un alto grado de impacto en el territorio, de tal manera que marcó el inicio de la utilización de un nuevo tipo de planificación.

“El Stan fue un golpe tan duro para Sololá, principalmente para Atitlán (Santiago Atitlán) que nos hizo darnos cuenta de la vulnerabilidad del territorio, nosotros lo sabíamos, pero era un aspecto que no habíamos tomado en cuenta, mucho menos para planificar. Este suceso prácticamente nos obligó a repensar y a analizar si lo que estábamos haciendo nosotros como autoridad era lo correcto”. (Rep. 1)

Efectivamente, Sololá es uno de los departamentos más vulnerables debido a múltiples factores: la deforestación de los cerros para siembra de cultivos, principalmente maíz, a terrenos con pendientes superiores a los 50 grados y a suelos susceptibles a la erosión²⁵.

Estos y otros motivos dieron inicio a que en el departamento se hiciera necesaria aplicar la tipología de la planificación estratégica territorial que contrarrestase los efectos de este tipo de sucesos como la tormenta STAN que tanto afectó al territorio.

²⁵ La identificación de estos riesgos se planteó en el Primer Encuentro Nacional de Territorios, realizado en el año 2007, promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, SEGEPLAN y Municipios Democráticos, en donde la Aut. 1 fue expositor.



“Con el STAN nos dimos cuenta que hacía o hace falta un plan de ordenamiento territorial que oriente la forma de organización y de asentamiento de la población y cómo y hacia donde esta población debe ir creciendo. Hace falta una visión departamental, ya no queremos estar siempre con pena de que ocurran estos hechos (fenómenos naturales) porque ya ve todo lo que han provocado en mi pueblo”. (Pob. H. 4)

Estos años fueron muy duros para el territorio, y esta tragedia hizo imperiosa la necesidad de organizar de una mejor manera el departamento. SEGEPLAN también impulsó este proceso en otras partes del país sobre todo porque desde 2004 tiene bajo su responsabilidad la coordinación del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial –SINPET- con el objetivo de *“proyectar en el territorio las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales para la construcción de un modelo de desarrollo integral, participativo y descentralizado”* (Plan Estratégico Territorial de Sololá. 2006: 7), y Sololá tomó el mando y elaboró el primer Plan Estratégico Territorial de Guatemala –PET- en el seno del Consejo Departamental de Desarrollo.

Este tipo de planificación influyó en el cambio de metodología, porque implicó el involucramiento de más sectores, sobre todo de la sociedad civil. Aún así no se ha alcanzado el nivel superior de planificación que es la elaboración de planes de ordenamiento territorial.

“Lo ideal tendría que ser un plan de ordenamiento territorial (-POT-). No es suficiente la PET, lo que sucede es que un plan de ordenamiento territorial es más profundo, es ordenar el territorio en secciones de estudios de suelos. En un municipio con su POT le pueden decir a usted: usted no puede construir aquí, el área para construir es El Tablón por ejemplo, o si usted quiere cultivar, el terreno para cultivar es en otra área, no es aquí donde usted está cultivando. Por supuesto que eso va acompañado de normativas y de leyes”. (Rep. 1)



Contribuyó al involucramiento de otros sectores, no solamente de instituciones públicas, privadas y de cooperación, el hecho de que en el año 2002 se promulgó la llamada trilogía de leyes, conformada por el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización, las que favorecieron y abrieron nuevos espacios de participación en la toma de decisiones de los municipios.

Como la misma PET lo indica (2006: 7) es el tipo de planificación *“cuya metodología permite una amplia participación y considera el qué hacer de las instancias locales como una visión de futuro alcanzable, a través de una oportuna y adecuada integración de acciones, que implican el mejoramiento de las condiciones materiales de vida y de participación social”*.

Con la elaboración de la PET se le da un fuerte impulso a la incorporación de elementos sociales, económicos, políticos, institucionales, culturales, proponiendo directrices y políticas estratégicas que posibiliten el desarrollo del departamento.

“La PET no sólo puede, sino que debe, contribuir a mejorar las condiciones de vida de tantos sololatecos, pero sabe que es lo que pasa, que aún existen muchas barreras que no dejan que tomemos esa visión conjunta. Aquí lo que se necesita es un acuerdo de voluntades entre las comunidades, el sector público y el sector privado”. (Rep. 1)

Se considera que por medio de la PET se puede mejorar la calidad de vida de las personas, siempre y cuando se tenga una visión conjunta de los actores clave del territorio. Esta ha sido una de las dificultades en Sololá, donde existen diversidad de intereses y conflictividades, muchos conflictos se resuelven de manera violenta y aplicando la propia ley y esto es un factor que puede llegar a resultar poco favorable. Un ejemplo claro es la construcción del mercado municipal de Sololá, este proyecto está plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal, pero



no ha podido ser ejecutado porque los vendedores (que en su mayor parte provienen de aldeas, caseríos y cantones del municipio) se oponen a reubicarse mientras el mercado se construye. Este tipo de acciones obstaculizan en ocasiones la puesta en marcha de los planes elaborados.

A raíz del surgimiento de la PET, en octubre de 2006 el CODEDE aprueba en sesión ordinaria la elaboración de 15 Planes de Desarrollo Municipal con Enfoque Territorial –PDM- de igual número de municipios que conforman la Cuenca del Lago de Atitlán. Los 7 restantes fueron elaborados en años posteriores.

El PDM de Panajachel (2007: 10) menciona que este proceso consistió en *“una serie de actividades que incluyeron talleres participativos de sensibilización y conocimiento de la tipología PET, así como reuniones de trabajo para el desarrollo de todo el proceso de planificación”*. Este proceso se realizó simultáneamente en todos los municipios que elaboraron su PDM, que en algunos casos tiene vigencia del 2008 al 2018 y en otros municipios abarca hasta el 2022.

8.3. Metodologías que se han utilizado para realizar los planes

En esta subcategoría se identifican las metodologías que han sido utilizadas en los diferentes momentos del proceso de planificación en el departamento. No fue un trabajo sencillo porque suele confundirse el tipo de planificación con la metodología, pero la diferencia entre ambos conceptos es analizada en el marco teórico de esta investigación.

SEGEPLAN es la instancia que tiene bajo su responsabilidad abordar el panorama de las políticas del gobierno central y las metodologías para articular las políticas nacionales y sectoriales a las necesidades y políticas territoriales. La metodología influye en el éxito o fracaso de un plan.



“Otra situación muy importante es la metodología que se haya utilizado, que un plan realmente pueda darle a usted una respuesta a las necesidades que tiene el municipio y no una lluvia de ideas o una priorización de necesidades, que eso no es un plan. Entonces la metodología utilizada para poder elaborar el plan es muy importante”. (Rep. 1)

Lo anterior es medular para abordar esta subcategoría. La metodología que se utiliza puede resultar determinante al momento de implementar un plan. No es lo mismo cuando se ha consultado la opinión de los sectores a los que el plan va dirigido y que se verán involucrados en su implementación, a que el plan se realice desde un escritorio basándose en el criterio técnico de un equipo de trabajo solamente.

Otra opinión refleja la supremacía de instituciones internacionales, ya no solo en el proceso y el tipo de planificación en Sololá, sino que también en la metodología a implementar.

“Creo que anteriormente todos los procesos eran más sencillos. Si tenemos en cuenta que planificar es un acto de voluntad –muchas veces voluntad política- es más fácil sólo atender demandas y tratar de darles solución, con eso la gente está contento. Eso era lo que ocurría antes de que llegaran –o llegáramos- todas estas instituciones de cooperación al desarrollo, que en otras palabras vinieron a poner –imponer mejor dicho- orden en la manera de planificar”. (Rep. 4)

Esto indica que, tanto el tipo, como la utilización de cierta metodología han sido procesos que no son nacidos en el seno de las instancias correspondientes, sino más bien, fueron tomando forma cuando la cooperación internacional de cierta manera impuso como se debería planificar, sobre todo porque fueron ellos los que proporcionaron apoyo financiero para elaborar los primeros planes. Constancia de ellos es el Plan de Desarrollo Integral del municipio de Sololá



(2002: 4) que indica que “*el plan contó para su realización con el apoyo financiero y técnico de la AECI y un aporte económico del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*”.

Este mismo plan indica que la dirección del proceso estuvo a cargo de la AECI en coordinación con la Municipalidad; la asistencia técnica fue también de AECI así como la metodología de formulación del plan y la revisión final del documento. A cargo de la municipalidad estuvo el trabajo de campo y la elaboración de mapas.

En los primeros años de planificación en Sololá, en la década de los 50, se realizaban planes sin metodología específica, más bien surgían de la identificación de necesidades y la propuesta de estrategias que permitiesen reducir los problemas detectados.

“Nosotros no nos deteníamos a pensar tanto en que método voy a utilizar para resolver este problema urgente, las necesidades surgían con rapidez y así mismo había que darles solución. Además la gente indígena en ese entonces no demandaba tanto como ahora, todo era mucho más tranquilo, sinceramente en estos tiempos no me hubiera gustado ser alcalde”. (Conversación informal con ex alcalde (1975), realizada el 13 de agosto de 2012).

Aquí es fácil identificar ciertos aspectos importantes, en primer lugar como se menciona en párrafos precedentes, la selección de la metodología era fortuita, y luego el espacio de participación ciudadana era reducido. Se lee entre líneas que quienes demandaban eran las personas no indígenas. En estos años la cooperación internacional no llegaba a Sololá y esto también influye en que no existieran metodologías de planificación desarrolladas.

En 2002 se redacta el Plan de Conservación de Sitio para la Cadena Volcánica dentro del proyecto Parques en Peligro, redactado en su mayoría por



instituciones de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales como The Nature Conservancy, Asociación Vivamos Mejor, Universidad del Valle –UVG-, United States Agency for International Development –USAID– y la Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala.

Este plan menciona (2002: i) que se han realizado varios intentos para la protección legal del área en los últimos 45 años. Uno de los primeros intentos fue la declaratoria de la Cuenca del Lago de Atitlán (incluyendo los conos volcánicos), como parque nacional en 1955. Pero desafortunadamente no hubo ninguna institución que tomara una responsabilidad activa para su manejo, por lo que sólo se mantuvo como un parque de papel. En 1980, después de varios estudios que funcionaron como insumos, se desarrollo el Plan de Manejo, pero hasta la fecha no se ha implementado ningún plan.

Es importante mencionar la redacción de este plan porque fue el primero en introducir una metodología claramente definida, no involucró a actores locales porque la misma metodología lo considera así. Los responsables de este documento utilizaron la metodología denominada “Planificación para la Conservación de Sitios” la que se basa en una revisión exhaustiva y analítica de la información ecológica y social disponible siguiendo determinados pasos.

“El objetivo principal de este plan fue identificar cuáles eran los elementos principales de conservación en la región basados en un diagnóstico ecológico. ¿Qué metodología utilizamos? Fue la Planificación para la Conservación de Sitios, porque consideramos que era la oportuna en ese momento indicado y la que se adecuaba a la coyuntura. Obviamente cometimos muchos errores, yo acabo de regresar de Costa Rica en donde fui a recibir un seminario sobre esta metodología, pero es distinto escuchar y venir a poner en práctica lo escuchado”. (Rep. 3)

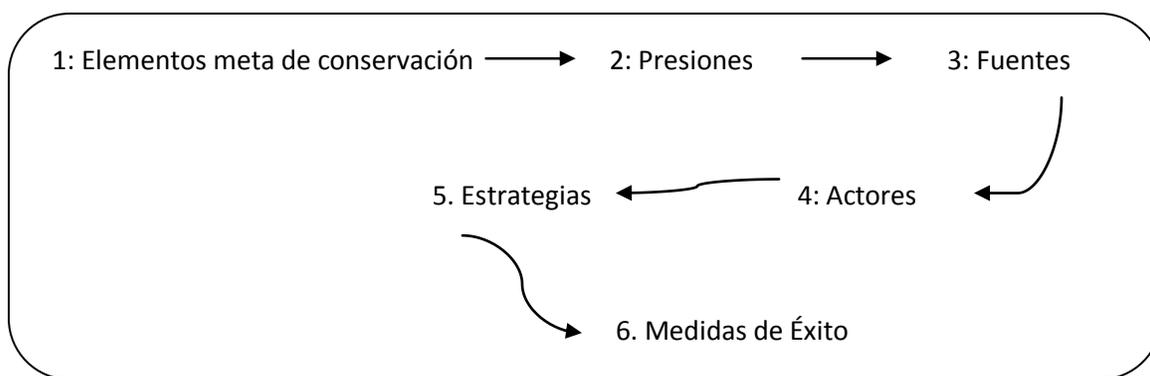


Efectivamente, los objetivos de este plan son la selección de los elementos prioritarios de conservación en el departamento partiendo de los resultados obtenidos en un diagnóstico ecológico utilizando la metodología mencionada, identificar y evaluar las amenazas más importantes que aquejan a estos elementos de conservación y determinar las estrategias para reducir las amenazas detectadas.

Esta metodología no es comúnmente utilizada y desde este momento se empieza a notar la influencia de las instituciones que financiaban la elaboración de los planes, ya que esta metodología fue desarrollada por TNC, quien a su vez financió este plan.

“Mire, esta metodología no es compleja pero si se requiere tener suficiente información porque se basa en una revisión exhaustiva, pero sí exhaustiva, de los elementos ecológicos y sociales disponibles y sobre todo que requiere mucho análisis de estos elementos. Yo le voy a hacer un gráfico que identifique los pasos más importantes de este asunto”. (Rep. 3)
(Elabora el gráfico el cual transcribo y presento a continuación)

Figura 8-1: Ilustración de la metodología denominada “Conservación de Sitios”



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información brindada por Rep. 3



Esta metodología no es conocida por actores locales debido a que es de carácter muy técnico. En el plan se describen los momentos de la metodología y en ningún momento se involucraron actores locales. Esos momentos son: la selección de los elementos de conservación en donde se enfocará la intervención utilizando la información recolectada y el criterio del equipo técnico. Luego se determina, sobre la base de esta información y de la experiencia del equipo planificador, las amenazas existentes sobre los elementos seleccionados y las presiones (destrucción o degradación) y las fuentes de presiones (causas o agentes de esta destrucción). Se identifican los actores involucrados y las estrategias más viables de reducción de amenazas. Finalmente se define un plan de monitoreo que permita analizar, periódicamente, la efectividad de las acciones implementadas.

Otro plan que también utilizó la metodología de Conservación de Sitios fue el Plan Maestro para la Reserva de Uso Múltiple de la Cuenca del Lago de Atitlán –RUMCLA- en 2007. Como la misma RUMCLA lo indica (2007:16) *“esta metodología inicialmente se enfocó en la planificación de la conservación de la biodiversidad, pero la gran importancia del patrimonio cultural en muchas de las áreas protegidas de Guatemala, ha creado la necesidad de adaptarla para la planificación estratégica del patrimonio cultural. Dada la naturaleza de la Reserva de Usos Múltiples de la Cuenca del Lago de Atitlán, fue necesario además de trabajar el aspecto cultural, integrar un tercer eje que se refiere al aspecto económico productivo”*.

“Precisamente ese fue uno de los giros que hizo la RUMCLA, ya que abarcó otros aspectos, o por decirlo de otra forma, otros ejes importantes para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida. No se ocupó sólo de lo ambiental, la RUMCLA abarcó aspectos culturales y sobre todo se preocupó del tema económico-productivo tan importante en la región”. (Pob. H. 4)



Con la RUMCLA llegamos al final de la utilización de la metodología de Conservación de Sitios, ningún otro plan la utilizó. De hecho la RUMCLA ya incorporó elementos de la segunda metodología identificada para elaborar planes y que se desarrollará en enunciados posteriores.

En orden de elaboración (en el año 2000 en adelante), los Planes de Desarrollo Integral, la PET y los PDM utilizaron la metodología denominada “participativa”, que involucra la participación con voz y voto ya no solamente de actores técnicos, sino que también de actores sociales que de una u otra forma tienen involucramiento con los procesos de planificación.

Este tipo de metodología tuvo un fuerte impulso con la promulgación del Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que en su artículo 14, literal e) menciona que una de las funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE’s- es *“formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del Municipio”*.

Efectivamente, los que en ese entonces eran conocidos como Comités Pro Mejoramiento fueron cambiando su figura a COCODE’s, teniendo más facultades amparadas en la ley, lo que permitió una mayor participación e involucramiento de sectores que hasta ese entonces no figuraban en el escenario político de los municipios.

“Anteriormente a que existieran los COCODE’s habían lo que se llamaban Comités de Autogestión, pero allí nos dedicábamos a ir a pedir y pedir al alcalde nada más. Yo fui el presidente del primer COCODE de aquí, nos costó adaptarnos, pero sólo fue cuestión de agarrar aviada, recibimos muchas capacitaciones y fuimos a talleres donde nos decían cuales eran



nuestros derechos, no es por alardear pero le exigimos al alcalde que nos tomara en cuenta en muchas cosas, y en hacer el plan para que se vieran reflejados allí nuestros proyectos. Que difícil fue, el alcalde no nos citaba, hasta que amenazamos con tomar la Muni si él seguía con esa actitud”.
(Pob. H. 5)

Este cambio de metodología no fue fácil, no se tenía la costumbre de involucrar a la sociedad en la toma de decisiones, y la costumbre se volvió norma. Ni los alcaldes convocaban, ni las comunidades se implicaban.

De una u otra forma, los Consejos Comunitarios de Desarrollo se fueron convirtiendo en una forma de presionar a las autoridades electas para que sus demandas fuesen escuchadas y atendidas. No se llegaron a convertir en grupos de presión²⁶ como tal, ya que no alcanzan a ejercer demasiada influencia o peso en las decisiones más importantes a nivel municipal, por lo menos en sus inicios.

Nuevamente se hace evidente la injerencia de las instituciones de cooperación, que como ya se mencionó, exigían que se propiciara la participación, sobre todo de mujeres, en los procesos de planificación.

“Si se dice participativa, tiene que ser participativa. Tienen que verse reflejados todos los sectores de la sociedad: mujeres, jóvenes y niños, grupos vulnerables que por muchos años pasaron desapercibidos. Ese es una de los grandes retos de AECL, revertir esta situación de dejadez para estos grupos, ya no queremos que otros hablen por ellos, al contrario, queremos que ellos sean los protagonistas de su desarrollo”. (Entrevista por correo electrónico a funcionario de AECL).

²⁶ “Los grupos de presión, sin ser de naturaleza política, suelen intervenir en la vida pública del Estado para defender sus intereses, principalmente políticos. Usualmente utilizan tres clases de procedimientos para alcanzar sus objetivos: la persuasión, la corrupción o la intimidación” (Borja, 2002: 682)



La metodología participativa permitió iniciar una nueva etapa en la forma de planificar en Sololá. De allí en adelante cualquier plan busca la plena participación de actores, otra cosa muy distinta es que haya anuencia a participar, pero generalmente en la mayoría de municipios, las personas responden al llamado a participar en la elaboración de planes.

Los PDM facilitaron el proceso de ejercicio participativo, o la participación ciudadana propició la elaboración de los PDM. Es un proceso en doble vía que pretende no solo involucrar, sino que también favorecer a la mayor cantidad de pobladores que se pueda.

Sin embargo, el término “participativo” suele crear cierta confusión o desacuerdo, y que en ocasiones se considera que el término correcto es representatividad.

“Esa palabra “participativos” resulta ser discutible porque en el caso suyo me puede decir: pero yo no he participado, pero el hecho de que sea participativo no quiere decir que llenemos un estadio, o hagamos un cabildo abierto para hacer un plan, eso es imposible, entonces aquí es a través de representantes. Y de alguna manera, en algún momento puede que alguno no haya participado o no quiera participar también, porque a veces se invitan y no llegan. Entonces en la elaboración de planes en los que yo he participado han sido con representantes, y luego los demás han sido, en algunos casos, institucionales (solo invitan a las instituciones) otros a un sector nada más, porque son planes sectoriales. Pero los demás si han sido representativos”. (Rep. 1)

En el ámbito de la política la representatividad implica el ejercicio de la democracia, ya que el representante actúa en nombre del representado. Sartori (2007: 158) dice que la representatividad consiste en “*hacer presentes las voces, opiniones y perspectivas de los ciudadanos en el proceso de elaboración de*



planes y políticas públicas. Ocurre cuando los actores políticos hablan, abogan y actúan en nombre de otros en la arena política. El concepto de representatividad política posee dimensiones múltiples debido a que puede involucrar concepciones diferentes y conflictivas sobre cómo los representantes deben representar a su clase política”.

Rousseau (2008: 87) dijo que es contrario a la naturaleza de las cosas que la mayoría gobierne y que la minoría sea gobernada, y eso es precisamente lo que sucede en estos procesos de planificación, en donde se ejerce la democracia vertical porque *“hay quien está sobre y quien está debajo, quien manda y quien es mandado; así democracia vertical significa la democracia como sistema de gobierno. Una visión puramente horizontal de la política es la del anarquismo: precisamente el no mandar, pero lo anarquía no ha existido nunca como sistema político”*

8.4. Implementación y seguimiento de los planes: fase actual de la planificación en Sololá

Esta fase suele ser una de las más complicadas en los procesos de planificación. De alguna manera es mucho más sencillo elaborar un plan que ponerlo en práctica, sobre todo por la multiplicidad de actores que están involucrados en este momento de la planificación.

En esta subcategoría se analizará el proceso de implementación y seguimiento que se ha dado a la planificación realizada en Sololá. Parece sencillo enunciar qué medidas o estrategias de implementación de los planes se tienen contempladas, pero el análisis implica profundizar en los procedimientos y verificar si en realidad se está llevando a cabo esta fase.

El Banco Interamericano de Desarrollo –BID- en su Informe Anual de 2006 indica que al igual que en otros campos de la política, la estabilidad, adaptabilidad,



credibilidad y transparencia de los planes dependen de la forma en que se proponen, se debaten y se ponen en práctica.

La parte que complica la implementación de los planes es que está directamente relacionada con el desenvolvimiento real de las actividades públicas de las autoridades electas mediante el voto popular (es decir, los alcaldes). Cibotti (2005: 215) comenta al respecto que la implementación de los planes suele confundirse con *“la tarea de gobernar y administrar. La implementación consiste en realizar en forma permanente las acciones de producción, acumulación y financiamiento, demanda, oferta, asignación de recursos reales y monetarios, además de la aplicación de medidas de política económica”*.

Precisamente esta es la parte que se ha ido quedando en desventaja en el proceso de la planificación en Sololá. Como hemos mencionado, existen diversidad de planes, pero estos poco contribuyen a cambiar realidades si no se llevan a la práctica. La asesoría brindada por equipos multidisciplinarios es notoria y ha dado como resultado una visión estratégica de las acciones a implementar para mejorar las condiciones de vida de los sololatecos. Las autoridades son conocedoras de que no es suficiente tener un anaquel repleto de planes si estos no se implementan.

“Implementar los procesos de desarrollo y de planificación que se tienen ayudaría y contribuiría mucho a desarrollar el territorio. Pero de que nos sirve tenerlos engavetados, de nada (...) pero esto es más complejo. No es tan sencillo como parece, requiere de mucha voluntad y de luchar contra muchos intereses”. (Rep. 1)

Efectivamente, la implementación de un plan requiere de mucha voluntad política de parte de las autoridades municipales, sin esta voluntad es poco factible que los programas y proyectos previstos en un plan se lleven a cabo.



Hay muchos intereses de por medio, sobre todo en la ejecución de los proyectos, que en algunos casos ya están pactados entre autoridades y proveedores con mucho tiempo de anticipación. Estos son utilizados para pagar deudas preelectorales, principalmente en el primero y segundo año de gobierno de los alcaldes; y lamentablemente en el tercer y cuarto año ya se están preparando para su reelección, por lo tanto deben ejecutar proyectos que tengan visibilidad y les brinden la opinión positiva de los posibles votantes. Esta situación es observable al analizar la coyuntura política de las municipalidades, al observar la realidad de la mayoría de municipios, que tienen poco que ver con la visión de futuro plasmada en los planes desde hace 10 años, haciendo la salvedad de que no todos los alcaldes actúan de la misma forma.

Otro aspecto en contra de la implementación de los planes es el traspaso del poder que ocurre a cada cuatro años en nuestro país. En promedio, en Sololá cada cuatro años son reelectos de tres a cuatro alcaldes, de 19 municipios que conforman el departamento. La reelección no es un procedimiento común en el territorio²⁷ y las nuevas autoridades llegan con otra visión, con otra propuesta de trabajo, con nuevas ideas y formas distintas de hacer las cosas.

En la primera sesión del Consejo Departamental de Desarrollo celebrada en enero del presente año, se observó que un solo alcalde (más los tres reelectos por supuesto) asumieron el compromiso de darle seguimiento a los planes planteados por sus antecesores. Este alcalde no tiene vínculo alguno con el que ostentaba el cargo anterior a él, sin embargo, reconoció que la importancia del plan radica en su implementación.

“Yo no voy a ocultar lo que todos ya saben, que mi relación con... (la persona que lo antecedió) no es la más cordial, pero mire, hay que reconocer las cosas buenas, hay que ser justos. Si ya hay un plan, que

²⁷ La situación de las reelecciones en el departamento de Sololá se ha corroborado revisando el listado de alcaldes electos del Tribunal Supremo Electoral de las tres últimas elecciones generales.



incluso está siendo actualizado ¿para qué me voy a desgastar haciendo otro? Además, yo mismo participé en la elaboración de ese plan cuando era presidente del COCODE así que ¿cómo me voy a oponer ahora? Sería ir en contra de mis propias acciones”. (Aut. 3)

Estos son los principales problemas que enfrenta la implementación de los planes. Es importante recordar la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 253 y el Código Municipal, artículo 3, le otorgan a las municipalidades del país, la que indica que los municipios son autónomos y tienen la potestad de elaborar sus propias políticas, planes, programas y proyectos sin coacción de ningún tipo.

No hay que dejar de mencionar que en la implementación de los planes (PDM, PET y la RUMCLA), las autoridades municipales han jugado un papel determinante, ya que en algunos casos no se han comprometido o han mostrado el interés suficiente por participar en estos procesos.

“Una característica muy común (en la implementación de los planes) es que las autoridades no se comprometen en el proceso, es lo que más influye, porque en muchos casos, el alcalde manda un concejal o manda a un representante, o solo va a la inauguración y a cuando se entrega el plan y allí ya no sabe más, y creo yo que el empoderamiento y el involucramiento de las autoridades municipales ha sido uno de los factores que más influye en que un plan no sea implementado”. (Rep. 1)

Esta ha sido una dificultad recurrente, en la que poco se puede hacer. A veces es cuestión de suerte de que llegue al poder un alcalde que tenga toda la voluntad de apoyar y participar en procesos de planificación. En este tema también tiene mucho que ver la voluntad política y la capacidad de coordinación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil para llegar a acuerdos y concertaciones que beneficien a las mayorías en un municipio.



Actualmente, la mayoría de municipalidades está llevando a cabo procesos, siempre bajo la metodología participativa, para actualizar los planes de desarrollo municipales. Este proceso se está llevando a cabo por lo menos en 12 municipios, que formularon su primer plan en 2002, ya que la mayoría fueron formulados para un plazo de 10 años.

Este proceso de actualización no es la elaboración de un documento nuevo (por lo menos se pretende que así sea, aunque como mencionamos anteriormente, con el cambio de dieciséis autoridades municipales, recién electas están dejando de lado la planificación de sus predecesores). Al contrario, con la actualización de los planes se tienen otras pretensiones, como por ejemplo retroalimentar procesos pasados.

“Los planes actualizados pretenden ser un documento de seguimiento que retome todos los aspectos que contenía el plan para ser retroalimentados, de acuerdo a la coyuntura, de acuerdo a la realidad de los pueblos que conforman los municipios”. (Aut. 1)

La coyuntura es otro de los aspectos a tener en cuenta en cualquier parte del proceso de la planificación, no se diga en la implementación. En ocasiones es más fácil atender las cuestiones que suceden día a día, dejando para después acciones planificadas a corto, mediano y largo plazo.

La actualización de los planes, según se observa en la asistencia a talleres y reuniones de actualización de distintos instrumentos, pretende analizar si las condiciones continúan siendo las mismas que cuando se elaboró el plan, si han mejorado o en el peor de los casos, han empeorado. Se analiza también si los proyectos y las estrategias operativas que se plantearon en su momento continúan siendo viables política, social, cultural, económica y ambientalmente, o si es necesario cambiar el rumbo del plan.



Cibotti (2005: 224) ilustra las finalidades de la revisión de los planes, ya que argumenta que este proceso tiene una doble función: *“por una parte permite verificar el logro de cada meta específica y el desempeño de cada entidad para indicar las medidas y acciones que tiendan a garantizar el cumplimiento del plan; y por otro, señala mediante una evaluación analítica la conveniencia de continuar manteniendo el plan o modificarlo sustantivamente”*.

El CODEDE está promoviendo también la actualización de la PET, y como resultado de este proceso se están reestructurando las Comisiones de Trabajo y los planes, programas y proyectos, con el objetivo de ubicar las acciones estratégicas que contribuirán a mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio. El CONAP también está en proceso de actualización de la RUMCLA, siempre buscando la participación activa de las autoridades y actores involucrados e interesados en el proceso.

“Actualizar los planes también tiene su parte complicada, tú te has dado cuenta de eso, es como hacer de nuevo el plan, sobre todo cuando ya han pasado 8 o 10 años desde que se hizo la primera versión. La realidad cambia cada día y eso se refleja en cada plan, se han encontrado aspectos que no tomamos en cuenta hace 10 años”. (Rep. 3)

Ciertamente, la realidad actual del departamento exige a gritos que se aborden otros elementos. La experiencia ha permitido identificar el surgimiento componentes actuales y prioritarios para el desarrollo. Estos temas no se habían abordado anteriormente, pero en la actualidad se están haciendo indispensables en el territorio, ellos son: el fomento económico, el desarrollo económico local y el tema de gestión de riesgo.

Estos temas se están incorporando con fuerte presencia, sobre todo, en la PET y en la RUMCLA, creando comisiones de trabajo específicas en el CODEDE



para abordar estas temáticas que no se veían reflejadas en la primera edición de los planes mencionados.

El mecanismo propuesto en los 19 PDM, en la PET y en la RUMCLA para darle seguimiento a los planes es mediante la conformación de una comisión específica conformada por actores clave. A nivel municipal esta comisión estará conformada por un representante del Concejo Municipal (comuna), un representante de la Unidad Técnica Departamental -UTD-, un representante de la Dirección Municipal de planificación y otros que tengan relación directa con los proyectos en gestión o en ejecución, pero sólo se conformaron y no han cumplido con su función.

“Cada municipio tiene sus propias características, entonces creo yo que ya sería una iniciativa de cada municipalidad desarrollar una estrategia para implementar el plan. Además en cada plan municipal hay una comisión de seguimiento, pero ahora, va a haber alguien que esté dispuesto a dar su tiempo, a meterse a discutir lo que no va a ser todo color de rosa, a vencer una serie de obstáculos y de gente que no está de acuerdo, allí sí que por amor al arte. También eso hay que considerarlo”. (Rep. 1)

De hecho ninguna de las 21 comisiones ha funcionado, todas han sido disueltas y no se reúnen para cumplir con sus funciones. Así que no existe una entidad que vele por el cumplimiento y la implementación de los planes.



Capítulo 9

Importancia de la planificación en la gestión municipal

***"La planificación como herramienta técnica universal
tiene elementos muy particulares para ser empleados
por los gobiernos municipales"
(Domingo Matías)***

En el capítulo anterior se analizó el devenir de la planificación en el departamento de Sololá. No ha sido un proceso fácil, pero ha habido avances positivos considerables que han dejado enseñanzas a las instancias que han participado en el proceso.

En este capítulo se analizará la importancia que la planificación tiene en la gestión municipal en el contexto actual. La planificación como instrumento técnico es utilizada como una guía o como un camino para superar dificultades y problemas, en donde se establecen objetivos a corto, mediano y largo plazo, se identifican metas y objetivos cuantitativos y propósitos cualitativos, se desarrollan estrategias para alcanzarlos y se gestionan y asignan los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones.



De la importancia de la planificación en la gestión municipal nos ocuparemos en este capítulo, y trataremos de aproximarnos a la forma en que es concebida por las autoridades locales, la población y los representantes de instituciones involucradas en el proceso en el departamento. Para ello se plantean las siguientes subcategorías de análisis:

Utilidad de la planificación en la gestión del desarrollo del municipio. En esta subcategoría se abordará el tema del valor utilitario que tiene un plan para un alcalde en el ejercicio de su gestión al frente de un ente municipal.

Autonomía municipal y planificación. Se analiza la influencia de la autonomía municipal en la planificación y su influencia restrictiva o favorecedora en la elaboración de la planificación y puesta en marcha de los planes elaborados.

Funciones de las municipalidades y prestación de servicios. En esta subcategoría se analizará el quehacer de la administración municipal, relacionada con la forma en que se prestan los servicios y su vinculación con los planes de desarrollo elaborados en los municipios.

Mecanismos de implementación de los planes desde la gestión municipal. Aquí se analizan las formas en que se enlazan los planes en la gestión de las autoridades locales.

Correspondencia entre proyectos planificados y ejecutados. Este análisis permitirá dar cuenta, en la medida de lo posible, de los proyectos ejecutados en el departamento para verificar su relación con los proyectos planificados y detallados en los diversos planes.



9.1. Utilidad de la planificación en la gestión del desarrollo del municipio.

El Código Municipal en el artículo 142 establece que las municipalidades tienen la obligación de formular y ejecutar planes de desarrollo para sus municipios; lo que implica que, por mandato legal, las municipalidades deben planificar el desarrollo de su jurisdicción. La planificación a nivel municipal en el territorio se expresa en los PDM, incluso en algunos municipios como Sololá se han elaborado planes comunitarios de desarrollo.

El PDM puede considerarse como la referencia principal del proceso de planificación y el instrumento de gestión estratégica del desarrollo municipal. El PDM se conceptualiza como el conjunto de decisiones explícitas y coherentes que determinan la asignación de un conjunto de recursos para alcanzar ciertos objetivos en un plazo determinado.

“Un plan de desarrollo en el municipio tiene importancia porque analiza las potencialidades, las limitaciones, propone objetivos a ser cumplidos y las estrategias para alcanzarlos. Define también políticas, programas y proyectos que permitan el desarrollo local”. (Aut. 3)

La importancia de un plan municipal radica en que orienta y conduce el camino a seguir sobre la base del diagnóstico de la situación actual, por medio de la utilización de diversidad de herramientas e instrumentos metodológicos, cuyo resultado es el conocimiento contextualizado y compartido de la dinámica territorial, social, cultural, economía y política del municipio para, posteriormente, definir metas y objetivos a alcanzar por medio de estrategias que orienten las acciones y formas de intervención.

La planificación estratégica, en el capítulo anterior se abordó como uno de los tipos de planificación más utilizados en el departamento, define para cada



municipio la visión a la que se quiere llegar en el futuro, aprovechando las potencialidades y superando las limitaciones a las que cada municipio enfrenta.

Las municipalidades se constituyen como la entidad de gobierno más cercana a la población y están asumiendo cada vez mayores responsabilidades ante los procesos de desconcentración y descentralización, ambas como procesos consecuentes de la modernización del Estado. Arriagada (2002: 21) señala que debido a estos procesos *“las municipalidades están asumiendo cada vez mayores responsabilidades y por ello están administrando mayores recursos. Los indicadores desarrollados por la mayoría de los países, responden a la necesidad de actualizar los antecedentes sociales-económicos-territoriales, para disponer de una base de partida en la administración equitativa de los recursos y en el diseño de planes de contingencias a la medida, como también implementar con mayor efectividad políticas del gobierno central.”*

Indudablemente, en este nuevo escenario es posible mejorar la efectividad de la gestión municipal, en donde las autoridades municipales utilizan valiosas herramientas, entre ellas, la planificación estratégica.

Los procesos de planificación son indispensables para llevar a cabo una buena gestión municipal, con lo que se garantiza responder a preguntas como las siguientes:

“¿Qué está pasando hoy? ¿Qué queremos que pase mañana? ¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir? Y aún más: ¿Cuáles son los problemas de mi municipio?, ¿Por qué debo resolver estos problemas? ¿Qué tengo que hacer para resolverlos? ¿Con qué recursos?, ¿Quiénes me pueden apoyar?” (Aut. 1)

La capacidad de dar respuesta a ciertos cuestionamientos, es uno de los primeros requerimientos para revertir situaciones identificadas como problemáticas



relacionadas con el bienestar social y el disfrute de una calidad de vida digna. La debilidad radica en no aplicar principios prácticos que conduzcan hacia el camino del desarrollo, aunque se tenga conocimiento del contexto y por donde se debe transitar.

En el ámbito municipal, la planificación se convierte en un bastión fundamental para una buena gestión, permitiendo precisar de mejor forma los recursos técnicos, humanos y materiales y a estimar el tiempo de ejecución de las acciones, clarificando los resultados que se esperan obtener en la búsqueda del desarrollo del municipio. La planificación permite que los municipios y sus autoridades cuenten con un valioso instrumento que brinde orientación estratégica en beneficio de la población.

“Además de ello, la planificación permite destinar adecuadamente los recursos financieros, para que se orienten a la solución de los problemas y debilidades detectados. También permite que toda la entidad municipal trabaje con mayor claridad teniendo como base la visión del municipio y las metas por alcanzar”. (Rep. 4)

Teniendo como guía un plan, es posible examinar, analizar y discutir las diferentes alternativas a un problema, facilitando de esta manera la toma de decisiones, obteniendo así mayores beneficios y menores riesgos, con lo que se genera confianza mutua entre las autoridades y los ciudadanos, disminuyendo los conflictos y la presión social.

La planificación otorga también la posibilidad de mantener el monitoreo y la evaluación constantes de los objetivos y metas trazadas en el plan. El ejercicio de estas actividades contribuye al fortalecimiento de la gobernabilidad de una localidad, de un país, región, etc., debido a que lleva implícito el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, y además fortalece las relaciones interinstitucionales y la cultura de rendimiento dentro de los gobiernos para



formular políticas y tomar decisiones de presupuesto. La aplicación y uso de los métodos y herramientas de monitoreo y evaluación en el ámbito de los planes, programas y proyectos públicos debe responder a la verificación constante de que si lo que se está construyendo corresponde efectivamente con lo propuesto, y si se están utilizando adecuadamente los recursos requeridos.

Dentro de las modalidades de la evaluación, la participativa constituye un mecanismo relativamente nuevo cuya importancia no cesa de incrementarse, y es una herramienta muy útil para los gobiernos locales que deseen evaluar su intervención no solamente desde la óptica de los técnicos o los involucrados en la intervención, sino que desde los propios beneficiarios que se constituyen en los protagonistas en el proceso de la recogida de información, en la interpretación, incluso, en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

Conviene mencionar en este momento, que el artículo 53 del Código Municipal, en su literal d) menciona que entre una de las atribuciones y obligaciones del alcalde está *“velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.”* Se trae a colación también la utilidad de la planificación para el manejo de la gobernabilidad de un municipio.

“Si uno como autoridad maneja un discurso antes de ser electo, debe luchar por no defraudar a la gente. Y esto es fácil de lograr con el PDM porque se convierte en la guía de apoyo y un respaldo para uno mismo el hecho de decir, estamos haciendo estas acciones, estos proyectos porque ustedes lo pidieron cuando hicimos el PDM, no se vale que ahora vengan a demandar otra cosa cuando nuestra visión estratégica planteada nos indica por donde debemos caminar”. (Aut. 1)

Entonces, actuar bajo el amparo de un plan puede contribuir a generar un clima de gobernabilidad y confianza entre sectores. Este concepto, en palabras de



Borja (2002: 667) *“entraña varios elementos de diversa naturaleza que concurren a afianzar las tareas de gobierno, entre ellas: imperio de la ley, confiabilidad en la justicia y sus tribunales, consistencia de las instituciones públicas, prestigio de la autoridad, unidad y credibilidad del gobierno, estabilidad política, cohesión social, conducta positiva de los medios de comunicación, comportamiento sensato de las fuerzas de oposición y otros factores”*.

La planificación es un instrumento para gobernar y está al servicio del gobernante, y, por supuesto, al servicio de la población. El grado de gobernabilidad de una localidad está relacionado con la articulación entre proyecto político, capacidad del gobierno y nivel de control de factores externos e internos que afectan directamente al desarrollo local.

Estas son algunas de las bondades de la utilidad de de la planificación en la gestión municipal. En otra corriente de pensamiento, algunos autores como Arriagada (2002: 15) consideran que *“el uso de la planificación por los organismos municipales, hasta ahora, ha estado dirigido más a cumplir formalidades exigidas por las autoridades superiores, que a utilizar su potencialidad en la anticipación, y en la estructuración y sistematización de sus procesos”*.

Se ha mencionado en el capítulo anterior la influencia de organismos de cooperación en el proceso de planificación. Es importante tener en cuenta estas consideraciones porque de cierta manera delimitan o restringen las acciones y el resultado final del plan.

“A mí me desilusionaron algunas cosas, como por ejemplo, darme cuenta que hubieron proyectos que quedaron en el PDM que no tenían nada que ver con nuestra propuesta, y quedaron como prioritarios porque los que redactaron el plan los dejaron puestos, aunque nosotros no hubiéramos estado de acuerdo”. (Pob. H. 2)



Si bien es cierto que ningún plan será perfecto, sin embargo, cuánto más fielmente refleje las necesidades reales (auténticamente o genuinamente humanas) de la población tendrá mayor soporte y viabilidad, y sobre todo, contribuirá en mayor medida en la satisfacción de las necesidades de sus destinatarios.

Todo plan de desarrollo debe ser el producto de un proceso participativo y de un constante diálogo con la comunidad para su legitimación. Este último concepto es importante porque las acciones de las autoridades requieren ser legítimas. Scharpf (2005:13) dice que *“en los sistemas políticos democráticos, las acciones pueden legitimarse bien en términos de proceso decisorio, haciendo referencia a las preferencias colectivas de los gobernados o bien en términos de resultado, por referencia a sus intereses comunes. Ambos tipos de argumentos de legitimación se complementan y se refuerzan mutuamente en el Estado nacional; y ambos encuentran su fundamento en las instituciones políticas, que deben asegurar la dependencia directa o indirecta de los gobernantes respecto de los gobernados, posibilitar una acción política eficaz y evitar el abuso de poder”*.

Este aspecto es vital para que un plan no solamente sea útil, sino que sobre todo sea efectivo y válido en el momento de ponerlo en práctica. La incorporación de la opinión de los beneficiarios directos permite hacer un reconocimiento mucho más cercano de las necesidades sentidas de la población, y deja de ser un trabajo burocrático realizado desde un escritorio.

“A mí me alegra que me inviten a estas reuniones y siento la responsabilidad de hablar no solo en mi nombre, sino en nombre de las compañeras que no se atreven o no tienen tiempo de venir a opinar. Pero me alegra más que lo que yo diga sea escuchado y que lo tomen en cuenta y siempre se los digo a los de la Muni, que si voy a venir a perder mi tiempo mejor que no me inviten, suficiente trabajo tengo en la casa, si voy a hablar



quiero que me escuchen y que tomen en cuenta mis necesidades y las de mi gente". (Pob. M. 3)

La legitimación descansa también en la capacidad de involucrar los intereses de todos los sectores. Mientras más legítimo sea un plan, su aplicación será más exitosa y sus beneficios extenderán sus ramas a círculos más amplios. Bien lo menciona Scharpf (2005: 13) cuando dice que *"las acciones de la autoridad gubernamental que son contrarias a las preferencias o los intereses de los gobernados requieren legitimación"*. En los sistemas políticos democráticos, la legitimación puede darse en términos de procesos decisorios, es decir, tomando en cuenta las preferencias colectivas de los gobernados, o bien en términos de resultado, que se refiere a los efectos más o menos acordes con los intereses de los gobernados.

Esta es una habilidad que en ocasiones es inherente a la personalidad y manera de ejecutar la política de los alcaldes, en otras ocasiones es un proceso que cada autoridad debe ir adquiriendo, juntamente con la capacidad de negociación y cabildeo con las partes involucradas, principalmente por los antecedentes de conflicto y lucha permanente de diversos sectores que radican en los municipios de Sololá.

Cuando una autoridad local sabe hacer uso de estos elementos y utiliza a su favor los procesos de planificación, encontrará en ellos valiosas herramientas para que su gestión sea exitosa, entre otras cosas.

9.2. Planificación y autonomía municipal

Etimológicamente, la palabra autonomía se deriva del griego autos: *propios* y nomos: *ley*, es decir, es la posibilidad de darse normas a sí mismo. La Real Academia de la Lengua Española la define como la *"potestad de los municipios, las provincias y regiones para regir sus intereses peculiares mediante normas y*



órganos de propio gobierno”. La autonomía supone la ausencia de tuteladas; solamente los Estados-nación son soberanos, porque tienen la legitimidad para ello, mientras que los entes intermedios entre el Estado como aparato institucional y los ciudadanos son autónomos.

El sustento legal de la autonomía municipal es necesario considerarlo. Recordemos que por mandato constitucional²⁸, todos los municipios de Guatemala gozan de plena autonomía y para el cumplimiento de sus atribuciones tienen plena potestad para emitir ordenanzas y reglamentos. Algunas de sus funciones son: elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Además de las funciones mencionadas, el Código Municipal en su Artículo 3 le atribuye otras, como la facultad para emitir ordenanzas y reglamentos, coordinar las políticas municipales con las políticas generales del Estado o con la política sectorial que corresponda.

El tema de la autonomía municipal influye en los procesos de planificación. Nadie puede obligar a ninguna municipalidad a que ejecute un plan de desarrollo.

“Las municipalidades son autónomas. Ni mi institución (se omite el nombre) ni nadie puede obligar en ninguna medida a que ejecute tal o cual proyecto; se podrán dar sugerencias o recomendaciones, pero no podemos ir más allá. Por lo tanto a veces lastimosamente es cuestión de suerte de que sea electa una persona con visión y capacidad de gestión para realizar cambios”. (Rep. 1)

La autoridad municipal podría tomar decisiones arbitrarias en cuanto al manejo de su autoridad y su gestión dentro de su circunscripción y jurisdicción

²⁸ Esta potestad se encuentra establecida en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República.



municipal. Situación que puede colocar una especie de candado a los procesos de planificación, sobre todo cuando se registra el traspaso de gobierno y las nuevas autoridades no participaron del proceso de elaboración del plan, o simplemente no les interesa darle continuidad a ningún plan, programa o proyecto relacionado con la administración anterior.

SEGEPLAN es la institución gubernamental nacional constituida como el ente rector en materia de planificación, en la actualidad está apoyando a los municipios en la construcción de planes de gobiernos locales, pero respetando siempre la autonomía municipal. Esta institución solo puede llegar a las municipalidades que lo requieran por medio de un Acuerdo Municipal.

“Nosotros somos el ente rector en materia de planificación, sin embargo no podemos llegar arbitrariamente a querer imponer las cosas. Los alcaldes, los concejos municipales, deben ser conscientes del apoyo que queremos brindar, no los podemos obligar a elaborar ningún plan ni ninguna estrategia”. (Rep. 2)

El principio de autonomía, prevalece e incide no solo en el tema de planificación, sino que también en la forma en que las autoridades municipales gobiernan su territorio. Es ambigua la forma en que algunos alcaldes defienden la autonomía de sus municipios, o más bien, la manejan a su conveniencia, prevaleciendo los intereses coyunturales, el beneficio particular, entre otras cosas. Cuando existe el abuso de la autonomía, es cuando deja de ser funcional en la planificación.

“El ex alcalde de aquí hizo mucha obra buena, pero era como una forma de lavarse las manos porque todos sabíamos de sus mañas. Aquí toda la gente tenía conocimiento si hasta en la prensa salió el caso de corrupción en el que él andaba metido, pero como tenía buenos conectes con los diputados en la capital logró salir de ese problema. Pero mire que hizo él,



adoquinar la calle frente a su casa y las de sus familiares, mandó a hacer un muelle con el dinero de la Muni frente a un terreno a la orilla del lago que es de él y busque usted en el plan, esos proyectos no estaban planificados”.

(Pob. M. 3)

La autonomía tiene límites, los que se justifican por el interés general y los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, un alcalde o un concejo municipal no puede hacer cualquier cosa, sino que deben tomar decisiones y actuar según les permite la ley. Lamentablemente los tentáculos de la corrupción desbordan cualquier principio, como el respeto por la ley y el proceso de pactos sociales previamente establecidos. En el caso del alcalde al que se refiere la cita anterior, fungió por dos períodos consecutivos como alcalde de ese municipio, y efectivamente, al verificar los proyectos contemplados en el PDM, no aparecen los adoquinamientos mencionados y la construcción de ese muelle. Esto indica que la misma potestad que los alcaldes tienen, hace que, en algunos casos, abusen de ella para hacer prevalecer su voluntad particular sobre el interés común.

La autonomía municipal tiene ciertos límites. Uno de ellos es la sujeción a la ley por parte de los funcionarios y empleados municipales. El artículo 154 de la Constitución dice que *“los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”*. Un funcionario público solamente puede hacer lo que la ley le permite.

“Por ejemplo, hay autonomía para decidir cómo gastar los recursos, pero solamente se pueden destinar fondos para actividades que permite la ley y están contempladas en su presupuesto, y el gasto debe hacerse en la forma que establece la ley”. (Rep. 3)

La autonomía, entonces, brinda la posibilidad de ejercer el gobierno de la forma adecuada, pero siempre bajo el abrigo del Estado de Derecho.



Pese al esfuerzo de llevar procesos de planificación en Sololá, los alcaldes tienen plena libertad de elegir los proyectos a ejecutar. En la mayoría de municipios se observa predominancia de los proyectos conocidos como de “obra gris” como adoquinados, mejoramientos de calles, etc. En algunos casos, esta facultad que tienen las autoridades municipales, constituye un freno a los procesos de planificación.

“Una municipalidad es autónoma. Esto quiere decir que no se puede obligar a nadie, en alguna medida podrán escuchar alguna sugerencia, alguna recomendación, pero no más”. (Rep. 1)

Por esta razón es importante que el proceso de planificación nazca en el seno de las municipalidades, si ocurre lo contrario, los planes corren el riesgo de quedarse rezagados en algún rincón.

9.3. Funciones de las municipalidades y prestación de servicios

El municipio es la unidad básica de la organización administrativa y territorial del Estado, siendo una de sus características más importantes ser la institución que tiene más cercanía con los ciudadanos. Los municipios son parte del Estado.

Los fines de los municipios son los mismos fines del Estado, que se resumen en la realización del bien común de sus habitantes, y, entre otras cosas, también tienen la obligación de proteger a la persona y la familia, garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos individuales y sociales, promover el desarrollo económico, velar por la conservación del medio ambiente²⁹.

²⁹ Referencias: Artículos 1, 2 y 119 de la Constitución.



Para cumplir con los fines antes mencionados, al municipio le corresponde cumplir con ciertas funciones, que se encuentran especificadas en el artículo 253 de la Constitución. Una de ellas es atender los servicios públicos locales.

De esta función nos ocuparemos en el capítulo presente, con el objetivo de identificar las funciones que por obligación las municipalidades deben brindar a los habitantes del municipio, y la correlación que estas tienen con los planes de desarrollo municipales.

Existe un apartado en el Código Municipal, referente a la materia que estamos abordando, específicamente el *Título V* Administración Municipal, *Capítulo I* Competencias Municipales, en donde se manda a la institución municipal la prestación de “*cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio*” (Código Municipal, Art. 67).

En el artículo 68 se detallan las competencias propias del municipio: abastecer los hogares de agua potable, brindar servicio de alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, cementerios, tratamiento de los desechos sólidos, ornato de la ciudad, construcción y mantenimiento de caminos, pavimentación, regular el transporte, autorizar licencias de construcción, velar por la salud de los habitantes y todo lo que ello implica, gestionar programas de educación, gestionar sitios de recreación, gestión ambiental, administración de policía municipal, entre otros asuntos inherentes.

Como vemos, las competencias son numerosas y complejas. “*El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos*” (Código Municipal, Art. 72). Aquí es donde se visualiza la necesidad de planificar la gestión.



“Por lógica, por procedimiento de éxito, sin plan no se puede trabajar. El plan es la base fundamental de un desarrollo. Sabemos que nuestra problemática es bastante grande, pero no podemos paliar, sino que más bien, a las autoridades municipales nos compete brindar soluciones concretas que se encuentran en un plan” (Aut. 1)

El plan se constituye en una herramienta fundamental para toda buena gestión municipal, permitiendo precisar mejor los recursos técnicos, humanos y materiales con los que dispone el ente municipal. Como lo menciona Matías (2001: 5) *“la planificación municipal también es importante en cuanto a que ayuda a precisar la obtención de mayores beneficios y menores riesgos en el quehacer municipal, ya que permite el conocimiento de la realidad, el establecimiento de objetivos, la forma adecuada de describir las acciones, formular el presupuesto y los principales instrumentos para realizar la evaluación”*.

Sin planificación no hay un rumbo o una base sólida y específica sobre la cual se debe trabajar, teniendo en cuenta que no es una camisa de fuerza que debe cumplirse al pie de la letra, sino que se puede modificar de acuerdo a la coyuntura y a las necesidades del municipio.

“El plan que nosotros elaboramos comprendió, en ese entonces, varios ejes de trabajo, que regula la normativa del Código Municipal. Los diferentes componentes o programas en materia de salud, en materia de educación, en materia de organización y participación ciudadana, en materia de mujer, niñez y juventud, en materia de género, etc. Entonces se elabora un bonito documento guía, que por supuesto es flexible, y que le dimos una vigencia de 10 años”. (Aut. 1)

Los municipios representan colectividades humanas a las cuales tienen que brindarles servicios públicos que ameritan una respuesta en el día a día y que idealmente necesitan organizarse técnicamente. Este es uno de los apoyos vitales



de la planificación en la prestación de servicios. Un plan permite visualizar al municipio como un retrato de dos caras, la primera expresa cómo está el municipio en el presente y la segunda, cómo estará en el futuro. Con un plan se producen y organizan ideas que ayudan a presentar las cosas como resueltas antes de que ocurran. Es como ver el futuro en el presente.

Es importante que la población conozca las atribuciones o los servicios que su gobierno municipal está obligado a brindarle, para que demande el cumplimiento de los mismos.

“Los pobladores también a veces no reaccionamos a tiempo, y dejamos que cada quien haga lo que quiera, -me refiero a las autoridades-. Nosotros, máxime si somos líderes tenemos la harta obligación de vigilar que se cumplan nuestras expectativas y nuestros sueños. Claro tenemos que ser copartícipes de nuestro desarrollo, pero si nosotros no demandamos nuestros derechos y nuestros servicios, ¿quién mas va a venir a hacerlo por nosotros?” (Pob. H. 1)

Se hace referencia a la responsabilidad de los vecinos en la gestión municipal, no solamente porque son ellos quienes eligen a sus autoridades, sino que también tienen el derecho y la obligación de demandar servicios de calidad.

El tema de la auditoría social se aborda específicamente en el siguiente capítulo, pero, es necesario recordar que Sololá es un departamento que se caracteriza por la pujante implicación de los vecinos organizados. No es una situación que se registre en todos los municipios, pero si en, aproximadamente, quince de diecinueve municipios. Pese a ello, esta implicación no se observa en la demanda de servicios públicos de calidad, y las municipalidades se limitan a brindar servicios básicos y, en ocasiones, de mala calidad. Lo anterior es fácilmente verificable con la simple observación de la calidad de vida de muchos



sololatecos, principalmente los que habitan en las áreas rurales de los distintos municipios.

“Pues los servicios que la Muni brinda, la mera verdad es que no son muy buenos. Por ponerle un ejemplo, el agua casi nunca tenemos en la casa, la echan como 4 horas al día nada mas, y una vez nos dijeron los de Salud (haciendo referencia al Centro de Salud) que estaba llena de lombrices, y así el Alcalde dice que está cumpliendo (...) eso no es cumplir, cumplir a medias y con engaños, no es cumplir”. (Pob. H. 5)

La autoridad de este mismo municipio se niega a reconocer la carencia y la mala calidad en la prestación de este servicio y prefirió no emitir comentario cuando fue consultado al respecto.

Se hace evidente que la situación en la que viven muchos sololatecos es precaria. El acceso al agua potable es una de las debilidades en lo que se refiere a la prestación de servicios. Pese a esta situación, quince alcaldes reprogramaron los proyectos que les habían dejado sus antecesores, quitando proyectos de agua potable para colocar proyectos de adoquinamiento. Estos cambios son conocidos por todos, al ser implementados en la sesión ordinaria del Consejo Departamental de Desarrollo del mes de abril de 2012.

Otras autoridades tienen una visión diferente y otra forma de hacer gobierno municipal, involucrando más a la población y brindando mejores servicios. Esto dependerá mucho de la perspectiva de cada autoridad para brindar mejores opciones a sus vecinos.

“La municipalidad no debe ser únicamente el ente que da o provee servicios y que recibe fondos del gobierno central, no es esa la dinámica o la visión que deben manejar los Alcaldes; debemos ir más allá y



anticiparnos a hacer las cosas antes que surjan las necesidades, eso es ser un buen alcalde". (Aut. 3)

Esta visión y la capacidad de anticiparse a situaciones que puedan afectar a la población es una de las bondades que ofrece la planificación, y en ello radica la importancia no sólo de su utilización, sino también de su aplicación.

Se realizó una revisión del contenido de los PDM y ninguno aborda el tema de la prestación de los servicios. En la parte de diagnóstico contienen un inventario de los servicios que la municipalidad brinda, y se encuentra una descripción de la situación de los servicios públicos, y en todos los casos se reconoce que es un punto débil, pero esto no se ve reflejado en los proyectos programados.

Para poner un ejemplo, el PDM del municipio de Sololá, plantea como un objetivo estratégico el fortalecimiento de la calidad de la atención y los servicios públicos que ofrece la municipalidad, pero los programas y proyectos que se proponen para lograr este objetivo se quedan cortos, ya que solo contemplan la realización de un plan de fortalecimiento de los servicios municipales, un programa de formación del recurso humano municipal y el fortalecimiento de las capacidades en temas de transparencia, libre acceso a la información y rendición de cuentas³⁰. Cabe resaltar que ninguno de estos proyectos se ha llevado a cabo a pesar de que ya pasaron dos años desde que fueron planteados.

Lo anterior corrobora que la prestación de servicios no está contemplada dentro de los PDM de los municipios de Sololá. Quizá porque ya es algo intrínseco y los alcaldes saben que tienen que brindar estos servicios, pero sería importante que al reconocer las debilidades en los PDM, se vean reflejadas las intenciones de mejora en los planes.

³⁰ Esta información puede ser verificada consultando el PDM de Sololá, página 73.



9.4. Mecanismos de implementación de los planes desde la gestión municipal.

La implementación de los planes es una de las principales debilidades de los procesos de planificación. Como ya se ha mencionado, los 19 municipios de Sololá tienen elaborado el PDM, pero media vez estos no sean implementados su contribución al desarrollo de los sololaticos será escasa. Si los municipios cuentan con un PDM pero este no se ve reflejado en la práctica y en la ejecución de proyectos, poco va a contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas.

En esta parte del trabajo, se analizarán los mecanismos o formas existentes para implementar los planes, siempre teniendo presente lo analizado anteriormente, referente a la autonomía municipal. Este tema viene a colación nuevamente porque es necesario recordar que los municipios son autónomos y tienen la capacidad de atender sus propios asuntos por medio de sus propias normas y sus propias autoridades, es decir, que nadie puede obligarlos a actuar de determinada manera.

Todos los PDM mencionan que un valor agregado de la planificación estratégica es la implementación de mecanismos para que los proyectos estratégicos sean incorporados al Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- y promover a nivel municipal planes de ordenamiento territorial, pero esta incorporación no se traslada a la práctica y son pocos los proyectos que llegan a ser ejecutados.

“Puede ser que haya mala implementación de los planes, entonces por lógica, no van a contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas. Yo creo que aquí la idea es que la inversión que responda a un proceso de planificación va a tener un impacto mayor”. (Rep. 1)



Si los planes no son implementados sus resultados positivos se reducirán a brindar información monográfica de los municipios, lo que repercute poco en la reducción de los altos índices de pobreza.

Pero precisamente, la discrecionalidad de este proceso es lo que no permite ir más allá de la elaboración del plan. Al analizar los PDM, todos contemplan un apartado denominado “Responsabilidades de Ejecución”, y en todos se obtiene la misma información. Por ejemplo, el PDM de Santa Cruz la Laguna (2008: 54) plantea que *“el Concejo Municipal o Corporación Municipal, será el principal responsable de integrar el Plan de Desarrollo Municipal con Enfoque Territorial, en las políticas y planes generales de la Municipalidad y por ende el principal responsable de su ejecución. Contará, como lo dice el Código Municipal, con el apoyo y la coordinación del Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE- y a nivel comunitario con los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE’s-“.*

Queda claro entonces que la responsabilidad de implementación de los planes está bajo el resguardo de las autoridades municipales, para lo cual se propone la creación de una comisión de seguimiento a los PDM, las que efectivamente fueron conformadas, pero ninguna cumple con las funciones establecidas para darle seguimiento a los planes, tal y como se menciona en el capítulo anterior.

Los PDM establecen que la ejecución de los proyectos identificados en los planes serán ejecutados como cualquier otro proyecto, con financiamiento Municipal, del Consejo de Desarrollo o de la Cooperación Internacional, por lo tanto la operativización será la misma, es decir, la ejecución puede realizarse a través de Organismos Gubernamentales como No Gubernamentales.



Precisamente, el financiamiento de los proyectos es otro aspecto a tomar en cuenta en la implementación de los planes, y es una de las dificultades encontradas en la ejecución de los PDM.

“El presupuesto municipal en determinado momento no es suficiente para atender todas las necesidades, pero es importante y sabemos que en toda entidad, la municipalidad no es simplemente una institución la de dar o la de recibir, al contrario, su mismo código lo indica que tiene autonomía municipal. Que quiere decir eso, es hacer una distribución equitativa al presupuesto y hacer las gestiones correspondientes. Sabemos que hay muchas entidades de cooperación pero sobre todo hay muchas instituciones del Estado que muy bien nosotros podemos aprovechar de las potencialidades, los recursos que tienen. Yo creo que en ese lado es cuestión de hacer una buena coordinación y dar el espacio. La gestión es importante”. (Aut. 1)

La capacidad de gestión de un alcalde es vital para poder implementar los planes de desarrollo. Los recursos financieros que las municipalidades obtienen son bastante reducidos en la mayoría de los casos.

En el departamento de Sololá, el municipio que más recibe es la cabecera departamental de Sololá, con un presupuesto aprobado para 2012 de Q. 7,473,480.00, de acuerdo al listado geográfico de obras aprobado por el Congreso de la República en el año 2011. Con este presupuesto se programó la ejecución de 23 proyectos, 22 que se refieren a mejoramiento de calles y caminos y una construcción de un muro perimetral. El alcalde actual, reprogramó la ejecución de algunos de estos proyectos para que los fondos fueran destinados a la construcción del mercado municipal, pero los fondos resultan insuficientes por lo que recurrió a instancias de cooperación para poder ejecutar este último proyecto mencionado.



Todo plan debe tener un sustento financiero que lo respalde, de lo contrario su implementación resulta complicada.

“No es que un plan de desarrollo contribuya al desarrollo de un municipio por el simple hecho de estar elaborado, yo diría que más bien, debe estar dirigido a que impacte. Si tiene la inversión que responda a un plan de desarrollo, si va a generar una mejor calidad de vida. Esa es la finalidad”.

(Rep. 3)

Por poner un ejemplo, el municipio más pequeño de Sololá –Santa Catarina Palopó-, recibió un aporte constitucional en el año 2012 de Q1,500,000.00, presupuesto que fue destinado únicamente a un proyecto denominado Mejoramiento Sistema de Agua Potable, finca Santa Victoria hacia la cabecera municipal, Santa Catarina Palopó, Sololá”, sin estar contemplado en el PDM de este municipio. Aunado a esto, la actual corporación municipal recibió una deuda de Q. 4,000,000.00, lo que quiere decir que parte de su presupuesto debe ir destinado al pago de la deuda. Estos aspectos ponen en evidencia la realidad de algunos municipios de Sololá, como por ejemplo el que ya se mencionó Santa Catarina Palopó, también Santa María Visitación, Concepción, San Antonio Palopó, Santa Cruz la Laguna, San Pablo la Laguna y San Marcos la Laguna, contra los que deben luchar los procesos de planificación.

Lo menciona muy bien Meneses (1995: 7) cuando señala que para implementar los planes de desarrollo *“deben considerar los estados de déficit sobre cuya base se originan prioridades, y además deben contar con un respaldo económico que se expresará en un instrumento de apoyo como es el Plan Financiero. Contendrá una programación presupuestaria año a año, en función del cumplimiento de las metas. Una vez diseñado el Plan debe ser aprobado por la autoridad política, el Concejo Municipal”.*



Precisamente, debido a la debilidad identificada para la implementación de los planes, carecen de carácter vinculante con el presupuesto, y como fueron elaborados en los años 2008 a 2010, algunas nuevas autoridades desconocen su contenido.

“Yo le voy a decir dos problemas principales para implementar los PDM: el primero es que no existe ningún mecanismo de coacción, o dicho de mejor manera, de vinculación de los planes con la gestión municipal, esto ya depende de cada alcalde y su concejo municipal; y el segundo es que de los alcaldes que fueron electos en septiembre del año pasado (2011), la mayoría desconoce el proceso y lo plasmado en los PDM realizados con el apoyo de SEGEPLAN. ¿Cómo se les va a dar seguimiento entonces?, mucho menos implementación”. (Rep. 3)

Se manifiesta la debilidad de los PDM al no ser de carácter vinculante con la gestión municipal. Como bien se indicó en otra ocasión, la discrecionalidad para aplicarlos dependerá de la voluntad política de las autoridades y por supuesto, de la demanda de la sociedad que ha participado en su elaboración. Por esta razón es que resulta de suma importancia el involucramiento de la sociedad en el proceso de construcción y elaboración de los planes, y no solamente se necesita que se involucren en la ejecución, sino que también se apropien del tema, que conozcan la realidad de su municipio y los programas y proyectos estratégicos planificados para revertir o mejorar situaciones identificadas como problemáticas.

“Mire, el problema aquí es que cuando uno es líder, ese liderazgo conlleva muchas responsabilidades y no todos los líderes, alcaldes comunitarios, presidentes de COCODE's, tienen la misma visión. Tal vez yo, por ponerle un ejemplo, estoy consciente de que en algún momento se planificó y se tomaron en cuenta ciertas actividades, ciertos proyectos. Pero los compañeros o no lo saben o no les interesa, porque ellos exigen más sus



adoquinados, sus escuelas, sus muros, y media vez no exista presión como grupo, los alcaldes no se ponen a escuchar a un solo líder". (Pob. H. 4)

Esto agudiza aún más el problema de la implementación de los planes, porque su aplicación y su ejecución, en la mayoría de los casos, no es demandada por parte de la sociedad misma que ha participado en procesos de planificación, situación que obedece a varios motivos, entre ellos, no existe una visión conjunta del desarrollo por parte de la sociedad, más bien, prevalecen intereses sectoriales o de grupos específicos y si no existe voluntad de las autoridades, ni demanda de la población, sucede lo que está pasando en este momento, que los planes no son ejecutados, con algunas excepciones tal y como se analizará en las páginas siguientes.

9.5. Correspondencia entre proyectos planificados y ejecutados.

Para finalizar este capítulo se analizará la relación que tienen los proyectos planificados con lo que se ejecuta cada año. Se persigue aclarar, como en la práctica, las municipalidades y las demás instancias utilizan la planificación como una herramienta para elegir los proyectos a ejecutar.

Quizá este tema sea el "talón de Aquiles" de la planificación en Sololá que obviamente va unido al proceso de implementación de los planes. Probablemente esta fase de implementación sea la más compleja de todas ya que requiere de la voluntad de muchos de los sectores involucrados, y es descuidada, perdiéndose valiosos esfuerzos invertidos en las etapas anteriores.

Por otra parte, aquí es donde se nota como la planificación estuvo basada en un enfoque realista, que puede ser cumplido, que fue enmarcado en el escenario real y que asegure los mecanismos que deberá accionar para que las instituciones y la estructura financiera, respondan a las necesidades genuinas presentadas por la población.



“Cuando se hace un plan solamente por cumplir, o por quedar bien, difícilmente estará apegado a la realidad, se colocarán cosas utópicas, solo por salir del paso. Por eso es sumamente importante que los responsables se apropien del tema, y que valga la redundancia, la planificación sea planificada”. (Rep. 4)

Este tema sale a la luz una vez más, consistente en que la planificación en Sololá ha sido realizada en algunas ocasiones por presiones externas, es decir, no ha sido un proceso nacido o autogenerado en el seno de las municipalidades y con procesos de formación ciudadana.

Como lo menciona González Murillo (2004: 38) *“las debilidades del sistema de planificación territorial y nacional y el limitado aporte de los planes de desarrollo a la reducción de los desequilibrios socioeconómicos han sido resaltados desde hace varios años; su utilidad se disminuye aún más ante la imposición de reglas de juego que impiden o limitan la realización de procedimientos administrativos, de participación y evaluación que regularmente deben acompañar la formulación e implementación de dichos planes”*.

Se han analizado anteriormente las dificultades que conllevan los procesos de implementación de los planes y sucede lo mismo con la ejecución de los proyectos plasmados.

“Se ha promovido la utilización de lo estratégico, es decir, tratar de dejar de lado adoquinados, obra gris, por ejemplo, y promover la realización de proyectos estratégicos, por decirle, un periférico que traslade de Santa Cruz (la Laguna) a Panajachel, de Pana a Sololá, de Sololá a Concepción. Se imagina usted el impacto que podría tener para las comunicaciones de estos municipios y el impulso al turismo, esto sería impresionante. Pero que sucede, se planifica una cosa y se hace otra. Sinceramente así, no se puede avanzar”. (Rep. 3)



Resulta complicado cambiar formas de actuar que se han llevado de la misma manera durante años, tanto por parte de las autoridades como por parte de la sociedad organizada.

Para sustentar la fortaleza de la participación de la sociedad en este proceso, es de suma importancia recurrir al Artículo 14 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en donde asigna a los COCODE's en el literal b) la función de *“promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones para el desarrollo integral de la comunidad”*, y además en el literal e) agrega que deben *“formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio”*.

Los COCODE's, no solamente por derecho sino que también por ley, son corresponsables del desarrollo de su municipio, teniendo las funciones descritas, pero que siguen siendo utilizados en la priorización de proyectos de obra gris. No está de más decir que las autoridades municipales también se han acomodado e incluso promueven esta situación, ya que los proyectos les generan ganancia en forma de votos y de dinero, convirtiéndose así en un círculo vicioso que favorece poco la ejecución de los proyectos plasmados en los planes de desarrollo.

“La ejecución de los proyectos de los planes, para que negarlo, es baja. No se ha hecho un estudio o un estimado, pero dando cifras a priori, me atrevería a decir que de los cerca de doscientos proyectos planificados, se han ejecutado, siendo optimistas, cerca del 20 a 25%, esto es realmente decepcionante y un vicio muy fuerte contra el que tenemos que luchar”.
(Rep. 1)



No existe un registro exacto que confirme estas cifras, pero se pueden verificar al observar los proyectos que se ejecutan en los municipios de Sololá, continúa siendo prioridad la ejecución de proyectos de infraestructura.

En el seno mismo de la Unidad Técnica y la Gerencia del Consejo Departamental de Desarrollo, la ejecución de proyectos distintos a los de infraestructura –como encadenamientos productivos, desarrollo empresarial, turismo-, no cuentan con criterios técnicos y mecanismos de evaluación.

Otra debilidad es el poco conocimiento de los y las sololatecas de la existencia y del contenido de los planes de desarrollo de sus municipios.

“Yo participé cuando se hizo el plan, pero la verdad es que no me acuerdo de los proyectos. Recuerdo que había uno de hacer un centro para tejedoras y que iba a tener máquinas y van a dar capacitaciones de tinte natural, de comercialización, otras cosas, pero no se ha hecho nada. Soy representante legal de la asociación de tejedoras, pero nosotras preferimos trabajar por nuestra cuenta o con otras instituciones, porque el alcalde no nos hace caso”. (Pob. M. 3)

Con esto se corrobora, en cierta parte, los comentarios mencionados con anterioridad, relacionados con el porcentaje de ejecución de los proyectos planificados. Los proyectos no son ejecutados por las autoridades y tampoco son demandados por la población.

Se vuelve a confirmar lo anterior, por medio de la revisión de los listados geográficos de obras de los últimos tres años (2010, 2011 y 2012), en donde se detallan los proyectos aprobados con presupuesto por el Congreso de la República. Al contrastar estos proyectos con los que se encuentran en los planes de desarrollo no se hallan coincidencias significativas, solamente en dos construcciones de rastros municipales, la elaboración de un plan de desarrollo



turístico, la construcción de cuatro invernaderos y la construcción de un centro de comercialización.



Capítulo 10

Formas de participación ciudadana y planificación

"El ciudadano no puede ser un mero espectador de las acciones públicas y pide asumir un papel más relevante en la toma de decisiones sobre las cuestiones que le afectan"
(Manuel Arenilla Sáez)

Con la apertura democrática en la década de los 80 y con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el establecimiento de la democracia como forma de gobierno en Guatemala, sea ejercida de manera funcional y participativa, ha sido uno de los grandes retos y un objetivo nacional. Esto implica que los ciudadanos tienen todo el derecho de participar en las decisiones que les afectan y pueden ejercer control sobre la gestión del gobierno.

En algunos municipios del país, lo anterior ha dejado de ser solamente un propósito escrito en un papel y en una normativa y se ha convertido en una verdadera demanda social. Las personas participan en procesos de planificación del desarrollo, en el planteamiento de estrategias de reducción de la pobreza o en la elaboración de planes de inversión. En otros municipios, los ciudadanos han denunciado a sus autoridades municipales por no tomar en cuenta las demandas



sociales, por no rendir cuentas del manejo de los recursos del municipio o por supuestas conductas fuera de la ley.

Este salto cualitativo respecto a la participación ciudadana se ha venido dando gracias a la promulgación de legislación que ha promovido la participación comunitaria en la gestión del desarrollo. Al respecto, Pappa Santos (2006: 93) dice que *“las leyes que se han emitido para normar la participación social y el poder local en Guatemala, se encuentran contenidas en la denominada trilogía normativa: Ley General de Descentralización, Código Municipal, reformado en 2001, y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que crea el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”*.

De estos temas se tratará este capítulo, analizando y discutiendo específicamente las siguientes subcategorías:

Participación ciudadana y representatividad. Se aborda la importancia de estos dos temas en la planificación y la forma en la que los ciudadanos pueden participar de ella.

Auditoría social. Se discute la forma en que los ciudadanos, en tanto que son sujetos portadores de derechos, participan en procesos de auditoría social, principalmente en el tema de la planificación en el departamento.

Inclusión y equidad de género. Temas que hacen alusión a la incorporación activa de grupos, que hasta hace pocos años, no eran tomados en cuenta en las decisiones públicas. La discusión gira en torno a cómo ha sido la inclusión en los procesos de planificación y la presencia de la equidad de género al momento de planificar.

Participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo en procesos de planificación. En esta subcategoría se analiza y se discute la relevancia que esta



figura ha ido adquiriendo en el departamento desde que fue creada, y su involucramiento en la planificación local.

10.1. Participación ciudadana y representatividad.

El Código Municipal, en su artículo 17 indica que uno de los derechos de los vecinos es el de *“participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias”*. Es por lo anterior que, para iniciar con este tema, se define conceptualmente de una forma breve el concepto de participación ciudadana.

El Diccionario de la Real Academia Española refiere que *“participación: es la acción y efecto de participar”*; y *“participar: es tomar parte en algo”*. De igual forma, la misma fuente señala que el término *“ciudadano describe al habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país”*.

La participación ciudadana es un ejercicio vital en toda la gestión municipal. Como lo indica la presentación del Código Municipal: *“los resultados que se obtengan de las políticas y planes municipales, van a depender, en gran parte, de la participación organizada y decidida de las comunidades y de cada ciudadano”* (2002: 17).

“La participación debe darse no por derecho, sino por obligación, la mujer principalmente debe incidir ya. El 13 Baktun nos indica que el espíritu de intervención debe ser con corazón, hagamos nuestro trabajo con pasión, con voluntad para lograr las cosas y disfrutar la mecánica de apoyo al prójimo, que por supuesto cuesta pero estamos en una etapa en que nos tenemos que apoyar y sobresalir para poder lograr oportunidades de inversión, mejorar las finanzas, valorar lo nuestro. Hay muchos temas por trabajar. Invitemos a todos los sectores e instituciones que hagamos



desarrollo para Sololá conciente, sencillo, humilde pero que obedezca y que atienda las necesidades". (Aut. 1)

La participación no es solamente un derecho, también es una obligación que como ciudadanos tenemos en un sistema democrático. Cuanto mayor sea el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de una región, de un país, de un municipio, etc., más democrático es un sistema.

El ejercicio de la democracia depende de los espacios otorgados y de la capacidad de la sociedad y sus ciudadanos para hacer uso de ellos. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, su representatividad y la legitimidad. *"Según enseña la experiencia concreta, promover y poner en marcha modelos participativos genuinos, significa en definitiva gerenciar con excelencia. La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas". (Kliksberg, 1999: 8)*

Este proceso implica el ejercicio del derecho que todos los ciudadanos tienen de influir en las decisiones de las autoridades de gobierno, que afectan su vida o sus intereses, sean estos particulares o colectivos.

"Nosotros tenemos que ser concientes y luchar por nuestros espacios de participación que es un derecho humano que tenemos de influir en la forma en la que somos gobernados. Si recordamos que nada es gratis pienso que valoraríamos más la oportunidad de participar, pero que pasa, que a veces hay espacios y no los aprovechamos bien, ni tomamos buenas decisiones, siempre estamos pensando en el interés de un grupo nada más y así no funciona nada". (Pob. H. 5)

Efectivamente, la participación es un derecho humano porque significa que las personas tienen la oportunidad de dejar de ser un objeto, sobre cuya vida o



intereses pueden decidir los gobernantes sin tomar en cuenta lo que piensan o necesitan los ciudadanos.

El documento de la Agencia Sueca para el Desarrollo Integral –ASDI- (2000: 7) dice que una de las características de la democracia es que se constituye en *“una forma de vida, que necesita gobernantes democráticos, así como ciudadanos con una cultura democrática que la comprenden y la aceptan como la mejor forma de gobierno. Estas actitudes los llevan a practicarla de manera permanente y a participar activamente en los asuntos públicos”*.

El ejercicio de la participación ciudadana en la planificación es relativamente reciente en el departamento, ya que no fue sino hasta en el 2000 en donde se hizo más evidente el involucramiento de actores ajenos a la administración pública y privada.

“Conozco desde dentro ciertos procesos, porque en 2006 yo trabajé para Vivamos Mejor. Fue y sigue siendo (la participación ciudadana) un proceso lento y difícil, porque recuérdese que veníamos de gobiernos militares en donde no se permitía que el pueblo se involucrara ni opinara en asuntos de gobierno. Recuérdese la opresión que nuestro pueblo tzutujil, en especial vivió en el conflicto armado, ese miedo queda, dígame quien iba a querer involucrarse después de eso”. (Pob. H. 4)

Efectivamente la centralización en la toma de decisiones en gobiernos autoritarios coartó la participación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en la forma de administrar el poder.

El conflicto armado atentó severamente la toma de decisiones desde lo local. *“Con la consolidación del Estado autoritario y el reforzamiento de la dominación militar oligárquica a partir de 1963, pero sobre todo de finales de la década de 1970 a mediados de la de 1980, podemos decir que el racismo y la*



exclusión de Estado alcanzaron su máxima expresión, porque la oligarquía no fue capaz de legitimar su dominio a través de un Estado de derecho y recurrió al ejército, al fraude electoral y a la militarización del Estado para mantenerse en el poder". (Casaús, 2002: 41)

Por otra parte, la planificación centralizada y vertical fue un esquema manejado durante mucho tiempo. Incluso, ni las municipalidades tenían la oportunidad de planificar la gestión y las acciones de los municipios, mucho menos podía involucrarse la población.

Al cambiar esta forma de concebir la gestión pública desde lo local, el involucramiento de la sociedad y su participación ciudadana ha contribuido a mejorar los procesos en la priorización de necesidades, en la toma de decisiones, en el control de la calidad del gasto público, entre otras cosas.

"No solamente en materia de planificación han existido avances sustanciosos respecto a la participación ciudadana, estos avances se han dado también en materia del mejoramiento de la administración municipal y el involucramiento de grupos organizados en la toma de decisiones". (Rep. 2)

Efectivamente, la participación ciudadana en la planificación, la gestión pública y, en especial, en la gestión municipal promueve la focalización de las políticas y programas públicos en las necesidades reales y sentidas por la población, además aprovecha los conocimientos de los vecinos mismos respecto a la problemática del municipio y a sus posibles soluciones.

Los Acuerdos de Paz, señalan la necesidad de promover la participación ciudadana por medio de un involucramiento efectivo de los ciudadanos en la identificación de las necesidades y las propuestas de solución. Además, la ampliación de la participación social es una barrera contra la corrupción, contra el



abuso de poder, el autoritarismo y contra la ineficiencia o despilfarro en el manejo de los asuntos públicos.

Existe cierta discrepancia respecto a la apertura a la participación en los procesos de planificación. Las autoridades hablan de la elaboración de planes promoviendo la participación y la representatividad, pero en algunos municipios, la población discrepa de este criterio.

“No queremos hacer quedar mal a ninguna autoridad, pero en mi municipio nunca, como Municipalidad Indígena, ni como Alcalde Indígena, hemos recibido apoyo ni invitaciones para participar en planes ni planificación. Nos hemos organizado por nuestra propia cuenta, el Alcalde no muestra su interés en que participemos” (Pob. H. 2)

Cabe resaltar que en el departamento de Sololá la figura del Alcalde Auxiliar, Alcalde Indígena o Vicealcalde juega un papel importante en el desarrollo y en la toma de decisiones de las comunidades a las que representa. Esta forma de elección es propia de cada una de las comunidades, principalmente en los municipios de la región media del departamento.

Al encontrar aún espacios de participación vedados por las autoridades, es válido argumentar que la participación o el involucramiento de los actores locales dependen de múltiples factores. En un primer plano, tiene mucha influencia la voluntad y la apertura de las autoridades municipales y su disponibilidad de hacer copartícipes de estos procesos a las comunidades; y no se puede dejar de mencionar el interés de los actores principales (pobladores/ciudadanos) por involucrarse en estos procesos.

La participación activa, auténtica, no politizada de los ciudadanos en la construcción de procesos de planificación y en los programas públicos en general, se encuentra vinculada al compromiso de las autoridades locales por fomentarla.



Desde esta perspectiva, los planes estratégicos son un mecanismo de suma importancia que puede ser utilizado por los líderes políticos para comprometer a los ciudadanos en la participación.

En el capítulo seis, se hizo referencia a la utilización del concepto y del término de participación, ya que existe la idea que es más correcto utilizar el concepto de representatividad. Sale este tema a colación nuevamente en este capítulo.

“Los planes de desarrollo de los que ya hemos tenido referencia, pregonan haber sido realizados bajo el enfoque participativo, lo cual es bastante discutible. No se puede hablar de planes participativos porque esto implicaría movilizar a un municipio o una ciudad entera -que no ha sido así-, más bien, se trabaja con actores representativos de los distintos sectores”.
(Rep. 1)

La representatividad trata de reproducir a la sociedad civil en la vida política, social, económica de un territorio por medio de los representantes que ella misma elige. En ella encuentra su fundamento la capacidad de actuar en nombre de una persona, de una institución o de una colectividad en escenarios determinados. En materia de planificación del desarrollo, la representatividad juega un papel muy importante, el éxito de los PDM, descansa en la representatividad de los ciudadanos.

“El plan debe estar diseñado y elaborado con actores representativos del municipio, que no sea el plan del Alcalde o de alguna institución o de un grupo, sino que realmente estén todos los actores representativos”. (Rep.1).

Para que la representatividad rinda frutos satisfactorios, se requiere que los actores representativos tengan una visión de desarrollo integral, que no quieran



defender únicamente a sus representados o su localidad. Por eso, la selección de actores para la elaboración de un plan de desarrollo es sumamente importante.

Algunas administraciones locales, comienzan a tomar conciencia de que la participación activa de los ciudadanos es una necesidad surgida de la crisis de representatividad política, entendida de una forma tradicional y de la reivindicación de los derechos políticos que ejercen los ciudadanos para que los gestores públicos promuevan una forma de gobierno que estimule el debate social entre los diferentes actores que han de intervenir en la definición de planes, programas, proyectos y políticas públicas.

Esa crisis de democracia representativa, que lleva aparejada la pérdida de legitimidad de la clase política, se ha de subsanar a través de la creación de nuevos métodos y formas que estimulen y favorezcan la participación ciudadana entendida de una manera amplia.

10.2. Auditoría Social.

La auditoría social es una actividad pública, mediante la cual los ciudadanos tienen el derecho de pedir a sus autoridades la rendición de cuentas sobre el desarrollo de un proyecto, un plan o una política, o reportar el buen o mal desempeño de los funcionarios públicos.

De este tema nos ocuparemos en las páginas siguientes, ya que, aunque es un proceso incipiente en la mayoría de municipios de Sololá, es de gran importancia, al querer trascender y fortalecer en el tema de la participación ciudadana.

“Si hablamos de participación, pero dejamos de lado el tema de la auditoría social, difícilmente se pueda hablar de una participación autentica. La rendición de cuentas y la auditoría social son aspectos clave para conocer



la madurez política de un municipio y el comportamiento tanto de las autoridades como de los vecinos”. (Rep. 2)

La participación y la auditoría social, son procesos que van de la mano, ya que la segunda es una forma de participar de lo público, es decir, de lo que es de todos. Al igual que la participación ciudadana, la auditoría social debe ser entendida como un derecho y como un deber, que implica que los ciudadanos evalúen, monitoreen o den seguimiento a un plan, a un programa, proyecto, proceso, política pública o a cualquier suceso que involucre fondos públicos.

De lo anterior se desprende la importancia de la auditoría social en los procesos de planificación e implementación de los planes, ya que su práctica continua permite que los procesos sean transparentes y legítimos, y presiona a las autoridades para que cumplan con compromisos establecidos.

“Pedirle cuentas a la autoridad es nuestra responsabilidad, no solo como miembros de COCODE’s o del COMUDE, es una responsabilidad personal. Es difícil que el alcalde por cuenta propia venga a rendir cuentas, pero nosotros somos los más interesados en que el dinero público sea administrado de la manera más transparente posible”. (Pob. H.1)

Efectivamente, no todos los alcaldes y sus concejos municipales realizarán esta labor de manera natural, así que los vecinos tienen no solamente el derecho de pedir cuentas, sino que también la responsabilidad de cogobernar y gestionar el desarrollo del municipio.

Para discutir este tema, se retoma de nuevo el Artículo 17 del Código Municipal que indica que es un derecho del vecino *“ser informado cada cierto tiempo y en forma regular, por el gobierno municipal, de los resultados de las políticas públicas y planes municipales”*, así como también *“ser informado sobre la*



forma como se manejan los recursos financieros de la municipalidad”, esto es la rendición de cuentas.

Además, el Artículo 30 de nuestra Carta Magna, establece que *“todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar”.*

La auditoría social es un ejercicio exclusivo de la ciudadanía y sus organizaciones. Lamentablemente, en algunos casos, no toda esta ciudadanía tiene conocimiento del derecho que tienen en sus manos y que pueden ejercer en cualquier momento.

“Yo no sé qué significa eso. A veces nos explican o nos dan capacitaciones pero son palabras difíciles, que no conocemos. Además aquí (en ese municipio en específico) no hay COCODE’s, solo hay pero de nombre, lo que hay son asociaciones, yo no sé si tengamos el mismo derecho del COCODE”. (Pob. M. 3).

El inicio del párrafo hace referencia al concepto de auditoría social³¹ y denota el desconocimiento que algunos ciudadanos tienen de este derecho. En este caso es una impericia de doble vía, ya que la ciudadanía no demanda y las autoridades no se preocupan por informar a la población.

Es llamativo también el hecho de que en este municipio no ejerzan sus funciones los COCODE’s, pero quizá encuentra su explicación a que los vecinos y vecinas se han organizado en forma de asociaciones.

³¹ La auditoría social es el proceso por medio del cual la sociedad civil participa organizadamente en la verificación, monitoreo y control de la implementación de planes, programas y proyectos financiados con recursos públicos, vigilando que éstos sean ejecutados con transparencia y eficiencia.



El que los vecinos no conozcan el concepto y las interioridades de la auditoría social es un obstáculo para la transparencia de los procesos, ya que solo los ciudadanos pueden realizar auditoría social. *“Lo distintivo de la auditoría social, en relación con otras formas de monitoreo y control, es que la realizan ciudadanos y ciudadanas, en tanto que sujetos portadores de derechos. Ante la pregunta, ¿quién realiza la auditoría social?, la respuesta es única y definitiva: la población, la ciudadanía. Esta respuesta excluye al Estado y a cualquiera de sus agentes como autores de procesos de auditoría social. El Estado cuenta con una institucionalidad para hacer el control, auditoría y monitoreo de sí mismo, pero esto es diferente a lo que estamos entendiendo por auditoría social”.* (Hernández, 2007: 15)

En algunas ocasiones, esta libertad o derecho de la que gozan los ciudadanos, puede prestarse a un uso indebido, que sobrepone pugnas personales sobre los intereses de la mayoría.

“A mí me da risa recordar como el actual alcalde atacaba mi gestión. Que si se va a hacer el mercado es malo, que si no se va a hacer es malo también; que si este proyecto no es de buena calidad, que por qué gastamos tanto del presupuesto en funcionamiento. Ahora que lo veo gobernando y que tuve la oportunidad de asistir al COMUDE veo que el actúa de la misma forma en que tantas veces me criticó”. (Aut. 1)

Como cualquier otro derecho, si no se ejerce como es debido, se puede incurrir en un mal uso del mismo. Este proceso debe ser realizado bajo un modelo de derechos y compromisos ciudadanos.

Si se utiliza de la manera correcta, la auditoría social se convierte en un ejercicio íntegro de la ciudadanía que busca la consecuencia entre el discurso y la praxis de los actores públicos. Hernández (2007: 28) señala que *“su utilidad en la planificación radica en que brinda la posibilidad de ofrecer recomendaciones*



desde la ciudadanía, organizada o no, que tiendan a la mejora en términos de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia, en un marco de gobernabilidad democrática e interés por el bien común” lo que no significa provocar malestar y utilizarla para solucionar rencillas personales.

Existen mecanismos que facilitan el proceso de auditoría social. Por ejemplo, en nuestro país, en el año 2008, se promulgó la Ley de Libre Acceso a la Información, creada para garantizar a los ciudadanos el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública. Pese a su existencia, esta herramienta no ha sido bien aprovechada por la población.

“Pues aquí toda la información es pública, que me la pidan concretamente es otra cosa. En febrero dispusimos incorporar la oficina de información en la Muni y resulta que la persona que trabajaba allí ahora está en otra cosa porque la gente no se acercaba, a pesar de que hicimos promoción y divulgación no hubo respuesta o buen uso de los ciudadanos, pero el mecanismo existe”. (Aut. 3)

Efectivamente, la ley existe y su objetivo principal es hacer la información pública, para que toda persona, sin discriminación alguna, pueda requerir los datos que necesite.

Precisamente, en el artículo 1 de la misma ley, se menciona que entre sus objetivos están: *“Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública; establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública; favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública; garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública”.*



Se realizó un conteo de las municipalidades del departamento que tienen instalada la oficina de acceso a la información. Solamente siete de ellas han instalado una oficina para tal oficio y comentan que la demanda de información es escasa por parte de los vecinos, por lo que los trabajadores de dichas oficinas realizan otro tipo de trabajos ajenos al que fueron contratados.

10.3. Inclusión y equidad de género.

No todos los ciudadanos tienen la misma inclinación a participar en política, algunos prefieren desempeñarse en otro tipo de actividades y su forma de participación ciudadana se reduce al ejercicio del voto. En otros casos, la poca participación es influenciada por la pertenencia a grupos específicos que históricamente han sido excluidos del ejercicio del poder y su participación en el ejercicio de la democracia se ve reducida.

De estos temas se hará una discusión en esta subcategoría, y es una parte medular del tema, porque mientras más amplia sea la participación de todos los sectores en el proceso de planificación, de más legitimidad gozarán los planes y su implementación será más efectiva.

La inclusión implica el esfuerzo por asegurar que grandes sectores de la sociedad no queden fuera de las decisiones públicas, en este caso, de las autoridades municipales. Normalmente la inclusión hace referencia a los sectores más humildes o más pobres, a las grandes minorías que generalmente se dejan de lado y no se toman en cuenta, como por ejemplo las mujeres y los jóvenes.

Pese a que la Carta Magna en el Artículo 4 señala que *“en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derecho”* y que *“el hombre y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades”*, no se puede negar que el cumplimiento de este artículo en nuestro país ha sido poco utilizado y las exclusiones en muchos aspectos de la realidad nacional resultan evidentes.



La inclusión amplia de los ciudadanos hace un acercamiento más preciso a la realidad y las formas de vida de la población y, por lo tanto, las propuestas de solución también tendrán un sustento más sólido, basado en la realidad, respetando siempre la diversidad de las características individuales y grupales.

“La importancia de la inclusión de sectores específicos en procesos de planificación en Sololá es obvia, nos dimos cuenta que siempre decidían y se involucraban los mismos. No se trata solamente de romper paradigmas y practicar nuevos modelos de desarrollo, sino de hacer que estos nuevos paradigmas y modelos sean más efectivos”. (Entrevista por correo electrónico a funcionario de AECl).

Precisamente, con el surgimiento y puesta en marcha de nuevos modelos de desarrollo, se incorporan nuevas modalidades y formas de ejercer el poder con una interrelación un poco más íntima con la ciudadanía.

El desarrollo humano, digamos, se preocupa por incorporar nuevos temas a la forma de gobierno, como por ejemplo, cómo lograr la inclusión de actores vulnerables, cómo desarrollar las capacidades de las personas, cómo garantizar la calidad de vida para todos, cómo lograr la cohesión social, cómo mejorar la gobernabilidad democrática (descentralización, participación, concertación, etc.), el respeto a la heterogeneidad y diferencias culturales, entre otras cosas.

El desarrollo humano local por su parte *“suma el desarrollo sostenible y el participativo, por su misma naturaleza en la dimensión de lo local. Se plantea una relación equilibrada entre Estado, sociedad civil y mercado”* (Pappa Santos, 2006: 26). Ambos modelos tienen cada vez mayor importancia en los procesos de elaboración de políticas públicas, planes, programas y proyectos.

Pero este panorama alentador en la teoría, aún no es verificable en la práctica, sobre todo porque en las sesiones de elaboración y/o actualización de



planes la inclusión de más sectores diferentes a los tradicionales no se hace visible.

“Tenemos que luchar contra corriente, no solo por ser jóvenes, sino además mujeres y mujeres mayas. Los espacios son reducidos y nuestras necesidades no siempre son escuchadas, aunque tengamos la razón”.

(Pob. M. 6)

Aquí se incorpora además del tema de la inclusión, el de la equidad de género. Guatemala, al igual que otros países de América Latina, aún se caracteriza por la desigualdad entre los hombres y las mujeres en lo social, lo económico, lo político y lo jurídico.

Nuestro país ocupa el último lugar en igualdad de género a nivel latinoamericano, ya que se encuentra en el puesto 111 de 134 países evaluados en el mundo sobre igualdad de oportunidades hacia las mujeres, según un informe divulgado por el World Economic Forum –WEF- en el año 2010. Esto es preocupante en un país en donde más del 50% de la población está compuesto por mujeres.

Esta desigualdad se refleja también en procesos de planificación. A nivel departamental existe en el CODEDE la Comisión de la Mujer, la cual ha logrado avances significativos, como por ejemplo, consignar en el libro de actas del CODEDE que el tema de género sea un eje transversal en la priorización de proyectos y la elaboración de la política pública de la mujer que actualmente está en fase de formulación.

“Pues avances ha habido, mi principal temor es que se quede todo en papel. ¿De que nos va a servir que exista una política pública si las condiciones no cambian? Pero prefiero ser positiva y sé que será un buen comienzo. En el tema de planificación esta política influirá porque se



pretende que se identifiquen las brechas de género para que después se puedan elaborar indicadores de género también, que en la actualidad no existen". (Pob. M. 6)

Esto constituirá un logro importante si consideramos a las políticas públicas como las sombrillas donde se cobijan los planes, programas y proyectos. La existencia de una política pública de la mujer en el departamento favorecerá a este grupo social que se constituye en un motor clave del desarrollo.

Para poder elaborar una correcta planificación, es esencial realizarla desde la perspectiva de género. *"Con ello evitaremos futuros graves errores como obviar la realidad de las mujeres, población clave en el desarrollo; ignorar sus necesidades; olvidar los movimientos políticos pasados; ignorar la importancia de los trabajos que no están regularizados que realizan las mujeres en la sociedad; no motivar a su participación e ignorar la contribución que pueden aportar las mujeres a la construcción del estado de bienestar y la democracia."* (Mochales, 2008: 3).

Es innegable la influencia que las mujeres pueden ejercer en el proceso de desarrollo de una comunidad, y esta capacidad debe ser fortalecida y fomentada por las autoridades involucradas.

"Un buen líder debe promover los espacios amplios de participación, ese es uno de los retos más fuertes para una autoridad municipal, reconocer que hay toda una gama de grupos sociales que deben ser partícipes de la vida política del municipio". (Aut. 3)

Aunque sea de forma incipiente, las autoridades municipales por lo menos en su discurso, reconocen la necesidad de incluir a actores importantes que se han relegado de procesos de planificación.



Y precisamente, en la Declaración Mundial de las Mujeres en el Gobierno Local se reconoce que *“el gobierno local se encuentra en una posición única para contribuir a la lucha global para la igualdad de género y puede tener un gran impacto en el estatus de la igualdad de género alrededor del mundo, en su capacidad como el nivel de gobernación más cercano a los ciudadanos, como un proveedor de servicios y como un empleador”*³².

Es innegable que la inclusión de las mujeres en los ámbitos de planificación, en la toma de decisiones, etc., repercute positivamente en los mismos, siempre y cuando *“se tenga en cuenta el triple rol que ejercen las mujeres (productivas, reproductivas y comunitarias), de esta manera no se limitan las posibilidades de participación y desarrollo de las mujeres”*. (Mochales, 2008: 5)

“Por el simple hecho de ser mujeres, el papel de la mujer es vital no solo en procesos de planificación, yo apuesto mucho a esta visión, nuestra visión no se queda en la simple intervención o participación de las mujeres, sino por derecho, la mujer debe incidir ya” (Aut. 1)

De cara a esta situación, es importante entonces la transversalización del enfoque de género en la planificación del desarrollo, que no significa únicamente incidir en la política o añadir un "componente femenino" ni un "componente de igualdad entre los géneros" a los planes, programas y proyectos existentes y en formulación, ni aumentar cuotas de participación en la gestión o el beneficio a recibir. La transversalización significa incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres como sujetos y fines últimos de desarrollo, sin distinción ni discriminación alguna.

Esta transversalización de la equidad de género implica crear las condiciones en el sector público para consolidar procesos de planeación,

³² Tomado de Notas Técnicas sobre la igualdad de género en el desarrollo municipal, experiencias de América Latina y el Caribe. BID, diciembre 2007.



evaluación y seguimiento de acciones que tengan como objetivo y como principio la equidad y la inclusión. Es importante también que la construcción de planes, programas y proyectos se realicen en forma lógica, coherente, pertinente y oportuna.

Es por ello y muchas razones más que el involucramiento amplio de todos los sectores debe ser promovido por las autoridades municipales y departamentales si se desea que el proceso de planificación sea exitoso.

“Se trata de que participen y se involucren (en los procesos de planificación). Lamentablemente no en todos los municipios la situación de la mujer es fuerte, en unos más que otros. Por ejemplo en San Juan (la Laguna) es muy importante el papel que juegan las mujeres mientras que en otros como las Santa Catarina (Palopó e Ixtahuacán) el proceso es débil, esto quiere decir, que a nivel departamental la situación de las mujeres no es homogénea”. (Rep. 1)

Se menciona el caso de San Juan la Laguna como ejemplo exitoso, pero conviene hacer algunas acotaciones al respecto. La participación de las mujeres en este municipio es amplia, tomando en cuenta los espacios que ellas mismas han creado, ya que han logrado incidir en los ámbitos de decisión y en la generación de empleo y de ingresos para sus familias por medio de la creación de asociaciones principalmente del sector artesanal textil.

Sin embargo, hasta la fecha ninguna mujer ocupa puestos de elección popular, ni puestos directivos en el COMUDE y COCODE´s, pese al liderazgo que ejercen a lo interno de sus asociaciones de artesanas. Este es un ejemplo de que la inclusión y la equidad de género son temas pendientes de aplicar en todos los procesos y los aspectos de la realidad del departamento. Su promoción contribuirá a tomar decisiones para el futuro. La incorporación de la perspectiva de género constituye un aporte de la planificación del desarrollo, pues introduce nuevas



variables que nos permitirán identificar con mayor precisión las necesidades de un territorio concreto, logrando políticas, planes y proyectos más eficientes y efectivos.

10.4. Participación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE´s- en procesos de planificación

La democracia tiene dos grandes características. En primer lugar, es una forma de gobierno, donde las autoridades son electas mediante el voto popular, están sujetas a la ley y deben garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos. En segundo lugar, la democracia necesita gobernantes democráticos, así como ciudadanos dispuestos a practicarla desde diferentes ámbitos de manera permanente y activa.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se esperaban cambios positivos para los guatemaltecos, uno de ellos era la creación de formas de participación directa de la población en la toma de decisiones políticas. No fue sino hasta 2002 que el Congreso de la República aprobó las leyes que crean los espacios de participación ciudadana³³. Estas tres leyes abren la puerta a una nueva relación entre autoridades y pobladores.

En esta subcategoría se discute principalmente la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en donde se norma la participación activa de la comunidad en los diferentes ámbitos que le atañen, específicamente en el de la planificación que es el que interesa en estas páginas.

“La Ley de Consejos de Desarrollo fue clave y fundamental para lograr el involucramiento efectivo de otros grupos. Anterior a esta ley, por ejemplo, en el Consejo Municipal de Desarrollo solo participaba el Concejo

³³ Estas leyes se mencionan constantemente en esta discusión porque forman parte fundamental de los procesos de descentralización, participación y la administración municipal. Ellas son: Ley General de Descentralización, el nuevo Código Municipal y la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.



Municipal, con la ley se abre el espacio a los representantes de COCODE´s y a actores importantes del municipio”. (Rep. 3)

El artículo 14 de dicha ley establece que los COCODE´s tienen como funciones principales: 1. *“Apoyar la participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones”*; 2. *“Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo”* para su área de cobertura (comunidad o municipio); 3. *“Dar seguimiento y evaluar la ejecución”* de los referidos planes y proyectos.

Como se puede apreciar, esta ley establece claramente que debe haber participación activa de la población en la planificación y ejecución de las acciones necesarias que encaminen al desarrollo.

Una de las principales funciones de los COCODE´s en los procesos, tanto de planificación como de toma de decisiones, es priorizar e identificar las necesidades y las propuestas de solución.

“Se ha dado mucha posibilidad de que los COCODE´s prioricen sus proyectos, ellos tienen la potestad de indicar cuáles son las necesidades más importantes y urgentes, es decir, la posibilidad de priorizar sus necesidades”. (Rep. 4)

Precisamente el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural constituye un nuevo modelo de la administración pública guatemalteca, basada en la participación ciudadana principalmente en los COCODE´s como representantes de lo local, convertidos en la base de la formulación de las Políticas Públicas municipales y de planes de desarrollo, ya que priorizan sus necesidades y las presentan ante el Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE- que a su vez, las inscribe en la agenda política y presenta los proyectos priorizados ante el CODEDE. Es por ello que estas instancias están interrelacionadas entre sí, es



decir, son en doble vía, convirtiéndose así, teóricamente, en la mejor manera en que el gobierno responde a las diversas demandas que, desde lo local y comunitario, le plantea la sociedad.

A este proceso es a lo que Easton³⁴ (1997) le llama “circuito de retroalimentación”, en donde las demandas de la sociedad –a las que el citado autor en su teoría de sistemas las llama inputs- y las decisiones y acciones de las autoridades –outputs- van y vienen en un movimiento constante, se retroalimentan y generan cambios y transformaciones. Es en este “circuito de retroalimentación” en donde surgen las políticas públicas, los planes, programas y proyectos, con lo que podría decirse que en el Sistema de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, las políticas surgen como producto del sistema, tal y como lo plantea Easton.

La población en algunos casos, también ha percibido cambios positivos en el Sistema de Consejos de Desarrollo, prueba de ello son las experiencias exitosas que se han venido consolidando con el correr de los años.

“Nosotros como Consejo Comunitario de Desarrollo, no podemos quejarnos. Fuimos invitados a participar en la elaboración del plan municipal, y lo que fue mejor, también elaboramos nuestro Plan Comunitario de Desarrollo, esto quiere decir que tenemos una orientación, no caminamos a ciegas” (Pob. H. 1)

Se pudo constatar que en el municipio de Sololá se han elaborado alrededor de 15 a 18 planes comunitarios, con el apoyo principalmente de

³⁴ David Easton fue el ideólogo de la Teoría General de Sistemas, que plantea que el sistema político opera en un entorno en donde interactúan, por una parte, las demandas y los apoyos, y por la otra, las decisiones y acciones de las autoridades. En este circuito se registra un proceso de retroalimentación, que mantiene conectadas a las autoridades del sistema político, con los miembros del sistema social.



cooperación canadiense, pero bajo la solicitud del alcalde que fungió en el período pasado.

Estos planes contemplan la priorización de proyectos del mismo número de aldeas, barrios, caseríos y cantones, y el proceso estuvo liderado por los COCODE's, que por lo menos en el caso de Sololá, gozan de credibilidad y la autoridad que ejercen es legítima, ya que son electos en asamblea comunitaria para el período establecido y ejercen, además de las asignadas por la ley, otras funciones que el derecho maya les establece por costumbre y por tradición.

En este caso concreto, la planificación comunitaria surgió de manera contraria a los procesos descritos en los capítulos anteriores, en donde diversas instancias ejercieron presión para elaborar los planes. Aquí fue distinto, ya que estos planes nacen a petición de los presidentes de los COCODE's que se organizaron y requirieron su elaboración al alcalde de ese entonces.

“Prácticamente nosotros nos entramos hasta la cocina, con mucho respeto y con buena coordinación con el alcalde y los síndicos y concejales cuando hicimos nuestros planes comunitarios. Este COCODE fue beneficiado con tres proyectos, casi uno por año. Uno fue un adoquinado, otro de drenaje de la colonia, y el más grande fue el de introducción de agua potable. Los tres proyectos se habían priorizado en el plan comunitario”. (Pob. H. 1)

En el caso anterior se denota la buena relación de la autoridad electa con la autoridad comunitaria, ya que efectivamente se pudo observar que este es uno de los barrios que goza de mejores condiciones de infraestructura, en parte por la ejecución de los proyectos mencionados y también porque desde que existe la figura de los COCODE's en este barrio, se han preocupado por realizar gestiones ante otras instancias para tener fondos disponibles y realizar proyectos diversos.



Este es un ejemplo claro de la incidencia que puede tener un COCODE en la gestión municipal, sobre todo cuando han trabajado sobre la base de la planificación. Arenilla (2007: 5) refuerza esta idea cuando afirma que *“es misión de los poderes públicos hacer extensivo el manejo de una herramienta, como es la planificación estratégica, para poner en marcha mecanismos de participación ciudadana. La planificación estratégica reduce la incertidumbre y ordena de una manera más eficiente los recursos públicos. La participación ciudadana, por su parte, aporta consenso entre los ciudadanos y las elites políticas y coadyuva al desarrollo y al éxito de los planes de actuación legitimando la actuación pública”*.

Esta proximidad de los ciudadanos a la acción de gobierno -en este caso por medio del COCODE-, repercute positivamente en la capacidad de las autoridades municipales para afrontar los problemas de los ciudadanos, de tal manera que estos puedan debatir sobre sus intereses y busquen la mejor forma para resolver los problemas que los afectan o para influir en la definición de planes, programas y proyectos que sean para el beneficio de su comunidad.

“Sololá, cabecera, tiene su plan de desarrollo municipal al igual que las comunidades tienen sus planes comunitarios también. Ellos saben donde y en que programa, en que componente priorizan sus acciones, tienen su plan comunitario. Entonces Sololá no tiene pierde en ese sentido”. (Aut. 3)

Algunas administraciones municipales comienzan a tomar conciencia de que el involucramiento de los ciudadanos, principalmente por medio de los COCODE's, es una necesidad surgida de la crisis de representatividad política tradicional y del alejamiento entre los políticos y los ciudadanos que ha generado el sistema de democracia representativa. Se suma a ello la reivindicación de los derechos políticos que ejercen los ciudadanos para que los actores públicos promuevan una forma de gobierno que estimule el debate social entre los diferentes actores que han de intervenir en la definición de las políticas públicas y de los planes de desarrollo.



Las autoridades locales reconocen que las ventajas que aporta la participación ciudadana a la configuración de los planes de desarrollo municipales, son incuestionables, ya que, entre otras cosas, permiten ofrecer respuestas adecuadas a las necesidades y demandas de los ciudadanos, favoreciendo una mayor efectividad de la intervención pública. Pero como en cualquier proceso, el protagonismo que se ha otorgado a los COCODE's, no siempre ha sido aprovechado de la mejor manera.

“A mí me preocupa que estando el mecanismo de los Consejos de Desarrollo, pero a simple vista se ve que la mayoría de proyectos que se priorizan son proyectos de adoquinado o de obra gris. No se sabe priorizar”
(Rep. 3)

Vale la pena recordar que la legislación otorga la facultad de ser copartícipes directos del desarrollo a los Consejos Comunitarios, por ejemplo, el artículo 52 del reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo indica que cada COCODE *“tiene por objeto que los miembros de la comunidad interesados en promover y llevar a cabo políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad”*.

La legislación refuerza esta idea, pero los procesos muchas se llevan a cabo de forma diversa, incluso en un municipio, los COCODE's se conforman por el surgimiento de determinado proyecto y no como lo establece la ley, es decir, primero surge el proyecto y de acuerdo a su ubicación, el alcalde conforma un COCODE solamente para llenar los requisitos establecidos. Vale la pena recordar que para que un proyecto sea aprobado en el CODEDE, éste debe llevar en la documentación a presentar, el acta de priorización del COCODE, y la documentación legal del mismo, de lo contrario, no puede autorizarse ni ejecutarse el proyecto.



En este proceso es donde aún se suele incurrir en una serie de vicios y de actos de corrupción que entorpecen la transparencia y el esfuerzo de los ciudadanos por participar activamente de la vida política de su municipio. La manipulación y la sumisión a la autoridad aún pasa factura en algunos casos, en donde las comunidades, pese a estar organizadas, siguen sujetas a lo que quieran imponerles.



Capítulo 11

Función del gobierno central en el proceso de planificación

"Mirando hacia el horizonte, con brújula en mano y los pies firmes en la tierra. ¡Listos para enfrentar el cambio! No hay otra manera de alcanzar resultados"
(Karin Slowing Umaña)

Históricamente la planificación ha sido un proceso concentrado en las entidades de gobierno central, y no fue sino hasta que se dieron ciertos sucesos como el inicio de la democracia en el país en 1986, la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 y la promulgación en 2002 de la trilogía de leyes, que se otorgó a los gobiernos municipales la posibilidad de aportar aspectos mucho más sustanciosos que en décadas anteriores, pero muchas decisiones siguen dándose desde una estructura piramidal y centralizada.

En capítulos anteriores se ha analizado el papel que desempeñan los gobiernos municipales y la ciudadanía en los procesos de planificación en el departamento de Sololá. Se discutió el tema de la autonomía de la que gozan los



municipios respecto a la gestión de su desarrollo pero no se puede obviar la función o la influencia que ejerce el gobierno central en la planificación local.

Este será el tema central sobre el cual girará la discusión del presente capítulo, porque es importante analizar la influencia que el gobierno central ejerce en los gobiernos municipales y en la planificación local. Para lograr este cometido, se discutirán las siguientes subcategorías:

Influencia del gobierno central en la planificación local. Se discutirá la forma en la que el gobierno central influye –o no- en el proceso de planificación del departamento y los mecanismos utilizados para ello.

Distribución del presupuesto. Este momento es uno de los más importantes en el proceso de planificación, ya que en la asignación presupuestaria se reflejan las prioridades de inversión tanto a nivel nacional como a nivel local.

Legislación vigente respecto a la planificación. En esta subcategoría se discute y se analiza si la legislación actual en materia de planificación fortalece o debilita los procesos locales, y si a nivel nacional esta legislación es suficiente y adecuada a las necesidades locales y nacionales.

Políticas públicas del gobierno central. Si bien es cierto, cada administración municipal es autónoma, existen políticas que el gobierno central determina como transversales; esto implica la observancia y cumplimiento de las mismas en los municipios. Es importante analizar si estas políticas centrales se contraponen o tienen mayor incidencia que las políticas locales.

11.1. Influencia del gobierno central en la planificación local.

Si bien es cierto todos los municipios son autónomos, tal y como se ha discutido en otro momento, los procesos de planificación locales forman parte de



un proceso de planificación estatal, es decir, no quedan al margen de decisiones superiores y de la institucionalidad estatal.

En esta subcategoría se discutirá precisamente esa injerencia que el gobierno central hace en la administración municipal y en la planificación. Este tema adquiere importancia debido a que esta influencia fortalece o debilita los procesos de planificación locales, que es el tema que se analiza en las siguientes páginas.

Básicamente, el Estado provee la institucionalidad, las herramientas y sistemas necesarios en materia de planificación y es para ello que fue creada la SEGEPLAN, como ente rector de la planificación del Estado, en el marco del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, y es quien acompaña técnicamente los procesos de planificación en los territorios.

“La tarea de SEGEPLAN en el gobierno central es, como su nombre lo indica, la de proveer herramientas para una buena planificación estatal, y al desconcentrarla a los departamentos se busca precisamente lo mismo, solo que a un nivel o jurisdicción menor”. (Rep. 1)

Precisamente, SEGEPLAN fue establecida como una secretaría de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República y, en su Reglamento Orgánico Interno, es constituida como el órgano de planificación del Estado. Además, el Artículo 1 del reglamento mencionado, expone que es a esta institución a quien le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del gobierno, *“así como evaluar su ejecución y efectos, para lo cual se organiza en tres ámbitos de planificación y programación: a) Coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; b) Coordinación de las políticas globales y sectoriales, y c) Coordinación de las políticas y programas de cooperación internacional”*.



Uno de los principales objetivos de SEGEPLAN es facilitar y articular los procesos de las políticas orientadoras del desarrollo nacional, vinculando estas últimas con políticas y planes locales, a fin de que exista unidad y visión sobre un mismo objetivo a lograr, tanto a nivel macro, como a nivel micro.

En el párrafo anterior se hace evidente el interés por continuar fomentando la verticalidad en las políticas públicas, lo que en determinado momento puede ser un arma de doble filo. El aspecto positivo es que si desde el gobierno central se tienen ciertas prioridades, es más fácil que los planes, programas y proyectos locales que vayan por esa línea reciban pronta asignación de recursos; por otro lado, el aspecto negativo es que no se pueden estandarizar las realidades y los procesos sociales, cada municipio, cada aldea, cada comunidad afrontan problemas distintos, por lo tanto se requieren procedimientos y respuestas distintas.

Por esta secretaría también pasan otras acciones, como por ejemplo, la gestión y coordinación de la cooperación internacional, que teóricamente debe responder a las necesidades del país.

“Se busca que la planificación e inversión nacional hagan sinergia con la de los territorios, y que el apoyo de la cooperación internacional y la inversión privada nacional e internacional, respondan a la misma visión que fue plasmada en el plan de gobierno”. (Rep. 2)

Se observa la misma lógica de implementación de políticas públicas desde arriba, lo que también lleva implícito la asignación de recursos. Si bien es cierto, la SEGEPLAN no tiene la potestad de asignar el recurso económico, ya que esto lo hace el Ministerio de Finanzas, si puede gestionar y direccionar la utilización de la cooperación, tanto nacional, como privada e internacional.



Para llevar a cabo este cometido, la Secretaría debe coordinar las intervenciones de cooperación internacional que se realizan a través de los gobiernos locales con la finalidad de hacer eficiente la ayuda para el desarrollo. Los objetivos de esta coordinación son: *“garantizar la apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional; facilitar mecanismos para la gestión y negociación de recursos procedentes de la cooperación internacional destinados al desarrollo de los territorios, según las prioridades definidas en los planes de desarrollo territorial en coordinación con las delegaciones departamentales de SEGEPLAN; contar con información actualizada y oportuna de la cooperación internacional descentralizada presente en los territorios como insumo para el Sistema de Cooperación Internacional”*. (Extraído de la página web de SEGEPLAN³⁵)

Como se puede apreciar, la influencia de esta Secretaría es amplia. Actualmente, SEGEPLAN está promoviendo la alineación de la planificación estratégica municipal con la Agenda del Cambio y sus respectivos pactos sociales, formulada por el gobierno actual antes de la campaña electoral.

“Los pactos sociales de la Agenda del Cambio se resumen a estos tres: a) Pacto paz, seguridad y justicia; b) Pacto hambre cero; y c) Pacto fiscal y de competitividad. Todo esto bajo el enfoque de Gestión para Resultados con enfoque de derechos humanos, a nivel sectorial y territorial. A esto es a lo que la nueva etapa de la planificación municipal debe acoplarse”. (Rep. 2)

Las orientaciones de las políticas públicas y de toda planificación deben ir enmarcadas en la propuesta de institucionalización del Sistema Nacional de Planificación –SNP- y vinculadas al proceso de construcción de los pactos que se mencionan en el párrafo precedente; todo esto orientado al modelo de Gestión por

³⁵ http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=92, consultada el 10 de octubre de 2012.



Resultados, con el fin último de consolidar la vinculación plan-presupuesto para el año 2013.

La Gestión por Resultados –GpR- es la gestión de los gobiernos y las instituciones públicas que se orienta al logro de resultados y no al cumplimiento de funciones y actividades. La GpR es una estrategia de gestión pública que conlleva a tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Esta estrategia requiere transformaciones en la cultura institucional actual, que se basa en el cumplimiento de procedimientos, para orientarla hacia los resultados. *“No basta desarrollar nuevas normas para generar una gestión basada en los resultados. Es necesario establecer un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo. Por estas razones, la implementación de la GpR debe verse no sólo como el reto de un gobierno en particular sino como un compromiso del Estado”.* (García López, 2010: 12)

El Banco Interamericano de Desarrollo –BID- en el año 2010 realizó un análisis de los países latinoamericanos respecto a la implementación de esta estrategia de GpR, y una de las conclusiones de este análisis fue que Guatemala debe enfrentar ciertos desafíos para la implementación de la gestión, y son los siguientes: *“i) institucionalizar un sistema de planificación para que, además de priorizar los principales objetivos y estrategias gubernamentales, produzca un instrumento operativo útil para gestión sectorial y para la programación presupuestaria, ii) paralelamente, es necesario implementar un sistema de seguimiento y evaluación que realimente el proceso de gestión de la planificación y el presupuesto y iii) avanzar gradualmente en la implementación del presupuesto por resultados”.* (García López, 2010:147)



Bajo estas “sugerencias” es que se inicia el proceso de implementación de la GpR en el gobierno actual, y las municipalidades deben alinear su planificación a estas iniciativas del gobierno central.

“Lo que se pretende con estas nuevas medidas es que el presupuesto se subordine a la planificación y no al revés, y de igual manera que la cooperación internacional alinee sus inversiones a las orientaciones del país, del municipio. Por eso, la gestión por resultados tiene como objetivo mejorar la gestión del sector público de una forma coherente con la asignación y el uso eficiente de los recursos públicos” (Rep. 2)

Este proceso ya se ha puesto en marcha, pese a la debilidad institucional que se refleja en la baja ejecución presupuestaria de las municipalidades del departamento. Lo anterior es fácilmente verificable; de hecho, en la sesión ordinaria del CODEDE del 28 de septiembre de 2012, se expuso con mucha preocupación por parte de SEGEPLAN la situación de la ejecución presupuestaria, ya que de Q.76.5 millones asignados para obras de desarrollo en el departamento para el año 2012, solo han sido ejecutados Q.14 millones un equivalente al 18% del presupuesto. Esto indica que si en nueve meses no se ha ejecutado ni la mitad de la asignación presupuestaria, bajo el modelo de la GpR, seguramente este dinero se asignará a otras instituciones que hagan buen uso de él.

11.2. Distribución del presupuesto.

Esta subcategoría permite dar cuenta de un aspecto de suma trascendencia para la planificación local. Se hace referencia a la asignación de los recursos por parte del gobierno central a los gobiernos locales. Si bien es cierto, los municipios son autónomos, y esta autonomía les otorga la facultad de recaudar y gestionar sus propios recursos, la principal fuente de financiamiento de la mayoría de comunas del departamento se basa únicamente en lo proveniente de las transferencias gubernamentales.



La asignación de recursos es fundamental para que las políticas públicas, los planes, los programas y los proyectos puedan ser ejecutados. Podría decirse que gran parte del éxito que se consiga, se corresponde con una adecuada asignación presupuestaria, ya que como bien lo señala Montagna (2008: 6) *“el presupuesto es la traducción numérica de la política del gobierno central o local”* y en él se expresan las prioridades, intereses y orientaciones del mismo.

El presupuesto nacional refleja lo que el Estado gasta, quién lo gasta y cómo lo gasta, cuánto y cómo se recauda, de qué manera se transfieren los recursos a los municipios y otras instituciones, es decir, lo que demanda el financiamiento del aparato estatal. El presupuesto puede considerarse como un espejo que manifiesta y expone las interioridades de quienes gobiernan, allí se muestran, tal cual son, las fortalezas y debilidades estatales, por ejemplo, cuánto asigna un Estado para la defensa y seguridad de la nación, para la salud, para la promoción social, para las jubilaciones y pensiones, para la educación y la cultura, etc. Quiere decir entonces, que el presupuesto nacional es *“el documento que transcribe y resume en términos numéricos el conjunto de las políticas públicas, planes, programas y proyectos, emanados de la política general del gobierno”*. (Montagna, 2008: 12)

Efectivamente, un presupuesto bien estructurado fortalece la aplicación de políticas públicas, planes, programas y proyectos. La formulación del presupuesto es un momento clave en la gestión del desarrollo tanto a nivel nacional como en el ámbito municipal.

“¿Porqué influye tanto el presupuesto nacional? Simple, porque de él se desprenden o se derivan los proyectos a ejecutar en las municipalidades. ¿Cuántos de esos proyectos –que se definen y se reparten en el Congreso- están contemplados en los PDM? Valdría la pena hacer un análisis de este tema”. (Rep. 4)



Con la implementación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se pretende la democratización de la planificación, llevándola hasta el nivel más bajo de participación con el fin de lograr el involucramiento de la población y actores locales. En la mayoría de municipios del departamento, teóricamente estos procesos se realizan, y la priorización de los proyectos se hace desde la base de participación en los COCODE's; pero al ir subiendo de nivel los proyectos se van depurando hasta llegar a su aprobación en el Congreso de la República, en donde los diputados aprueban los proyectos y la cantidad económica que se le asignará a cada uno de ellos, previa aprobación del techo presupuestario que emite la Dirección Técnica del Presupuesto –DTP-.

Otro aspecto que juega en contra de la asignación de presupuesto para los PDM es el desconocimiento de la población del contenido de los planes. Los COCODE's pueden priorizar sus necesidades reales o sentidas para que éstas puedan materializarse y concretarse en un proyecto, sin embargo, los proyectos priorizados presentados ante el COMUDE no son precisamente los que se han colocado en los Planes de Desarrollo.

“Yo personalmente, desconozco el tema de los proyectos del plan de mi municipio. Creo que es porque la gente que elabora y redacta el plan quiere quedar bien con sus jefes y que se oiga bonito todo lo que el plan dice, pero al momento de ponerlo en práctica, los proyectos que colocan son inalcanzables o no necesarios para nosotros”. (Pob. H. 5)

Existe entonces un desfase entre lo que la población necesita o desea para su localidad, lo que el Plan Municipal indica y lo que el Gobierno central autoriza para realizar. Para verificar este aspecto, se hizo un análisis de los proyectos plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal de San José Chacayá y se contrastaron con los proyectos del Programa de Inversión Física que está en revisión actualmente para ser ejecutado en 2013. Lamentablemente no fue posible obtener la priorización de proyectos hecha por los COCODE's de este municipio.



Se eligió a Chacayá –como familiarmente se le llama- porque el actual Gobernador Departamental era el Alcalde Municipal al realizar el PDM, por lo que se espera continuidad y apoyo al plan; además, esta autoridad tiene un vínculo de filiación con uno de los diputados por el departamento, lo que también propicia el apoyo a la ejecución de proyectos. Sumado a ello, el actual alcalde fue electo por el partido oficial.

En la siguiente tabla aparecen los proyectos programados en el PDM a mediano plazo –que son los que deberían ejecutarse en el año 2013 según el cronograma de ejecución del plan- y en la columna derecha se observan los proyectos autorizados por el Congreso para ser ejecutados en el próximo año 2013.

Cuadro 11-1: Comparación entre proyectos planificados y proyectos programados en San José Chacayá	
Proyectos hallados en el PDM	Proyectos hallados en el Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera 2013
Asistencia técnica de capacitación para la producción de mini vegetales, flores, frutales y su comercialización	Construcción Muro de Contención para Escuela Primaria Caserío Villa Linda, Cantón Los Tablones
Capacitación en aplicación de nuevas líneas y diseños de textiles artesanales	Mejoramiento calle más Construcción de Muros de Contención, Caserío Chuimanzana
Eventos de capacitación en uso de máquinas de bordado y telar de pie	Mejoramiento Cancha Polideportiva Sintética
Creación de asociación de productores lácteos	Instalación Sistema de eliminación de aguas grises, Caserío Villa Linda, Cantón Los Tablones
Creación de granjas avícolas de grupos de mujeres	Ampliación Calle Sector I, Caserío Las Minas
Reconstrucción del antiguo convento	Mejoramiento Calle con carrileras, Caserío San Felipe
Instalación de caseta turística	
Organización y capacitación de guías y propietarios de atractivos turísticos	
Mejorar el equipamiento municipal orientado al fomento económico	
Fortalecimiento del vivero municipal con especies nativas	



Proyecto de agricultura orgánica	
Compra de predio para planta de desechos sólidos	
Plan de manejo integrado de desechos sólidos	
Planta de tratamiento de desechos líquidos	
Construcción de subestación de PNC	
Implementación de proyecto habitacional a personas de la tercera edad, viudas y discapacitados	
FUENTE: Elaboración propia sobre la base del PDM de San José Chacayá y el listado de proyectos aprobados por el Congreso de la República para el año 2013	

Como se puede observar, los proyectos planificados no se observan en la asignación de presupuesto. Los proyectos del Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera 2013 ya cuentan con el Código del Sistema Nacional de Inversión Pública, que es un requisito indispensable para ser ejecutados. Llama la atención que al proyecto “Mejoramiento Cancha Polideportiva Sintética” le asignaron la mayor parte del presupuesto municipal con un 31% del total³⁶.

De esta manera la coordinación entre planificación local y presupuesto nacional no se refleja en la práctica y no se cumplen con las funciones básicas de ambas. *“A las labores de planificación, presupuesto y evaluación se les exige que sean capaces de retroalimentarse entre ellas, conformando un todo coherente, en el cual la planificación sea la instancia en la que se definen prioridades, objetivos, metas, planes y estrategias; y el presupuesto sea la expresión concreta de asignación de recursos que la refleja”.* (Granados, 2003: 27)

A la luz de lo expuesto se evidencia que la distribución presupuestaria es un mecanismo fuerte de incidencia del gobierno central en la planificación e implementación de los planes. El Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera 2013 es el documento que agrupa los proyectos de

³⁶ El total asignado para los proyectos del municipio es de Q.2,502,290.00 y el proyecto mencionado recibirá una asignación de Q.774,290.00



inversión física por departamento y por monto asignado, aprobado por el Organismo Legislativo.

“Muchas veces es en esta parte donde se caen los proyectos de los planes cuando llegan al Congreso, aquí es triste decirlo, pero los diputados hacen piñata con los proyectos, buscando en primer lugar sus intereses políticos y luego beneficiar a gente de su partido o pagar favores de campaña. Es triste, pero así es. Se cambian proyectos de agua potable por construcción de polideportivos o mejoramiento de calles, esto llora sangre, ¿no le parece?” (Rep. 4)

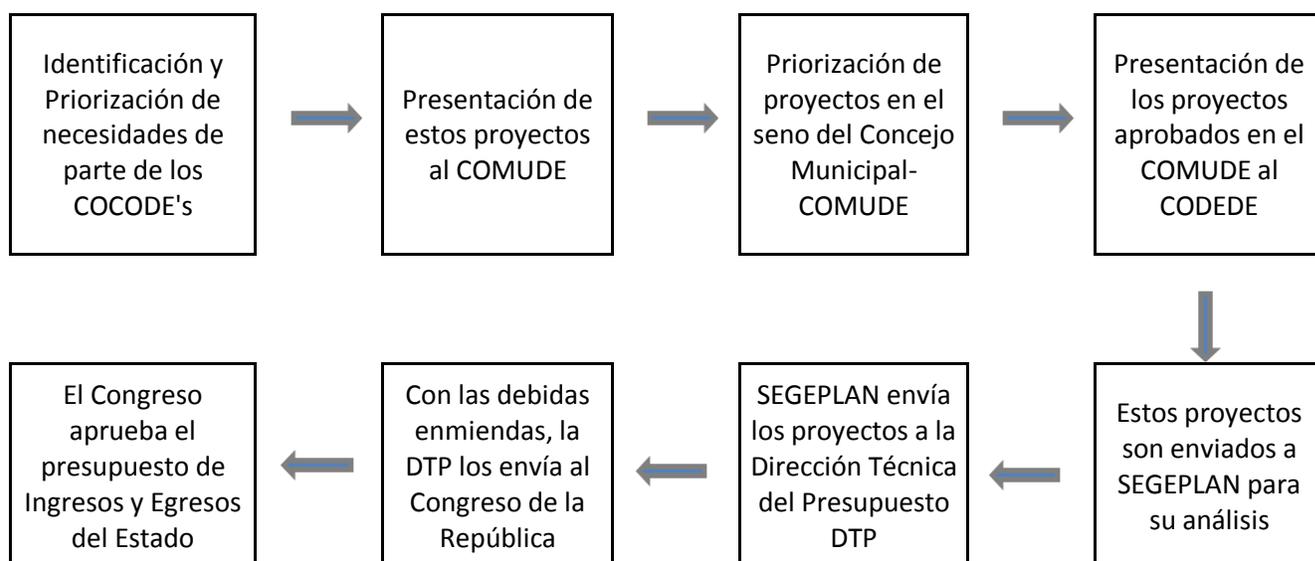
Efectivamente, el interés particular suele prevalecer ante el interés público, a lo que se une la corrupción y la ambición de los gobernantes y la falta de interés de los gobernados.

Estos son los principales obstáculos a los que se enfrentan los procesos de planificación. No es en la elaboración del documento o plan donde se hallan más inconvenientes, sino en su implementación por falta de recursos para llevarlo a cabo, *“se requiere de una mayor articulación entre los sistemas de planificación, presupuesto y adquisiciones, para que la programación presupuestaria responda plenamente a las políticas gubernamentales y planes de trabajo”*. (María Antonieta de Bonilla, entrevista a Prensa Libre el 16/05/11). Para reforzar la idea anterior, resulta útil analizar el ciclo de asignación presupuestaria que debe tener cada proyecto.

“La elaboración del presupuesto nacional es un tema que involucra muchos intereses y muchos actores. Al analizar el ciclo del presupuesto, se comprueba que esto es así”. (Rep. 3) El entrevistado relata el ciclo presupuestario, el cual se grafica a continuación.



Figura 11-1: Ciclo del presupuesto



FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información brindada por Rep. 3

Como se puede ver gráficamente, el recorrido que debe tener cada proyecto para contar con asignación presupuestaria es muy largo y espinoso. Se necesita, entre otras cosas, de la voluntad política de un conglomerado de actores para que una idea de proyecto se materialice como tal. Esta es una situación delicada, sumada a que generalmente, los proyectos priorizados por las comunidades no son los que se plantearon en el respectivo plan.

Este es un ciclo viciado, que generalmente, termina por favorecer a grupos específicos³⁷. Sobresale también la preeminencia que los proyectos conocidos como “de obra gris” tienen sobre proyectos productivos, educativos o de otro tipo, ya que como se ha mencionado en capítulos anteriores, son los que producen mayor rentabilidad y se prestan a negocios turbios.

³⁷ Muestra de ello es la publicación que Prensa Libre hizo el día 04 de febrero de 2013, en donde acusa al Congreso de favorecer con proyectos a los alcaldes del partido oficial, y Sololá está en el grupo de los departamentos que recibirán más recursos para obras en 2013, con una asignación de Q.102.697,800.



Las municipalidades necesitan recursos para poder proveer servicios a los habitantes del municipio. Para ello, las instancias municipales son libres de establecer arbitrios y tasas que permiten, aunque muchas veces en medidas mínimas, que agencien de fondos sus arcas, aunque es bien conocido por todos que esta forma de generar fondos ocupa un porcentaje mínimo del presupuesto de las municipalidades.

A partir del año 1986 se hace obligatorio el aporte constitucional del 10% anual del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado que debe ser otorgado a todas las municipalidades del país, para lograr, de alguna manera, hacer efectiva la autonomía de los gobiernos locales. Este fue uno de los primeros logros obtenidos por la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-.

“Con esta asignación se vienen a resolver problemas graves que tenían las municipalidades del país respecto al presupuesto. A partir de allí, algunas de ellas han mejorado constantemente sus ingresos, y teóricamente su capacidad de realizar programas y proyectos de beneficio a las comunidades”. (Rep. 3)

Pese a esta asignación presupuestaria, los recursos siguen siendo insuficientes ante la magnitud de las necesidades de los municipios, es por ello que las autoridades municipales deben incrementar los ingresos, mejorar la calidad del gasto y transparentar la administración financiera.

Estos tres temas son de importancia trascendental; quizás la parte más complicada sea el aumento de los ingresos a las arcas municipales, dada la realidad de los municipios del departamento, pero lo referente a la calidad y transparencia del gasto son temas que deberían ser practicados por la municipalidad y verificados por la población. *“El presupuesto de un país es la máxima expresión de las políticas públicas y puede ser una herramienta fundamental para promover su desarrollo económico y social. Pero para alcanzar*



este objetivo se requiere suficiencia de recursos y un gasto público de calidad, con una gestión eficiente y efectiva que permita utilizar los recursos disponibles de la mejor manera posible y que produzcan el efecto o los resultados deseados. También deben de existir mecanismos que posibiliten realizar evaluaciones objetivas ex post. Lo anterior requiere para la mayoría de países promover reformas institucionales profundas". (María Antonieta de Bonilla, entrevista a Prensa Libre el 16/05/11).

"Las transferencias gubernamentales son los recursos que el gobierno central traslada a las municipalidades por medio del Ministerio de Finanzas. En este proceso es donde a veces se pierde el sentido de la planificación, pues los fondos no se destinan a los proyectos planificados". (Rep. 4)

Este proceso de asignación presupuestaria es quizá en donde más influencia tiene el gobierno central, ya que en la mayoría de municipios, las transferencias gubernamentales constituyen la principal fuente de ingresos de las municipalidades, muy por encima de los ingresos propios.

Al hablar de transferencias gubernamentales se hace referencia a los cuatro tipos de entregas que el gobierno central hace llegar a las municipalidades. Ellas son: situado o asignación constitucional, el IVA-PAZ, impuesto a la circulación de vehículos y el impuesto a los derivados del petróleo. A excepción del último mencionado cuya disposición de utilización es libre, todas las transferencias gubernamentales que reciben las municipalidades tienen un destino específico y solamente pueden ser invertidas o usadas de acuerdo a lo que ordena la ley. Además de los ingresos propios y de las transferencias gubernamentales, los municipios pueden recibir ingresos de los fondos sociales, la cooperación internacional y el sector privado.

"Algo muy importante es la capacidad de gestión, porque no va a venir nadie a preguntarle: ¿no tiene un plan allí para ver en que puedo ayudarle?,



sino es de venir y gestionar ante la cooperación, ante el gobierno central, ante los bancos: mire nosotros tenemos un plan de desarrollo. Creo que un paso importante lo ha dado acá Sololá, porque ellos ya han negociado con la cooperación algunos fondos. Subió en una forma considerable la inversión de Sololá en estos últimos tres años, pero creo yo que hay que reconocer que ha habido una buena gestión”. (Rep. 1)

Efectivamente, la buena o mala gestión de una autoridad municipal es determinante para la obtención de recursos económicos ajenos a los provenientes del gobierno central. Las necesidades son muchas y los recursos escasos, pero precisamente aquí está la importancia de planificar, ya que con un plan se establecen las prioridades estratégicas sobre las que las autoridades municipales deben encaminar sus acciones.

11.3. Legislación vigente respecto a la planificación.

En todo proceso de planificación es importante siempre tener en consideración el marco legal que la sustenta, es decir, conocer las reglas del juego con el objetivo de no ir en contra de ellas.

En las siguientes páginas se analizará el marco legal de la planificación en el país, ya que este es el que proporciona las bases sobre las cuales las instituciones construyen y determinan los procesos. En este marco se encuentra un buen número de provisiones regulatorias y leyes que se interrelacionan entre sí.

El marco legal faculta a la autoridad correspondiente para que lleve a cabo las labores de administración de conformidad con la estructura detallada dentro de sus mismas provisiones. En Guatemala, el marco legal referente a la planificación *“ha evolucionado en una compleja combinación de estatutos y regulaciones legales y la práctica real. Ciertas legislaciones pueden ser de nueva creación o*



estar actualizadas, otras pueden basar su funcionamiento en estatutos obsoletos que están desactualizados, pero que sin embargo aún están vigentes. Pueden haber lagunas, conflictos e inconsistencias entre las diferentes partes que dan forma a un marco legal y en consecuencia al proceso en sí". (Cabrerera Cano, 2008: 28)

El fundamento legal tanto de la planificación, como de muchas otras materias en nuestro país es la Constitución Política de la República, emitida el 31 de mayo de 1985.

"La Constitución es la legislación suprema o superior y se complementa con las leyes surgidas posteriormente, dadas a conocer por distintas instancias reguladoras que guardan estrechos vínculos con la materia en cuestión". (Rep. 3)

La Constitución Política de la República de Guatemala es la ley fundamental dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, y la de mayor jerarquía, en donde se establecen los fines y deberes del Estado, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la estructura de gobierno y los órganos que lo conforman, la forma de ejercer el poder público establecida en forma de régimen municipal, así como la división administrativa del territorio guatemalteco.

En la Carta Magna se establece que *"el régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional". (Artículo 118)*

Respecto al tema de planificación, de la Carta Magna se derivan las leyes que posteriormente dieron inicio a procesos de planificación municipal y participativa, ya que en ella se promueve la descentralización económica y



administrativa del país³⁸, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural³⁹, se otorga autonomía a los municipios⁴⁰. Sobre estas leyes se realizarán algunos comentarios más adelante, pero es importante mencionar que en nuestro país no existe una ley específica de planificación nacional.

“Yo creo que ya es cultural la forma en la que trabajamos en Guatemala, y es un tanto irónico que se planifique sin planificación, es decir, sin una ley orientadora que promueva la planificación pública para transformar y construir nuevas realidades, interpretando los intereses del conglomerado social” (Entrevista informal con ex Secretario de SEGEPLAN, realizada el 19 de octubre de 2012)

La inexistencia de dicha ley refleja, de cierta forma, el papel que el Estado guatemalteco desea jugar en esta materia. No es casual que no exista una ley de planificación nacional, en un país en donde podría decirse que es creada una ley para cada delito.

En la mayoría de países de América Latina existen leyes que regulan la planificación nacional. En Venezuela, por ejemplo, es llamada Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular; en República Dominicana se denomina Ley de Planificación e Inversión Pública; en Costa Rica fue creada la Ley de Planificación Nacional; en Bolivia existe la Ley de Sistema de Administración y Planificación; por citar algunos ejemplos.

Según un análisis de opiniones, la importancia de que exista una ley de planificación nacional es un tema ambiguo que depende mucho de criterios y puntos de vista individuales.

³⁸ Artículo 119, literal b) de la Constitución

³⁹ Artículo 225

⁴⁰ Artículo 253



“Es necesaria la Ley de Planificación Nacional, pero lastimosamente a lo más que hemos llegado es a la presentación que hizo el Presidente Pérez Molina de la Ley de Planificación Económica al Presidente del Congreso Gudy Rivera (Este suceso se realizó el 12 de marzo de 2012). Fue un avance, pero luego esta iniciativa se quedó entrampada en el Congreso hasta la fecha”. (Entrevista informal con ex Secretario de SEGEPLAN, realizada el 19 de octubre de 2012)

En esta cita se expresa que la existencia de esta ley es una necesidad para la planificación en el país, pero es difícil saber con certeza en qué beneficiaría dicha ley a comunidades y municipios de Guatemala, específicamente al departamento de Sololá.

Generalmente una ley de planificación nacional determina el papel del Estado como promotor de una planificación ordenada, democrática, participativa y de consulta abierta, que debe garantizar seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad en el desarrollo de los pueblos.

Otro objetivo de contar con una legislación de este tipo podría ser tomado de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular de Venezuela, que en su artículo 1º pregona que el objeto y finalidad de esta ley es *“establecer las bases y lineamientos para la construcción, la viabilidad, el perfeccionamiento y la organización de la planificación en los diferentes niveles territoriales de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación democrática en la misma”*.

En nuestro país existen otras leyes que suplen a una ley de planificación nacional, específicamente se habla de las siguientes:

- ✓ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 461-2002)



- ✓ Código Municipal (Decreto 12-2002)
- ✓ Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 312-2002)

Estos instrumentos definen los lineamientos y elementos que orientan la planificación al desarrollo y la planificación territorial en el país.

La importancia de estas leyes radica en que brindan la reglamentación respecto 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”*⁴¹.

La existencia de esta legislación posibilita y facilita la planificación desde lo local a partir de 2002 que fue el año en que fueron decretadas en el gobierno de Alfonso Portillo.

“La generación de estas 3 leyes fue vital para la gobernabilidad del país, si bien es cierto, aún no son aplicadas de acuerdo a como fueron concebidas, significaron un gran avance en la democratización de las decisiones públicas, principalmente la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento”. (Entrevista informal con ex Secretario de SEGEPLAN, realizada el 19 de octubre de 2012)

Efectivamente, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural facilita el encuentro del aparato estatal con las demandas de la sociedad, en un proceso ideal en donde los proyectos y el presupuesto son procesos nacidos en el seno de las comunidades hasta llegar a las altas esferas de la administración pública.

⁴¹ Extraído de la página web consultada el 20 de diciembre de 2012 http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=13&Itemid=72



Guatemala es un país que constantemente se ve sumergido en crisis de gobernabilidad, que se agudiza por ciertas formas de comportamiento usuales del Estado, tales como la falta de legitimidad y credibilidad del mismo y de los partidos políticos, la centralización y concentración de decisiones y recursos, la burocratización y la ineficiencia de la administración pública, entre otras cosas.

Este escenario a nivel nacional multiplica las tensiones y conflictos sociales, políticos, económicos, etc., y Sololá no es la excepción. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entonces viene a constituirse como el espacio legal que el Estado ha implementado para lograr el encuentro institucionalizado entre sociedad civil, gobiernos locales y gobierno central.

Como en muchas ocasiones, una de las debilidades de esta ley es el poco conocimiento que la población tiene de ella, lo que hace que los COCODE's que son las que la utilizan a nivel local, no extraigan todos los beneficios posibles.

“Yo no conozco de leyes, solo sé que como comunidad y como mujeres tenemos derechos y obligaciones también, pero si a mí me piden que hable de artículos y de leyes, no puedo decir mucho”. (Pob. M. 6)

Podemos observar entonces que así, como en el caso de la persona entrevistada, hay muchas personas que desconocen el contenido de la ley. Por ejemplo, el artículo 14 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, literales e) y f) señalan que entre las funciones de los COCODE's están:

- Formular políticas, planes, programas y proyectos sobre la base de las necesidades de la comunidad, para luego pedir al Consejo Municipal la incorporación de las mismas a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- Dar seguimiento a la ejecución de las medidas priorizadas y propuestas, verificando y exigiendo su cumplimiento.



Estas funciones, de ser cumplidas, mejorarían enormemente no sólo los procesos de planificación local, sino también los ciclos viciados en la ejecución de proyectos, ya que otorgan la facultad de fiscalizar las acciones públicas, por medio de la existencia de un COCODE. De una forma poética la letra de una canción relata la utilidad de esta ley para la sociedad: *“Contra el poder que debilita y nada da, que solo quita y deshace lo que está (...) contra el poder en cualquier forma que se dé, contra la fuerza y mal uso de la fe desde el poder”*⁴².

Además de la ley discutida, también existe el Código Municipal. En el capítulo diez se analizó específicamente el tema de la planificación municipal, que encuentra su sustento en el artículo 142 del Código Municipal que ordena a las municipalidades planificar el desarrollo de su jurisdicción. En el capítulo mencionado se analiza la legislación y el tema en cuestión, por lo que no se analizará minuciosamente de nuevo, solo se destaca el tema de la autonomía municipal.

“Si el Código Municipal no regulara u ordenara la autonomía municipal fuéramos aún mucho más dependientes del gobierno central y estuvieran imponiendo constantemente las reglas del juego, pero afortunadamente en las municipalidades somos autónomos”. (Aut. 3)

El artículo 253 de la Constitución Política de la República dice literalmente que *“los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas”* y entre las funciones que le son otorgadas están:

- a. Elegir a sus propias autoridades
- b. Obtener y disponer de sus propios recursos
- c. Atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción

⁴² Letra de la Canción “Contra el Poder” del cantautor español Pedro Guerra.



Lo anterior hace evidente el régimen autónomo de las administraciones municipales, como fuente primordial y expresión primera del poder local, temas que se refuerzan en los Artículos 2 y 3 del Código Municipal. Sabemos que las municipalidades son el vínculo directo del Estado con el ciudadano, con el vecino, quién mejor que ellas para conocer las necesidades reales y sentidas de sus habitantes, y es por esta razón que la autonomía es vital para los procesos de planificación, ya que idealmente indica que no es el gobierno central, ni los burócratas detrás de un escritorio los que deciden qué y cómo manejar los destinos de los municipios, sino que son los mismos municipios los encargados de cumplir con eficacia y eficiencia las responsabilidades de esa condición particular que les asigna la Constitución y el Código Municipal.

Finalmente se discutirá sobre, la Ley General de Descentralización que es la que más dificultades ha encontrado en su implementación, sin embargo, es por medio de la misma que se busca la no concentración del poder de decisión de los recursos y las fuentes de financiamiento en el Organismo Ejecutivo, sino que este proceso debe ser descentralizado para mejorar la formulación y ejecución de las políticas públicas, favoreciendo así el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad. En palabras de Rodrigo Borja (2002: 396) se le llama descentralización a *“la acción y efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado”*.

“Principalmente, la descentralización suele darse por tres motivos: legitimar el sistema político, estimular la participación política y social entre los ciudadanos, y hacer más eficiente y eficaz el aparato del Estado”. (Entrevista informal con ex Sub Secretario para la Descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, realizada el 07 de enero de 2013)



La descentralización es vista por muchos como el método más eficaz para reducir y desburocratizar el Estado central y desligarlo de algunas responsabilidades que históricamente ha ejercido, principalmente la prestación de servicios como salud, educación, seguridad, servicios públicos en general, etc.

La Ley General de Descentralización (Artículo 2) en relación con la Constitución Política de la República⁴³, indica que *“se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”*.

En el Estado moderno, el discurso descentralizador se ha constituido en un tema clave de inclusión en la agenda política. Este concepto implica que ciertas partes o sectores del poder gubernamental se trasladen desde el nivel nacional a los niveles municipales, con todas las responsabilidades que ello implica, para lo cual el gobierno central deberá otorgar plena capacidad de decisión en los ámbitos a descentralizar, y asignar los recursos -humanos, económicos, técnicos y administrativos- necesarios para que ésta sea exitosa.

“Este concepto de descentralización se puede comprender mejor si es comparado con su antónimo: la centralización. Ambas describen el nivel de concentración del poder y de los recursos de un sistema político”.

(Entrevista informal con ex Sub Secretario para la Descentralización de la

⁴³ Artículos 119, 134 y 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, realizada el 07 de enero de 2013)

Para una mejor comprensión del tema, se hace referencia a la Política Nacional de Descentralización, que en su Marco Conceptual explica que este es un proceso de carácter político, que demanda la distribución territorial del poder público entre entidades políticas dotadas de autonomía y de gobiernos propios elegidos libremente. Por lo tanto, es un producto de la democratización y un instrumento político idóneo para la planificación democrática del desarrollo, la reducción de la pobreza y la modernización del Estado. He aquí la importancia de esta ley en la planificación municipal, ya que al menos teóricamente abre las puertas legales y posibilita hacer una vinculación directa entre el plan municipal y el presupuesto nacional.

11.4. Políticas públicas del gobierno central

Las políticas públicas son las líneas de acción –que idealmente deben estar basadas en el consenso y la participación de los sectores de la sociedad civil- expresadas en planes, programas y proyectos, que se sustentan en una normativa legal y un soporte financiero, y buscan mejorar, modificar o mantener situaciones necesarias para garantizar el bien común de los habitantes de un país. Ellas nos permiten observar al Estado en acción y la relación de éste con la sociedad.

La Constitución Política de la República de Guatemala nos dice, en su artículo primero, que el Estado guatemalteco deberá organizarse para proteger a la persona, siendo su fin supremo la consecución del bien común. Por mandato constitucional, toda acción gubernamental debe ir encaminada hacia la obtención del bien común; y las políticas públicas no deben, ni pueden, ser la excepción, ya que de estas depende en gran medida que se cumpla con lo establecido en la Constitución.



Dada la importancia de las políticas públicas en la función gubernamental, se discute esta subcategoría para conocer la influencia e incidencia en los procesos de planificación que se realizan en Sololá. Este tema guarda cierta relación con la primera subcategoría de este capítulo, titulada “Influencia del gobierno central en la planificación local”, ya que como allí se analiza, las políticas públicas del gobierno central influyen en las planificaciones municipales.

“De hecho en SEGEPLAN se contrataron consultores para algunos departamentos del país, en donde Sololá fue uno de los primeros en ser tomados en cuenta para la alineación de los planes existentes con la Agenda del Cambio y sus respectivos pactos sociales”. (Rep. 2)

Esta propuesta fue conocida en sesión ordinaria del Consejo Departamental de Desarrollo, de fecha 25 de mayo de 2012, en donde los alcaldes se comprometieron a asumir este compromiso y a articular al Director de Planificación Municipal con el consultor contratado por SEGEPLAN para modificar y ajustar la planificación a la Agenda del Cambio.

Aquí caemos de nuevo al tema de la autonomía municipal, ya que como mencionamos en capítulos anteriores, ni SEGEPLAN ni ninguna otra instancia puede coaccionar a las autoridades municipales a actuar o planificar de determinada manera. En este sentido los municipios son autónomos y tienen libertad de organizarse y actuar de la forma que más le convenga al municipio. Para ello, cada municipalidad debe contar con una Dirección Municipal de Planificación, tal y como lo señala el Art. 95 del Código Municipal, en donde se expresa que estas direcciones tienen como función principal la de coordinar y consolidar los *“diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. La oficina municipal de planificación podrá contar con el apoyo sectorial de los ministerios y secretarías de Estado que integran el Organismo Ejecutivo. La oficina municipal de planificación es responsable de producir la*



información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales”.

Por otra parte, se considera importante establecer que se conoce como Agenda del Cambio a la propuesta de agenda de gobierno planteada en el proceso electoral por el Partido Patriota, asumida al resultar electo el General Otto Pérez como Presidente de la República. Estas agendas son construidas en el seno de los partidos políticos, y aunque en algunos casos se trate de un trabajo minucioso y preparado a conciencia, la mayoría de las veces no involucra a las bases ni a la problemática local.

Este proceso es más complejo de lo que parece, en primer lugar por la nula continuidad de los partidos políticos en el ejercicio del poder público, es decir, a cada cuatro años se cambia de gobernantes y también de agenda de gobierno, por lo tanto, las políticas públicas suelen cambiar de un gobierno a otro, lo que provoca que también cambie la direccionalidad de los planes municipales.

“La SEGEPLAN ha realizado un escrutinio minucioso de las ideas de proyectos de los 19 PDM’s de Sololá, y ha hallado coincidencias con los 3 grandes pactos de la Agenda del Cambio. A estas ideas de proyectos se les dará prioridad para la asignación presupuestaria”. (Rep. 1)

Como se mencionó en páginas anteriores, los pactos a los que se hace referencia son: a) Pacto Paz, Seguridad y Justicia; b) Pacto Hambre Cero; y c) Pacto Fiscal y de Competitividad. Lo que se busca es la articulación de estos pactos con las municipalidades, CODEDE, sociedad civil, sector público, sector privado, etc. Dicha articulación debe ir unida a la GpR con enfoque de derechos humanos, a nivel sectorial y territorial.

La GpR es uno de los ejes de acción de la administración actual y tiene como objetivo mejorar la gestión del sector público (diseño, ejecución, seguimiento



y evaluación de políticas, estrategias, programas, planes y proyectos), de una forma coherente con la asignación y el uso eficiente de los recursos públicos.

Esta se concibe como una herramienta que debe alinear a las distintas instituciones y dependencias de gobierno hacia el logro de resultados que le permitan alcanzar la coherencia y consistencia entre los objetivos generales de gobierno, los planes institucionales y los planes municipales.

“Además de la GpR, en la actualidad Segeplan también está promoviendo la territorialización de las políticas y los planes, es decir, elaborar políticas y planes sectoriales, con enfoque territorial. En este tema, la gestión de riesgo se convierte en eje transversal de las actividades de planificación”.

(Rep. 2)

Con todo lo anterior, el actual gobierno intenta superar las distintas problemáticas que afectan a los municipios, tales como la falta de oportunidades, principalmente para los jóvenes, el acceso escaso o nulo a los servicios básicos, que viene a alimentar problemas estructurales como la pobreza, el hambre, las desigualdades.

Un ejemplo claro de la incidencia de las políticas públicas del gobierno central en la planificación local lo constituye el anuncio hecho por el Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil y Gobernación Departamental del “Modelo de Gestión de Seguridad y Justicia con Enfoque Preventivo”, que pretende que Sololá se convierta en modelo de departamento seguro.

El lanzamiento de esta iniciativa se realizó el pasado 27 de diciembre de 2012, en una reunión en la que el viceministro de Gobernación, Arkel Benítez Mendizábal, indicó que el departamento de Sololá podría perfilarse como un modelo de seguridad y gobernabilidad dentro del esquema del pacto de seguridad, justicia y paz, con lo que queda en evidencia la incidencia de este pacto sobre la



planificación local, ya que se descartaron algunos proyectos que se tenían propuestos en esta materia para darle prioridad a este modelo, y los gobiernos municipales deberán destinar recursos para su aplicación.



Quinta Parte
Reflexiones Finales



Capítulo 12

Reflexiones finales

“Reflexión es lograr una reelaboración sistémica de un proceso u objeto que posibilite la orientación del sujeto en su relación con el mismo o con la realidad que la circunda. Es poner a funcionar todos los procesos del pensamiento en función de la comprensión de un fenómeno o hecho dado”.

(Giovanni Villalón)

Este último capítulo servirá para hacer algunas reflexiones como fruto del trabajo de investigación realizado y los hallazgos encontrados. Resulta de mucha utilidad ya que como dice Becerril Lara (2000: 27), la reflexión *“es un ‘volverse dentro de sí’ para conocer, interpretar, analizar o aclarar las ideas”* y precisamente eso es lo que se pretende en este capítulo, exponer los hallazgos, las relaciones fundamentales, reorganizar las ideas, los datos más importantes, todo esto a título personal, ya que posiblemente quienes tengan la oportunidad de leer esta investigación pueden generar sus propias reflexiones.

La importancia de analizar la contribución de la planificación en el desarrollo humano local, que si bien es cierto es un estudio de caso, permite hacer ciertas



inferencias, como por ejemplo que cuando los procesos de planificación surgen del seno de las comunidades y con una participación genuina y efectiva de hombres y mujeres que conocen sus necesidades reales, puede facilitar enormemente el trabajo de gobierno de un departamento, municipio, aldea, etc.

En este espacio se desarrollarán algunas reflexiones finales suscitadas de la meditación personal y el análisis de las categorías y subcategorías planteadas en el transcurso de la investigación, las cuales se numerarán para mayor facilidad en la lectura.

1. En el tema del desarrollo de la planificación en el departamento, se puede observar que ha sido un proceso arduo con pleno involucramiento de entidades públicas y principalmente de cooperación, quienes han tomado sobre sus hombros esta responsabilidad que le corresponde al municipio propiamente, moldeando, muchas veces, el proceso a su manera y, porque no decirlo, a su conveniencia institucional, particular o como queramos llamarle. Esta influencia institucional también ha incidido en el tipo de planificación que se ha utilizado siendo la planificación estratégica la tipología utilizada más recientemente.

A pesar de que como tipología la planificación estratégica territorial puede ser de gran apoyo para el territorio, principalmente en los temas de gestión de riesgo y medio ambiente, es aún una materia pendiente, principalmente por la aplicación y puesta en marcha de los planes de este tipo. Digamos que en el territorio no existe una cultura de orden, ni tampoco existe la reglamentación legal que permita exigir a la población la ocupación ordenada y sostenible de su territorio, principalmente en los temas de manejo de uso de suelos y ordenamiento territorial. La planificación estratégica territorial y la puesta en marcha de estos planes es un proceso político, social, económico, cultural que involucra a todos los actores y sectores de un municipio y del departamento, y toca intereses y estructuras difíciles de abordar, por lo tanto, es materia pendiente en cuanto a los procesos de planificación.



De las metodologías que se han utilizado, la incorporación de la metodología participativa ha sido un gran acierto en la planificación del departamento, ya que facilita la incorporación del sentir de los destinatarios de los planes. Si bien es cierto, debe dejarse bien claro que las necesidades reales no son las mismas que las necesidades sentidas de un grupo social, la identificación de estas por los ciudadanos permite a los técnicos tener un mayor acierto en la toma de decisiones, y un margen de error mucho menor que cuando las decisiones se toman desde un escritorio.

Por otra parte, el tema de la implementación y seguimiento de los planes podría decirse que también es materia pendiente. Aquí es importante tener bien claro que un plan no es lo mismo que una planificación, ya que el proceso real de planificación implica la puesta en marcha de los planes. La planificación ha estado vinculada a objetivos grandes y ambiciosos para el desarrollo de Sololá, y hasta cierto punto se han puesto muy altas las expectativas de este proceso. En contraste con ello, los mecanismos de la planificación no han operado en el tiempo deseado ni de la manera prevista, y los resultados obtenidos no son los que se plantean en los objetivos, o se obtienen resultados en materia de desarrollo local que no precisamente se pueden atribuir a los planes y su puesta en marcha. Este tema debe ser analizado y muy bien cuidado, ya que puede generarse desencanto y frustración por la planificación, lo que puede tirar por el suelo los procesos y avances ya obtenidos.

2. Con respecto al tema de la importancia de la planificación en la gestión municipal podemos decir que la elaboración y puesta en marcha de los planes pueden y deben ser un gran bastión que facilite la existencia de un clima de gobernabilidad en un municipio. Recordemos que toda decisión de planificar se origina en una visión que un conjunto de actores tienen sobre su lugar de acción (departamento, municipio, etc.), esta imagen se contrapone con las realidades, en donde generalmente se perciben insatisfacciones. Precisamente la identificación de estas insatisfacciones y la mejora del conocimiento de la



realidad en la que viven los habitantes de un municipio, se constituyen de los mayores logros de la planificación en la gestión municipal, ya que los procesos de planificación han permitido a las autoridades locales tener una imagen prospectiva para visualizar lo que se desea mejorar en el futuro, aprovechando las ventajas comparativas y competitivas de los territorios, de acuerdo a las potencialidades de cada región.

Las autoridades municipales deben apropiarse más de los procesos ya desarrollados. Lamentablemente la falta de voluntad para darle continuidad a los trabajos de sus predecesores ha limitado el tema de la planificación y la continuidad en los planes y programas de desarrollo, solamente la línea de proyectos se ha mantenido, ya que va muy enfocada al tema de infraestructura (adoquinamiento, construcción de escuelas, canchas polideportivas, salones comunales, introducción de agua potable, entre otras). Es importante mencionar que la reelección de los alcaldes no es un suceso muy recurrente en el territorio, y desgraciadamente no existen mecanismos de transición de un gobierno a otro, entonces fácilmente predomina la corrupción y los intereses particulares, politiqueros, partidistas y patrimoniales, lo que repercute en la gestión municipal y en la administración de los recursos económicos, técnicos y humanos de las municipalidades.

3. En el tema de la participación ciudadana en la planificación, que es fundamental en la estructura del informe de la investigación, ya que finalmente lo que se pretende con la planificación es repercutir en la mejora de la calidad de vida de los destinatarios del plan. Ante todo debe señalarse que aun y cuando los grupos sociales, las comunidades, los municipios, etc. admiten la necesidad de elaborar planes, ello no implica que se acepte la idea de la necesidad de la planificación; en lo esencial, podría afirmarse que se carece, aun hoy en día, de una cabal comprensión acerca del real alcance de lo que significa planificar.



La participación y el involucramiento de la población en las decisiones políticas de los municipios de Sololá han sido procesos relativamente recientes. La figura de los Consejos Comunitarios de Desarrollo vino a reforzar este aspecto tan importante en la vida democrática no sólo de Sololá, sino del país entero. Por tradición ancestral, la organización de las comunidades es un proceso intrínseco en la mayoría de municipios del departamento, por no decir todos, pero anteriormente esta organización servía de muy poco de cara a la intervención en la toma de decisiones. Con la conformación, instauración y reconocimiento legal de la organización comunitaria por medio de los COCODE's esta situación se ha ido revirtiendo en un proceso lento, pero que ha repercutido mucho en la democratización de la política y sus vericuetos en el territorio. Si bien es cierto, hace falta recorrer un largo camino, se han observado avances sustanciosos y muy positivos, como por ejemplo, la incorporación de hombres y mujeres en la elaboración de los planes.

Recordemos que dos de los pilares fundamentales en el desarrollo humano local son la participación activa de los destinatarios de los procesos, y su sostenibilidad. Ambos pilares van de la mano, los procesos no pueden ser sostenibles en el tiempo si se basan en la intervención de funcionarios, burócratas, cooperantes, ya que son actores que van y vienen por distintas razones, y los protagonistas directos son, y deberían ser siempre los ciudadanos, la población civil organizada o no. Esto si deseamos que los planes puedan impactar positivamente en la calidad de vida de los sololatecos.

Definitivamente es un proceso largo. Hace falta instalar capacidades en los grupos organizados ya que, por ejemplo, la priorización de necesidades aún es un tema con muchas limitaciones que repercute en los proyectos que de allí surgen. Además, el involucramiento real de las mujeres, la exigencia en el cumplimiento de los planes y la auditoría social no son ejercicios que generalmente se pongan en práctica, sino que más bien han respondido a



presiones, especialmente de cooperación internacional para que sean ejercidos.

4. Finalmente, el tema de la influencia que ejerce el gobierno central en la planificación y en las políticas locales, pasó por el análisis de la influencia del gobierno central en la planificación local, la distribución del presupuesto, la legislación vigente respecto a la planificación y las políticas públicas que el gobierno central dispone para el país.

En este tema es posible resaltar principalmente dos aspectos: el tema presupuestario y la calidad del gasto público, y la inexistencia de la política nacional de planificación.

Respecto al presupuesto y calidad del gasto es oportuno recordar que el primero se constituye en la máxima expresión de las políticas públicas y de la planificación. Pueden existir muy buenas ideas de proyectos, planes, programas y políticas públicas, pero si estas no se ven reflejadas en el presupuesto nacional, es poco viable que se lleven a la práctica. A nivel nacional se requiere de una mayor articulación entre los sistemas de planificación, presupuesto y adquisiciones, para que la programación presupuestaria responda plenamente a lo planificado tanto a nivel local como a nivel nacional. También es necesario consolidar y fortalecer los procesos de administración financiera municipal, y propiciar que las entidades descentralizadas y autónomas hagan pública su información financiera y de gestión, buscando que el presupuesto sea también un instrumento para la rendición de cuentas y la auditoría social.

Recordemos también que a nivel nacional es inexistente la ley de planificación, lo que pone en evidencia que no ha sido un tema prioritario en la vida política del país. El que hacer del ente rector de esta materia que es SEGEPLAN está normado en el Artículo 14 de la Ley del Ejecutivo 114-97 y en su Reglamento



Interno. Se presentó al Congreso de la República, un proyecto de Ley de Planificación, pero si no existe a nivel macro un sustento legal, que norme y regule este tema, la anarquía llega hasta el nivel local.

5. Como reflexión final, y analizando el tema de la investigación “Contribución de la Planificación al Desarrollo Humano Local” a grosso modo quizá pareciera obvia la respuesta de cara a los indicadores existentes: la planificación que se ha desarrollado en Sololá no ha contribuido a disminuir los índices de pobreza general y extrema en el departamento, ni tampoco a satisfacer las necesidades básicas (genuinamente humanas) de la población. Sería injusto hacer esta aseveración, y las consideraciones hasta aquí expuestas no implican desconocer que el proceso que se ha realizado ha tenido aspectos indiscutiblemente positivos. Interesa destacar que este proceso permitió mejorar el conocimiento de la realidad por parte de todos los actores (políticos, civiles, de cooperación etc.), así como sentar las bases para una readecuación posterior de las actividades de planificación.

Por otra parte, ha fomentado la participación de los ciudadanos y, aunque en menor medida, de las ciudadanas, para que asuman su papel de agentes de cambio social en su localidad; así como también ha permitido sentar en una misma mesa a los diversos sectores que representan a un municipio, para que tengan una visión estratégica del territorio. Es por ello que considero que la puesta en marcha de los planes con una visión estratégica territorial abre las puertas para que Sololá consolide su posición como departamento, ya que recordemos que es una fuente importante de ingresos para el país, tanto por el tema de turismo, como por su importante influencia en la agricultura y en el comercio del país.

En suma, la planificación que hasta el momento se ha desarrollado en Sololá puede repercutir y tener un mayor impacto en el desarrollo humano local si termina de cimentar sus bases en la participación activa de los sololatecos,



involucrando cada vez más a las mujeres, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras, teniendo en cuenta las particularidades de cada municipio y de cada región del departamento, con una visión estratégica de lo que se quiere lograr y hacia donde se desea ir; implementando los planes, a fin de que tantas buenas ideas e intenciones no sirvan nada más de estandarte de éxito de SEGEPLAN, ni de adorno en las librerías de los alcaldes y cooperantes.



Bibliografía

1. Acuerdo Gubernativo 312-2002, “Reglamento de la Ley General de Descentralización”.
2. AGUILAR Cañas, Rolando. (2000) “El uso de modelos en la teoría de sistemas”. México: Fondo de Cultura Económica
3. AGUILAR Villanueva, Luis. (2007) “Gobernanza y Gestión Pública”. México: Fondo de Cultura Económica.
4. ALBER, Jeans. (1988). “Continuidad y cambios en la idea del Estado de Bienestar”. Estados Unidos: Politics and Society.
5. ARENILLA Sáez, Manuel, Ricardo García Vargas y Jesús Llorente Márquez. (2007) “Participación Ciudadana y Planificación Estratégica. Los planes especiales de inversión y actuación territorial (PEI) de Madrid. España: EUMED.
6. ARNOLETTO, Eduardo Jorge. (2009) “La Ciencia Política en enfoque interdisciplinario y la práctica del planeamiento participativo y la gestión asociada”. Argentina: Editorial Triunfar.



7. AROCENA, José. (1995) "El desarrollo local, un desafío contemporáneo". Caracas: Nueva Sociedad-CLAEH
8. ARRIAGADA, Ricardo. (2002) "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica". Santiago de Chile: ILPES/Naciones Unidas.
9. Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2006). La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Estados Unidos: Grupo Planeta.
10. BORJA, Rodrigo. (2002) "Enciclopedia de la Política". México: Fondo de Cultura Económica.
11. CABRERA Cano, César Augusto. (2008) "Metodología de planificación económica para el desarrollo de gobiernos locales ante la globalización: el modelo de Santa Lucía Cotzumalguapa, durante 1996.2006". Guatemala: Tesis de graduación Universidad de San Carlos de Guatemala.
12. CARDOSO, Fernando Henrique y Enzo Faletto. (1971) "Dependencia y Desarrollo en América Latina". México: Siglo XXI Editores.
13. CASAÚS Arzú, Marta Elena. (2002) "La Metamorfosis del Racismo en Guatemala". Guatemala: Litografía Nawal Wuj S.A.
14. CASTELLANO, Hercilio. (2004) "Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto". Caracas: Centro de Estudios para el Desarrollo, Universidad Central de Venezuela.
15. CHÁVEZ Frías, Hugo. (2001) "Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular". Venezuela: Sin Casa Editora.
16. CIBOTTI, Ricardo y Enrique Sierra. (2005) "El sector público en la planificación del desarrollo". México: Siglo XXI Editores.
17. Comisión Europea. (1993) "Gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque integrado y marco lógico". Bruselas: Casa Editora Desconocida.
18. Constitución Política de la República de Guatemala. 31 de mayo de 1985.
19. Decreto 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
20. Decreto 12-2002 Código Municipal
21. Decreto 14-2002 Ley General de Descentralización



22. DOS SANTOS, Theotonio. (1967) "El nuevo carácter de la dependencia". Santiago de Chile: Casa Editora desconocida.
23. EASTON, David. (1997). "Enfoques sobre Teoría Política". Argentina: Amorrortu Editores, 4ª. Edición.
24. FERNANDEZ Aedo, Raúl. (2004) "Educación y Tecnología, un binomio excepcional". México: Grupo Editor K.
25. FRIEDMAN, Milton (1966) "Capitalismo y libertad" (Traducción de Alfredo Lueje). Madrid: Ediciones Rialp.
26. FUKUYAMA, Francis. (1992) "El fin de la historia y el último hombre". Nueva York: Avon Book
27. GALINDO, Miguel- (1994) "Crecimiento Económico: Principales teorías desde Keynes". Madrid: MacGraw-Hill.
28. GARCÍA López, Roberto y Mauricio García Moreno. (2010) "La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe". México: Banco Interamericano de Desarrollo.
29. GARZÓN Delvaux, Andrés. (2006) "Enfoques de Desarrollo. Programa de Capacitación para la Gestión Democrática de los Recursos Naturales". Quito, Ecuador: Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos.
30. GÓMEZ Galán, Manuel. (2003) "El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. La aplicación del Marco Lógico". Guatemala: Editorial Nojib'sa.
31. GONZÁLEZ Murillo, Hernando. (2004) "La Planificación y Gestión del Desarrollo Territorial en Municipios con dificultades de Gobernabilidad". Bogotá, Colombia: Revista Ópera, Pp. 37-70.
32. GRANADOS, Sergio. (2003) "Planificación y presupuesto como herramientas de política pública". Santiago de Chile: Casa Editora desconocida.
33. HAYEK, Friederich. (1990) "La fatal arrogancia: Los errores del socialismo". Madrid: Unión Editorial.
34. HERNÁNDEZ, Evelyn. (2007) "Metodología de Auditoría Social a Políticas Públicas". Honduras: AZER Impresos.
35. JIMENEZ Castro, Wilburg. (1990) "Introducción al estudio de la teoría administrativa". México: Fondo de Cultura Económica



36. KLIKSBERG, Bernardo. (1999) "Seis tesis no convencionales sobre participación". Buenos Aires, Argentina: Casa Editora desconocida.
37. LEVI-STRAUSS, Claude. (1958) "Antropología Estructural". Barcelona: Paidós.
38. MÁRMORA, Leopoldo. (1992) "La ecología en las relaciones norte-sur. El debate sobre el desarrollo sustentable". México: Casa Editora desconocida.
39. MATÍAS, Domingo. (2001) "Planificación Estratégica para la Gestión Local". Santo Domingo, República Dominicana: Participación Ciudadana, Movimiento cívico no partidista.
40. MATUS, Carlos. (2007) "Método Altadir de Planificación Popular". Buenos Aires: Lugar Editorial.
41. MENESES, Luis. (1995) "Manual No. 3: Planificación Municipal". Santiago de Chile: Jorge Pomar Ltda.
42. MOCHALES, Cristina. (2008) "Planificar desde la perspectiva de género". País y Casa Editora desconocidos.
43. MOLINA, Sergio. (2005) "Planificación Integral del Turismo. Un enfoque para Latinoamérica". México: Editorial Trillas.
44. MONTAGNA, Antonio. (2008) "Presupuesto y Políticas Públicas. Aporte de los Gerentes en la Elaboración y Gestión del Presupuesto Público". Argentina: Casa Editora desconocida.
45. MURDICK, Robert G. (1988) "Sistemas de Información Administrativa". Estados Unidos: Prentice Hall
46. Naciones Unidas. (1990) "Informe de Desarrollo Humano". Bogotá.
47. NAREDO, José Manuel. (2004) "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible". Guatemala: Instituto Centroamericano de Prospectiva e Investigación.
48. OSZLAK, Oscar. (1982) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Santiago de Chile: CEPAL.
49. PAPPA Santos, Obdulio. (2006) "Gestión Comunitaria para el Desarrollo Local". Guatemala, C.A.: Servitec OPS.



50. PAPPASANTOS, Obdulio. (2011) "Metodología de la investigación: Aproximaciones al estudio de lo social". Guatemala: Editorial e Imprenta Servicios Profesionales –SERPRO-.
51. PLAZA PELÁEZ, Mauricio Lea. (2000) "Metodología de planificación y Gestión estratégica del desarrollo local". México: Casa Editora Desconocida.
52. PARSONS, Talcott. (1966) "Estructura y procesos en las sociedades modernas". Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
53. PEEMANS, Jean Philippe. (1996) "Globalización y desarrollo: algunas perspectivas, reflexiones y preguntas". Colombia: En El nuevo orden global, dimensiones y perspectivas.
54. Plan Maestro para la Reserva de Uso Múltiple de la Cuenca del Lago de Atitlán.
55. Planes de Desarrollo Municipales.
56. Planificación Estratégica Territorial.
57. Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo. 28 de mayo del 2005.
58. PREBISCH, Raúl. (1962) "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas". Boletín económico, País y Casa Editora desconocidos.
59. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011) "Cifras para el Desarrollo Humano. Fascículo 07, Sololá". Guatemala: Serviprensa S.A.
60. Red Nacional de Grupos Gestores. (2011) "Diagnóstico Departamental, Estudio de Potencial Económico y Agenda de Competitividad del Departamento de Sololá –EPAC Sololá-". Quetzaltenango: Sin casa Editora.
61. ROUSSEAU, Jean-Jacques. (2008) "El Contrato Social". Valladolid, España: Editorial Maxtor.
62. RUTHRAUFF, John. (2001) "El Proceso de Paz en Guatemala y el Papel del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala: Centro para la Educación Democrática". (Resumen Ejecutivo)
63. SÁNCHEZ OVIEDO, Olga Marta. (2011) "Desarrollo Humano Local y condiciones para su gestión". San José, Costa Rica: FLACSO.



64. SARTORI, Giovanni. (2007) "¿Qué es la democracia?". España: Editorial Taurus.
65. SCHARPF, Fritz W. (2005) "Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación. España: Revista Española de Ciencia Política. Núm. 13, Octubre 2005, pp. 13-50
66. SIERRA, Enrique. (1981) "Ensayos sobre Planificación". México: Casa Editora desconocida.
67. STAVENHAGEN, Rodolfo. (1965) "Siete tesis equivocadas sobre América Latina". Río de Janeiro, Brasil: Revista Política Externa "Independente"
68. SEN, Amartya. (1983) "Los bienes y la gente". México: En Comercio Exterior, Vol. 33, Num. 12.
69. SUNKEL, Osvaldo. (1965) "El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina". México: Fondo de Cultura Económica.
70. VÁLCARCEL, Mariel. (2006) "Evolución del concepto de Desarrollo". Lima, Perú: Casa Editora desconocida.
71. VAZQUEZ Barquero, Antonio. (1997) "Política económica local". Madrid: Pirámide.
72. WILLIAMSON, Jhonn (2003) "Después del Consenso de Washington: relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina". Lima: Universidad de Ciencias Aplicadas.