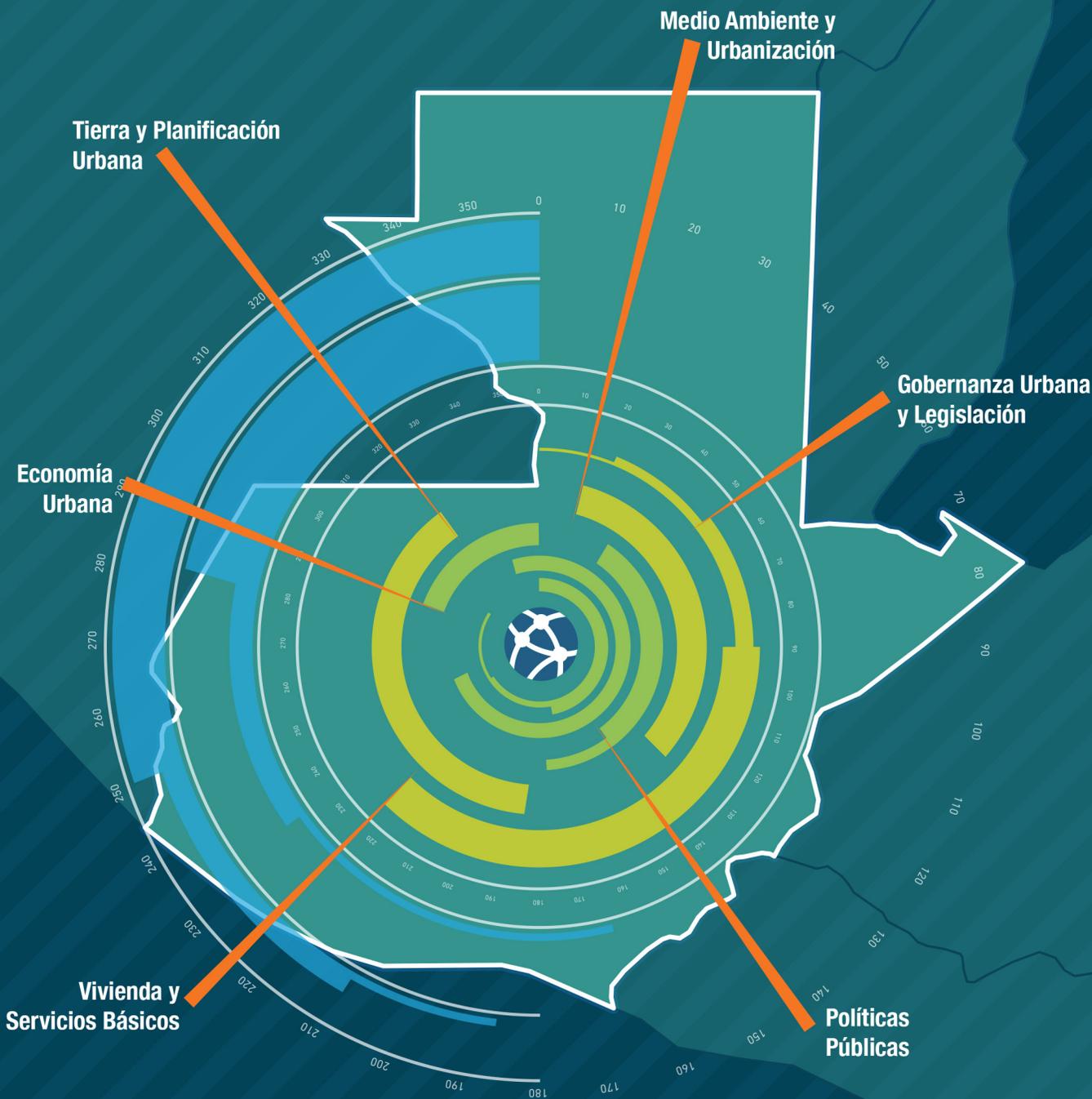


Informe Hábitat III

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible y Vivienda



Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 4 |
| I. Retos demográficos urbanos y desafíos para un nuevo programa urbano | 6 |
| II. Tierra y planificación urbana: retos y desafíos para un nuevo programa urbano | 19 |
| III. Medio ambiente y urbanización: retos y desafíos para un nuevo programa urbano | 26 |
| IV. Gobernanza urbana y legislación: retos y desafíos para un nuevo programa urbano | 34 |
| V. Economía urbana: retos y desafíos para un nuevo programa urbano | 43 |
| VI. Vivienda y servicios básicos: retos y desafíos para un nuevo programa urbano | 52 |
| VII. Conclusiones en materia de políticas públicas | 65 |
| VIII. Buenas prácticas: el plan de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala | 67 |
| Anexos..... | 71 |

Índice de mapas

| | |
|---|----|
| 1. Regiones y ciudades importantes de Guatemala..... | 7 |
| 2. Tasa intercensal de población por lugares urbanos entre 1994 y 2002..... | 8 |
| 3. Nodos urbanos regionales para 2032..... | 11 |
| 4. Asentamientos precarios y pendientes superiores a 30 grados..... | 31 |
| 5. Principales barrancos de la Ciudad de Guatemala..... | 32 |
| 6. Especializaciones del sistema de ciudades..... | 49 |

Índice de gráficas

| | |
|--|----|
| 1. Población del área metropolitana y demás población urbana de Guatemala..... | 8 |
| 2. Transición de la población guatemalteca de lo rural a lo urbano..... | 10 |
| 3. La acelerada transición rural – urbana del siglo XXI..... | 10 |
| 4. Distribución de la población según proyecciones del 2013..... | 12 |
| 5. Tasa de motorización: vehículos por cada mil habitantes..... | 21 |
| 6. La realidad de la vivienda en Guatemala..... | 44 |
| 7. Proyecciones del déficit habitacional nacional de Guatemala, años 2002-2015..... | 53 |
| 8. Producción anual de vivienda y porcentaje de cobertura del déficit para cada año..... | 54 |
| 9. Mediciones del déficit habitacional en Guatemala en las recientes 3 décadas..... | 55 |
| 10. Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable..... | 58 |
| 11. Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua a nivel departamental..... | 59 |
| 12. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados..... | 60 |
| 13. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados a nivel departamental..... | 61 |

Índice de cuadros

| | |
|---|----|
| 1. Clasificación de la PEA para las ciudades más importantes..... | 9 |
| 2. Perfil de terrenos ocupados por habitantes de asentamientos..... | 32 |
| 3. Mediciones del déficit habitacional en Guatemala en las recientes 3 décadas..... | 54 |
| 4. Distribución del déficit habitacional según quintiles de ingresos de hogar..... | 56 |
| 5. Proporción de la población con acceso a servicios..... | 59 |
| 6. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados..... | 61 |
| 7. Acciones prioritarias de la Agenda Urbana de Guatemala..... | 64 |
| 8. Mejoramiento de la capacidad de gestión de los Gobiernos Municipales..... | 71 |
| 9. Modernización de la gestión de los recursos humanos de las municipalidades..... | 72 |
| 10. Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil..... | 72 |
| 11. Fomento del Desarrollo Económico Local y Rural..... | 73 |
| 12. Resumen de transferencias a las municipalidades..... | 80 |

Índice de esquemas

| | |
|--|----|
| 1. Índice de competitividad global en base a los 12 pilares de competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial..... | 50 |
| 2. Distribución del déficit habitacional existente en el 2011 según niveles de ingreso familiar mensual..... | 57 |

Introducción

Desde el inicio de la década de los 2000, Guatemala ha entrado a una fase de crecimiento en cuanto a la población urbana, debido a dos factores que se combinan: a) crecimiento de población debido a tasas de fecundidad todavía muy altas, b) transición urbana, marcado por una emigración del campo hacia la ciudad. Según las proyecciones de la SEGEPLAN¹, el país pasará, en los próximos 20 años, de contar con una población mayormente rural (48% rural en 2012) a ser una país mayormente urbano (70% urbano en 2032), debiendo incorporar 6 a 7 millones de personas adicionales a las ciudades en ese período de tiempo.

El modelo de desarrollo territorial en Guatemala se ha caracterizado en las últimas décadas por ser concentrador, excluyente, desequilibrado, desordenado y contaminante. Se define por el centralismo exacerbado y la primacía de la ciudad de Guatemala y a su vez una inmanejable dispersión territorial en centros poblados menores diseminados en municipios, dificultando el acceso a servicios básicos y alternativas de empleos que no sean agricultura (15,000 centros poblados con menos de 1,000 habitantes). El modelo ha conllevado a una reurbanización paulatina del campo sin ordenamiento territorial, provocando una pérdida de los suelos rurales y forestales por el avance del mercado del suelo urbano.

Las ciudades principales han crecido sobre la base de condominios y áreas informales, sin construir "ciudad" ni ciudadanía. Con una muy reducida capacidad de gestión a nivel local, las municipalidades no han respondido a los desafíos actuales del desarrollo territorial (menos de 5% de los centros poblados cuentan con plantas de tratamiento de aguas servidas) y menos se perfilan como capaces de asumir la recepción de los nuevos habitantes que ingresarán en los próximos 20 años.

Durante los últimos 20 años el país ha avanzado poco en materia de desarrollo urbano. Ha puesto en marcha una reforma institucional para el fortalecimiento municipal y la descentralización, pero los resultados son todavía muy discretos. Más allá de la ciudad capital que ha implementado procesos de ordenamiento territorial, pocos municipios han asumido la tarea de la planificación urbana. No existe aún a nivel del Estado un ente rector e interlocutor que pueda impulsar la vivienda y el ordenamiento territorial.

En los últimos tres años, se empezaron a gestar políticas públicas que ponen de manifiesto la necesidad de abordar el tema de las ciudades de manera más contundente. En el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo "K'atun,

¹K'atun, nuestra Guatemala 2032

Nuestra Guatemala 2032”, un plan que por primera vez traza para los próximos 20 años una serie de nuevas políticas territoriales en el marco del eje “Guatemala urbana y rural”. Según el K’atun, se requiere también del fortalecimiento y de la creación de una nueva institucionalidad capaz de gestionar los desafíos urbanos y territoriales del siglo XXI.

El K’atun abre la puerta a la generación de una serie de acciones en materia de desarrollo urbano. Para responder a la urgencia nacional de creación de vivienda social y reducir los déficits abismales en la materia, con el objetivo de pensar en soluciones habitacionales seguras y en modelos de ciudades sostenibles para el futuro, donde la integración entre zona urbana y rural sea armoniosa.

El actual Gobierno del presidente Jimmy Morales ha privilegiado el tema de Vivienda y Desarrollo Urbano como una de sus prioridades. *“La vivienda y una política de desarrollo urbano, con un plan de ordenamiento territorial se pondrán en marcha para sentar las bases de la Guatemala ordenada y urbanizada que se necesita para enfrentar los próximos 50 años”* expresó el Presidente Jimmy Morales, en su discurso de toma de posesión.

Para operativizar esa visión, el Presidente nombró a un Comisionado de Desarrollo Urbano, encargado de establecer la “Agenda Urbana de Guatemala”. Conjuntamente con el Congreso de la República y la asociación de municipalidades, se está impulsando una iniciativa de ley de desarrollo en la que se plantea fortalecer la institucionalidad pública, creando el Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial. El Ministerio tendrá la capacidad de acompañar las municipalidades en la formulación de sus planes de ordenamiento territorial y en el financiamiento de proyectos territoriales, habitacionales y estratégicos que el país necesita. La ley considera también el papel de la coordinación interinstitucional y el rol de los Consejos Departamentales de Desarrollo, donde municipios, ministerios y ciudadanía convergen para la planificación del presupuesto y de las obras públicas.

En el año de Hábitat III, en el país empiezan a darse los medios para abordar con seriedad el desafío de la urbanización, siguiendo las pautas que la Nueva Agenda Urbana marca para el mundo y la región.

I. RETOS DEMOGRÁFICOS URBANOS Y DESAFÍOS PARA UN NUEVO PROGRAMA URBANO

1. Gestión de la urbanización acelerada

El proceso de urbanización posee un arreglo territorial concreto, al que se denomina generalmente como red urbana y con menor precisión, como sistema de ciudades; es decir, el patrón de asentamiento del conjunto de ciudades de un país. El análisis de los últimos censos (1981, 1994, 2002) traduce a nivel territorial un crecimiento sostenido de las ciudades del país y dibuja las grandes tendencias de la red urbana del futuro de Guatemala.

El proceso de urbanización en Guatemala, no ha creado una red urbana nueva, sino sólo reforzó la red de pequeñas aglomeraciones históricamente existentes; como la de la región central y la del altiplano altense (Quetzaltenango), aunque constituyéndolas ya a fines del siglo XX en regiones muy urbanizadas (Mapa 1). Según Ayala², las características del proceso de urbanización y el sistema urbano resultante han sido fruto del modelo de desarrollo seguido en el país durante la segunda mitad del siglo, el cual resultó en un efecto altamente concentrador. La dinámica concentradora ha condicionado el tipo de flujos económicos, las relaciones entre los centros urbanos y las áreas rurales, y entre los propios centros urbanos, resultando en la práctica que la capital y su área de influencia inmediata se convirtieran en el principal "nodo de desarrollo" del país, acentuando las características propias de un sistema urbano macro cefálico³. En términos de cantidad de población, aproximadamente 3.5 millones de personas viven actualmente en el área metropolitana de Guatemala, lo que representa al menos un 25% de la población total del país. Esta región metropolitana altamente urbana (más del 80% de su población), se caracteriza por la alta concentración industrial y de servicios de

alto nivel del país, especialmente financieros, así mismo, en los laborantes de alta calificación y de los cuadros de dirección, tanto de entidades privadas como públicas. Dado el valor agregado de su producción, genera alrededor del 44% del PIB del país⁴.

Los expertos coinciden en que el crecimiento del área metropolitana de Guatemala se ha realizado en gran medida sobre la lógica de mercado. El crecimiento metropolitano se ha producido como efecto de una urbanización no planificada, principalmente alrededor del municipio central de Guatemala. El crecimiento metropolitano se caracteriza por la existencia de una ciudad central, y la conurbación acelerada de los lugares poblados próximos y municipios vecinos. Si en los años sesenta, la mancha urbana se extendía en un radio no mayor a 5 ó 10 kilómetros, actualmente los municipios ubicados alrededor de los 35 kilómetros de distancia con respecto a la ciudad capital de la República, están formando parte de la aglomeración metropolitana.

Aunque el proceso de expansión de la ciudad se inició desde la década de 1960, esta dinámica se ha visto favorecida por un reforzamiento de las tendencias a la suburbanización y peri urbanización, haciendo que la aglomeración metropolitana se extienda en todas las direcciones donde sea posible. El crecimiento del área se ha dado sobre la base de condominios, alrededor de sus ejes de comunicación, sin ningún plan que guíe la expansión de la ciudad.

Si bien el proceso de urbanización en Guatemala ha sido muy concentrado de los años 50 a los años 90, en las últimas cifras censales, se empieza a

²Carlos Ayala, CIFA-Segeplan.

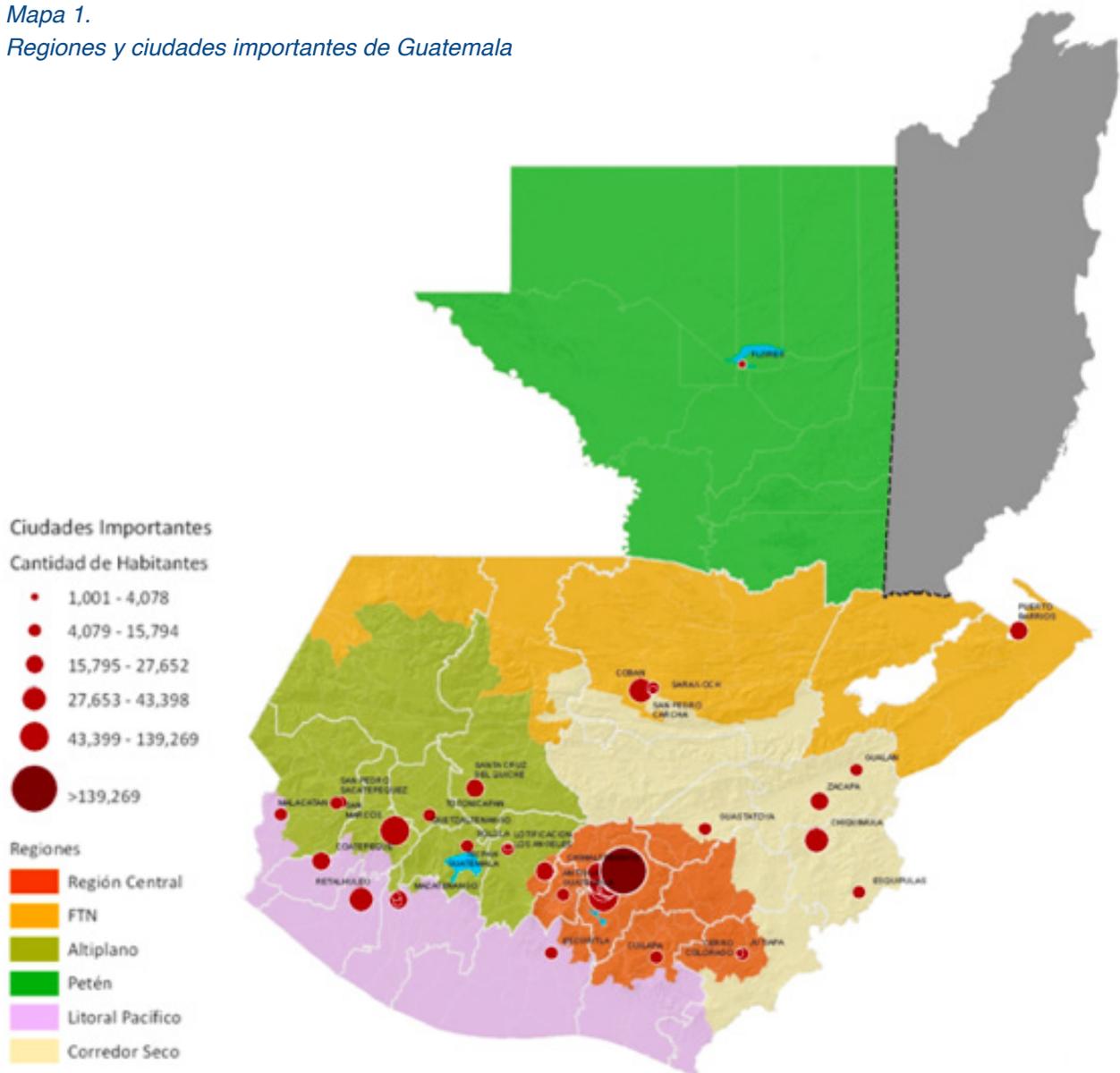
³De acuerdo a AVANCSO (2003), en Quetzaltenango, la segunda ciudad más grande del país fuera del área metropolitana, viven alrededor de 300,000 personas: una relación 10:1 entre la primera y la segunda ciudad el índice de primacía urbana de Guatemala es de 84.3, segundo de América Latina.

⁴Estudio de comercio interno, Red Nacional de Grupos Gestores año 2011.

manifiestan cierta desconcentración en el nivel alto de la red urbana, dada la existencia de un crecimiento sustantivo de las ciudades regionales o medias del país y una fuerte desaceleración de

la tasa de crecimiento de la región urbana central y de las pequeñas localidades urbanas micro-regionales (Gráfica 1⁵ y Mapa 2).

Mapa 1.
Regiones y ciudades importantes de Guatemala

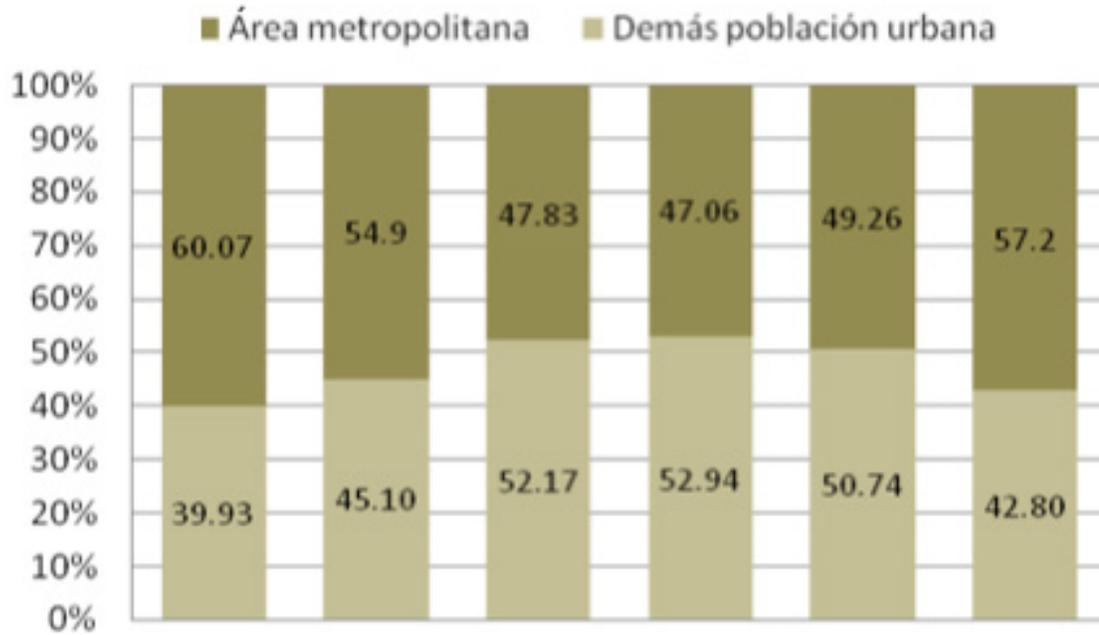


Fuente: Segeplan, a partir del Censo Nacional de Población del INE 2002.

⁵De acuerdo a AVANCSO (2003), el índice de primacía urbana de Guatemala es de 84.3, segundo de América Latina.

Gráfica 1.

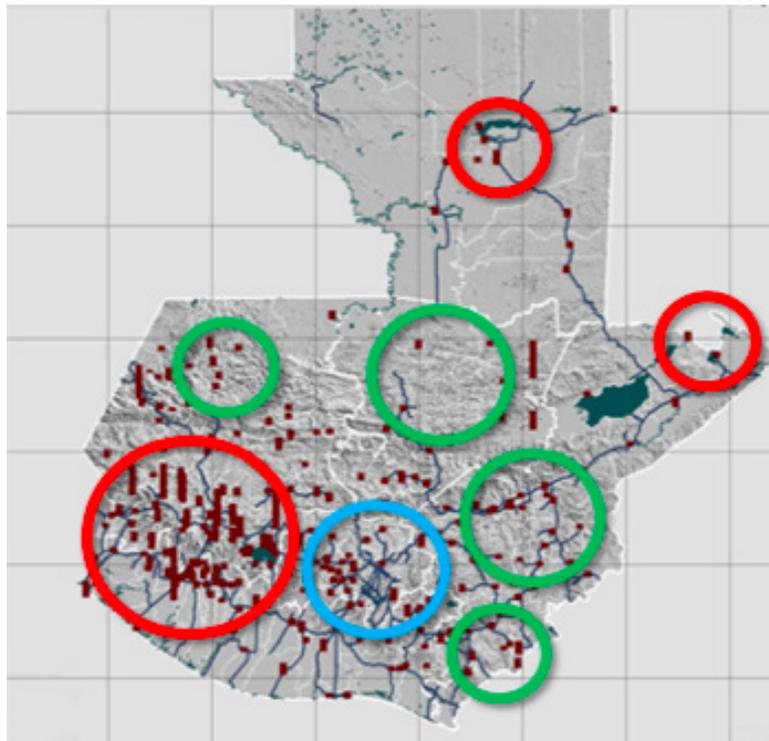
Población del área metropolitana y demás población urbana de Guatemala



Fuente: censo 1950, censo 1964, censo 1973, censo 1981, censo 1994, censo 2002.

Mapa 2.

Tasa intercensal de población por lugares urbanos entre 1994 y 2002



Fuente: INE.

Del punto de vista de la especialización económica de la red de ciudades del país, los datos censales de la población económicamente activa (PEA), del censo 2002, por lugar de habitación y por grandes sectores de actividad económica, revelan que las áreas del país con mayor nivel de urbanización son a la vez las áreas de mayor concentración de actividad comercial, de servicios e industrial, ya sea manufacturera, artesanal y de la construcción. Por su parte, el sector cuaternario, que comprende a la actividad financiera y de servicios a la producción, se concentra en la región central del

país, a diferencia de las actividades de los sectores secundario y terciario. Las ciudades mayores de la red urbana, poseen una especialización laboral en comercios, servicios o industria, mientras que en las sucesivas va ganando peso la especialización en la actividad agrícola, que coexiste principalmente con las actividades terciarias y en mucho menor medida con la ocupación en industria, que desaparece como actividad importante, en un último grupo de ciudades mayores de la red urbana del país (Cuadro 1).

Cuadro 1.
Clasificación de la PEA para las ciudades más importantes

| No. | Municipios de los lugares Urbanos | Total | PEA agrícola y minera | % | PEA comercial | % | PEA en Servicios | % | PEA en Industria | % |
|-----|-----------------------------------|---------|-----------------------|----|---------------|----|------------------|----|------------------|----|
| 1 | Area Metropolitana* | 993,605 | 70,714 | 7 | 254,581 | 26 | 335,774 | 34 | 332,536 | 33 |
| 2 | La Antigua Guatemala* | 35,915 | 6,046 | 17 | 7,801 | 22 | 11,191 | 31 | 10,877 | 30 |
| 3 | Chimaltenango* | 32,371 | 7383 | 23 | 7,242 | 22 | 7,514 | 23 | 10,232 | 32 |
| 4 | Escuintla | 40,464 | 7,772 | 19 | 9,606 | 24 | 10,569 | 26 | 12,517 | 31 |
| 5 | Santa Lucía Cotzumalguapa | 24,570 | 10,640 | 43 | 3,489 | 14 | 3,580 | 15 | 6,861 | 28 |
| 6 | Totonicapán | 32,619 | 6,144 | 19 | 5,478 | 17 | 4,226 | 13 | 16,771 | 51 |
| 7 | Quetzaltenango* | 28,842 | 4,658 | 16 | 6,573 | 23 | 5,521 | 19 | 12,090 | 42 |
| 8 | Coatepeque | 27,604 | 10,500 | 38 | 6,597 | 24 | 5,636 | 20 | 4,871 | 18 |
| 9 | Mazatenango* | 29,711 | 9,008 | 30 | 7,455 | 25 | 7,567 | 25 | 5,681 | 19 |
| 10 | San Marcos + San Pedro* | 29,128 | 9,811 | 34 | 4,608 | 16 | 7,747 | 27 | 6,962 | 24 |
| 11 | Huehuetenango* | 46,346 | 19,119 | 41 | 8,383 | 18 | 10,071 | 22 | 8,773 | 19 |
| 12 | Chichicastenango | 28,435 | 10,315 | 36 | 8,528 | 30 | 2,614 | 9 | 6,978 | 25 |
| 13 | Cobán* | 102,536 | 64,255 | 63 | 13,633 | 13 | 13,572 | 13 | 11,076 | 11 |
| 14 | Flores* | 27,682 | 9,977 | 36 | 4,644 | 17 | 9,274 | 34 | 3,787 | 14 |
| 15 | Puerto Barrios | 24,443 | 6,822 | 28 | 5,478 | 22 | 7,973 | 33 | 4,170 | 17 |
| 16 | Chiquimula | 26,356 | 9,244 | 35 | 5,567 | 21 | 6,056 | 23 | 5,489 | 21 |
| 17 | Jalapa | 30,483 | 18,323 | 60 | 3,347 | 11 | 5,062 | 17 | 3,751 | 12 |

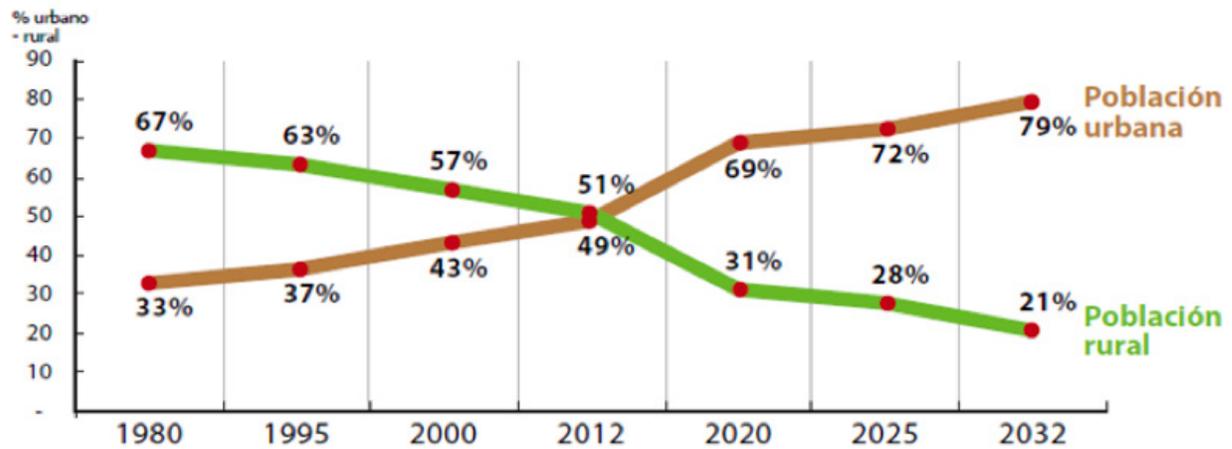
Fuente: Basado en XI Censo Nacional de Población y V de Habitación 2002.

En el último período inter-censal, es decir, de 1994 a 2002, se observa un acelerado crecimiento de la población urbana respecto a los anteriores periodos, al punto de que el porcentaje de población urbana se está acercando al 50% de la población total del país, mostrando la entrada de Guatemala en su periodo de transición rural-urbano. Las proyecciones y tendencias presentadas por la CELADE (Comisión Económica

para Latinoamérica y Caribe) plantean una aceleración de tendencia para los próximos 20 años. Según esta información, Guatemala será un país en un 80% urbano, debiendo incorporar 7 millones de personas adicionales a las ciudades (Gráfica 3). El crecimiento se dará principalmente en las ciudades del interior del país en una serie de nodos urbanos principales que constituyen la base de la futura red de ciudades del país.

Gráfica 2.

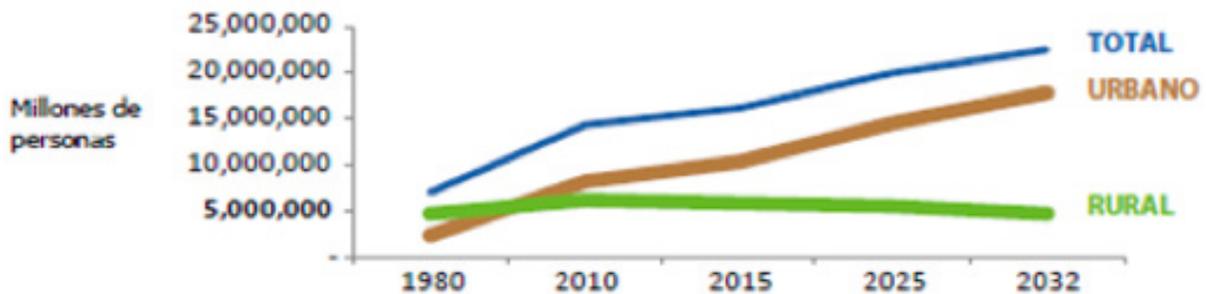
Transición de la población guatemalteca de lo rural a lo urbano



Fuente: INE.

Gráfica 3.

La acelerada transición rural-urbana del siglo XXI



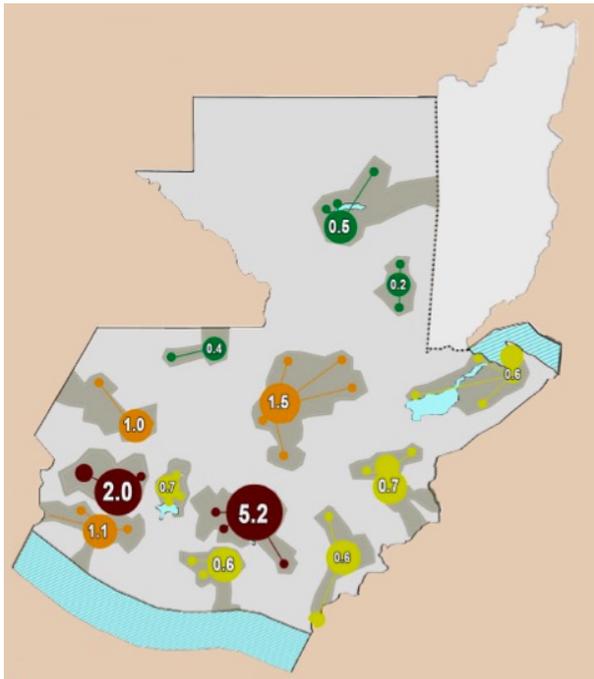
Fuente: Guatemala, estimaciones y proyecciones de población, INE - CELADE.

2. Gestión de los vínculos entre las zonas rurales y urbanas

Si bien el proceso de urbanización del país tiene un carácter diferenciado según las regiones, en todas se ha generado de manera espontánea, en ausencia total de planificación y de manera poco racional. Un proceso de urbanización “desde abajo”, basado en una mediana industrialización rural extensiva, constituye la mayor parte de los paisajes del altiplano y convierte a las poblaciones rurales y los pueblos en zonas urbanas policéntricas, en espacios geográficos que no son ni urbanos ni rurales⁶.

Mapa 3.

Nodos urbanos regionales para el 2032



Fuente: Segeplan 2012.

Se ha desarrollado un patrón de ocupación del territorio, principalmente alrededor de la infraestructura vial que conecta la red de centros poblados y ciudades intermedias, en donde hay una alternancia de hábitat con características de residencias urbanas, industria y hábitat rural, dentro del espacio semirural urbanizado y que en la continuidad del territorio aparecen pequeñas áreas urbanas en donde las actividades agrícolas son predominantes, según los autores citados,

este espacio representa el ejemplo más evidente del espacio rururbano.

Las formas de transición campo-ciudad en Guatemala son peculiares. En muchos casos prevalecen las condiciones de subsistencia de quienes viven en el campo, mientras que la población, en especial los jóvenes, abandonan el campo buscando mejores oportunidades y un estilo de vida distinto al que éste les ofrece. Pero difícilmente las condiciones en el campo puedan ser mejoradas y las expectativas de los jóvenes puedan ser satisfechas si no se realiza un esfuerzo para lograr un desarrollo sostenible tanto del campo como de la ciudad.

El país ha tenido una mejora sustancial en su red de infraestructura vial lo que permite que territorios antes aislados, casos de Petén, la Franja Transversal del Norte, Ixcán, Norte de Huehuetenango e incluso el Valle del Polochic, tradicionalmente aislados hoy en día presentan gracias a esa comunicación vial una relación y dinámica económica que aunque no es suficiente para disminuir las desigualdades existentes entre los territorios, permite permear las dinámicas históricas sobre territorios profundamente aislados de la economía y las relaciones territoriales del país.

Por otro lado, las mejoras en la tecnología de la comunicación genera cada vez mayores movimientos de personas y bienes, y los cambios en el uso del suelo son sólo algunos de los factores que están generando cambios profundos y un nuevo orden de las relaciones entre las zonas urbanas y rurales.

Resulta difícil trazar una línea clara entre el territorio urbano y rural. El área metropolitana de Guatemala y la red de ciudades intermedias ya no se corresponden con la simple noción de aglomeración de centros urbanos o grupos de asentamientos compactos con medianas y grandes densidades de población y empleo que se distinguen claramente del entorno rural.

⁶En el sureste asiático, estos espacios se denominan “desakota” (poblaciones rurales y ciudades a la vez) y se encuentran, según el geógrafo McGee (1991), dentro de un radio de 200 kilómetros de las grandes ciudades o entre las metrópolis cercanas.

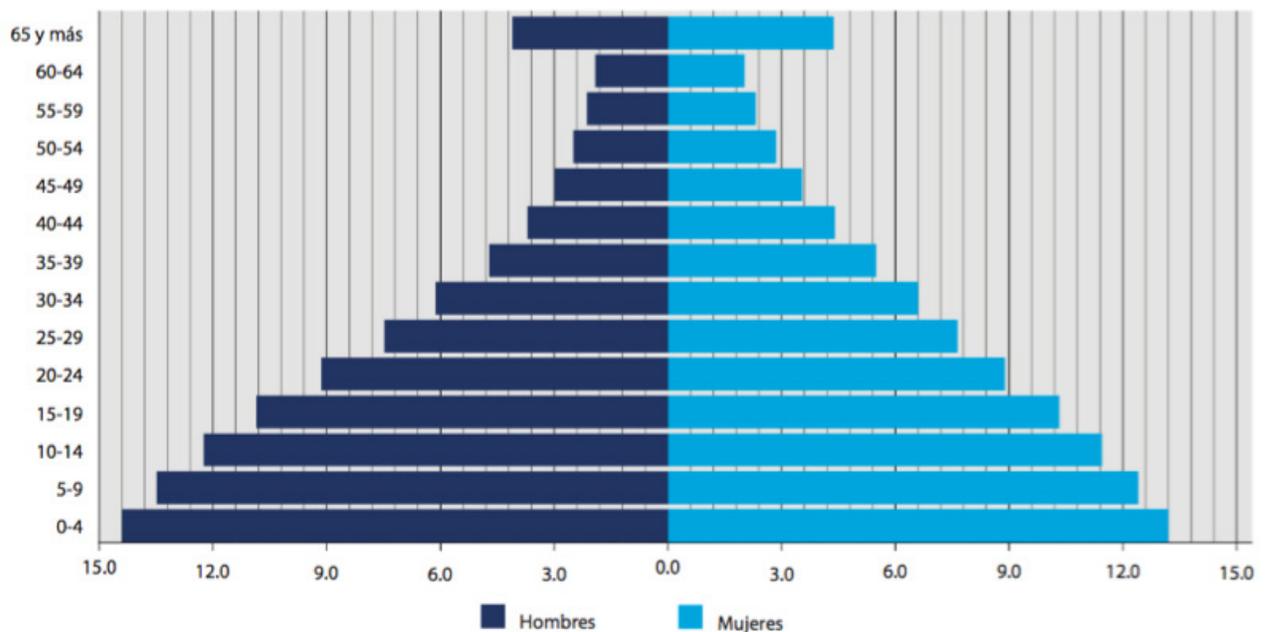
Del mismo modo, la agricultura ya no es la actividad económica única o principal de las zonas rurales. En cambio, las ciudades y las zonas rurales ahora incluyen elementos urbanos y rurales, incluso esto se da en diferentes proporciones y se caracteriza por diferentes patrones de asentamiento y densidades. La población de muchas zonas rurales alrededor de las ciudades se ha incrementado en el proceso de sub-urbanización. La gente viaja por distancias más largas que en el pasado, y todas las interacciones económicas tienen lugar en áreas más extensas.

Más allá de la región central, Guatemala se está transformando en un espacio urbano casi generalizado, muchas veces alrededor de sus ejes de comunicación, donde no operan ninguna regulación y el crecimiento de las unidades habitacionales dispersas hacen presión sobre las tierras agrícolas y desplazan los cultivos hacia la frontera agrícola en las zonas boscosas.

La base de la pirámide poblacional, tal como se muestra en la gráfica, es ancha, lo cual indica que la mayoría de los habitantes del país es joven. Esta situación plantea la ocurrencia de un bono demográfico que constituye una ventana de oportunidades. El bono iniciará en 2029 y se cerrará aproximadamente en 2069 (CEPAL, 2009). Durante ese período, la población dependiente habrá disminuido y la población en edad de trabajar habrá aumentado.

En la cúspide de la pirámide se puede observar un ensanchamiento, lo que indica que la población mayor de 65 años también está aumentando. Esto implicará una especial atención a las medidas de protección y seguridad social de la población de la tercera edad, con el objeto de asegurarle calidad de vida y posibilidades de continuar aportando por medio del conocimiento y experiencia adquiridos a lo largo de la vida.

Gráfica 4.
Distribución de la población según proyecciones del 2013



Fuente: Segeplan, con base en proyecciones del censo de 2002.

3. Consideración de las necesidades de los jóvenes urbanos

Los cambios demográficos que experimente Guatemala tienen grandes retos para juventud urbana. Las implicaciones de estos cambios dependerán de los esfuerzos que realice la sociedad guatemalteca para elevar las capacidades y la agencia de la niñez y la juventud que definirán los destinos del país en ese período de transición.

Las oportunidades, en Guatemala, son más bien escasas ya que el contexto plantea dificultades que se convierten en riesgos con posibles consecuencias muy adversas, como la subsistencia con bajos niveles de bienestar; altas tasas de fecundidad, con la consecuente elevada tasa de dependencia económica; migración internacional en condiciones irregulares, de inseguridad y precariedad, que implican exposición a violaciones de derechos humanos; y, en el extremo, la incorporación de jóvenes a actividades delictivas asociadas con maras y pandillas.

Las juventudes guatemaltecas está expuesta a múltiples riesgos. Entre la gente joven se encuentran los rostros de la exclusión: la malnutrición, el analfabetismo y la baja escolaridad, el desempleo y la informalidad, la falta de empadronamiento y capacidades para ejercer ciudadanía, la ausencia de tiempo para disfrutar.

Una mirada rápida al quehacer del Estado en materia de juventud en las últimas décadas revela rezagos históricos y algunos avances con el inicio del nuevo siglo. Es importante visibilizar que tales avances han sido notablemente impulsados por parte de las organizaciones juveniles. El tema del financiamiento público a programas dirigidos a las y los jóvenes es un tema aún pendiente entre las prioridades para la elaboración del presupuesto nacional.

Se requiere de un esfuerzo mucho más contundente del Estado y municipalidades para abordar de manera mas profunda el problema de la juventud urbana. De cara a la dinámica demográfica y la transición rural urbano, revierte un carácter estratégico focalizar programas y proyectos orientados a la juventud en las ciudades del país.

4. Respuesta a las necesidades de las personas de edad

La información sobre los adultos mayores es escasa, por lo que se anotan solamente algunos datos que caracterizan brevemente la situación de este grupo de población. Según las proyecciones de población calculadas por el INE, los adultos mayores de 65 años constituyen un 4.41% del total de la población guatemalteca. Esta proporción irá en aumento, dada la dinámica de población que el país tiene.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) afirma que en Guatemala más del 40% de la población adulta mayor se encuentra bajo la línea de pobreza. El 88% vive sin acceso a una pensión o jubilación, mientras el 12% que sí la tiene recibe un monto que no le permite cubrir sus necesidades básicas lo cual, como es obvio, resulta un impedimento para tener acceso a una vida digna. Es oportuno indicar que en términos de seguridad social tienen acceso a estas prestaciones solamente aquellos que se desempeñaron en la economía formal.

La tema de la tercer edad no constituye en la actualidad una problemática de mayor importancia y cuenta con pocos mecanismos y políticas públicas para responder a esos desafíos.

5. Integración de la perspectiva de género en el desarrollo urbano

Guatemala ha realizado esfuerzos para el desarrollo y fortalecimiento de aquella institucionalidad que permita alcanzar mayores niveles de igualdad entre hombres y mujeres. Dichos esfuerzos se han concentrado en la creación de instituciones para la promoción de los derechos humanos, tales como la Oficina Nacional de la Mujer, la Defensoría de la Mujer de la Procuraduría de Derechos Humanos, la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi) y la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem).

Debido a los altos niveles de exclusión por razones de género, en el país cobra particular importancia la profundización de acciones de política dirigidas a transformar la posición y situación de las mujeres en la sociedad. Políticas tales como la de salud sexual y reproductiva, reducción de la violencia contra las mujeres y aquellas que potencien sus posibilidades de independencia económica o reconozcan su rol determinante en el cuidado y la reproducción social se consideran prioritarias para los próximos años.

Dado que las brechas y asimetrías económicas, sociales y culturales, que persisten entre la población, continúan siendo un gran reto para el Estado guatemalteco, éste debe fortalecer los espacios ciudadanos, garantizar la igualdad de género, el respeto por las diferencias, erradicar la exclusión, el racismo y discriminación, y fomentar una cultura de paz, en armonía con la protección del ambiente y los recursos naturales.

6. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

Existe un sin número de indicadores que muestran el “desorden territorial” en el que vive Guatemala y que derivan del modelo de construcción territorial heredado de la historia. Del punto de vista del desarrollo territorial, las características son las siguientes:

- Un 37% de la tierra es subutilizada y un 15% es sobreutilizada, provocando erosiones del suelo que ocasionan la contaminación de las fuentes de agua con desechos sólidos, la reducción de la capacidad de infiltración del agua en el suelo, el azolvamiento de ríos y las inundaciones.⁷
- Se estima que la cobertura forestal ha disminuido de un 58% entre 1950 y 2005. La tasa de deforestación, en lugar de disminuir tiende a aumentar, ubicándose en la actualidad en 1.5% anual, siendo esta la más alta desde 1970.
- Menos del 5% de los centros poblados del país cuentan con plantas de tratamiento de aguas servidas, con lo que se contaminan las fuentes para usos humanos y productivos, afectándose gravemente la salud humana y la economía. Más del 50% de los hogares en la áreas urbanas de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Sololá, Totonicapán y Petén no poseen condiciones sanitarias mínimas.
- Los núcleos poblacionales más importantes del país han crecido desmesuradamente (tasa de urbanización del 5% anual), sin bases sólidas de planificación, provocando un desorden en las estructuras que lo componen y en los que se replican las condiciones de demanda de empleo, vivienda y los servicios que, igualmente, derivan en un crecimiento del sector informal de la economía, así como en condiciones de pobreza urbana.
- Mucha población rural emigra hacia los Estados Unidos. La OIM calculó que, para el año 2010, la población que vive en el exterior representaba un 11.4%⁸ del total de población guatemalteca. Estas personas son las principales responsables de las remesas que ingresan al país. Según la Encuesta sobre remesas y medio ambiente, efectuada por la

⁷Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009 “Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo”, IARNA, Guatemala, 2009.

⁸OIM (2013). Perfil migratorio de Guatemala 2012. Guatemala: OIM, p. 48.

OIM en 2008, en Guatemala había 1,060,191 receptores de remesas. Las remesas son a su vez un medio de financiar la vivienda y empuja las dinámicas del mercado inmobiliario y la urbanización dispersa existente en el territorio.

Del punto de vista urbano, se consideran relevantes las siguientes características:

- Se estima que para finales de los años 90 existían en el área metropolitana de Guatemala aproximadamente 400 asentamientos precarios¹⁰. Hacia 1991 habrían, sólo en “la Ciudad de Guatemala” unos 232 asentamientos con algún nivel de precariedad, en los cuales vivían unas 702,000 personas¹¹. Si consideramos la población del Departamento de Guatemala del censo del año 1994 en 1.813.825, la población de los asentamientos en el Municipio de Guatemala para ese año estaría alcanzado el 40% de la población del departamento.
- Se sabe que también crecen significativamente algunos centros urbanos secundarios (respecto a la ciudad capital -cabeceras departamentales-), y en los que se replican las condiciones de demanda de empleo, vivienda y los servicios que, igualmente, derivan en un crecimiento del sector informal de la economía, así como en condiciones de pobreza urbana.
- Si bien gran parte de la población urbana tiene acceso a agua potable y a drenajes, es mínimo el porcentaje de las aguas servidas que son tratadas para ser descargadas sin contaminantes en los cuerpos de agua, lo que afecta la salud de las personas en otras partes de la cuenca de dichos cuerpos de agua¹².
- Sólo un 31% de la población total (urbana y rural) tiene servicio municipal de recolección de desechos sólidos, dando como resultado

la contaminación del ambiente, el agua, con daños sobre la salud y el paisaje¹³.

- Con base en los resultados del Censo Oficial del 2002, ANACOVÍ estimó que el déficit habitacional acumulado en ese año era de un millón veintiún mil quinientos noventa y dos (1, 021,592) viviendas, y proyectaba que, conservadoramente el déficit para el año 2015 podría ser del 150% respecto al observado en el 2002¹⁴. Gran parte de este déficit corresponde a lo que se denomina “déficit cualitativo” que incluye hacinamiento y vivienda precaria, y cuya manifestación es principalmente la informalidad de la vivienda, que es una expresión que se encuentra muy lejos de lo que se podría considerar vivienda digna y que a la vez genera y afianza la condición de pobreza.
- Sin embargo, una buena parte de la vivienda formal tampoco presenta condiciones adecuadas de localización y accesibilidad, pues se encuentra muy lejos de los centros generadores de empleo. Esto afecta negativamente la calidad de vida de sus ocupantes, quienes deben invertir gran parte de su tiempo y sus recursos económicos en trasladarse a ellos, pues no tienen a disposición otra opción de vivienda formal.
- Más allá de los problemas identificados para las áreas urbanas, y considerando la predominancia de la población joven en Guatemala, cabe preguntarse si es el campo el que proveerá las oportunidades de empleo y los servicios necesarios que demanda la población. Se plantea la opción de que adoptar políticas de desarrollo urbano que permitan capitalizar las oportunidades que pueden presentar los centros poblados para proveer empleo, servicios, mejores oportunidades y una mejor calidad de vida.

¹⁰Saravía, Ricardo (Año ¿?), *Desarrollo de Viviendas Populares; Plan de Desarrollo Metropolitano, Metrópolis 2010... 3 años después; Ponencias del IV Simposio*, pág. 106; citado en ASIES (2003), *La Situación de los Asentamientos en el Municipio de Guatemala; Revista ASIES No. 2; Guatemala*, pág. 25.

¹¹UNICEF, SEGEPLAN, CRITERIO (1991); *Caracterización de las áreas precarias de la Ciudad de Guatemala*; citado en ASIES (2003), *La Situación de los Asentamientos en el Municipio de Guatemala; Revista ASIES No. 2; Guatemala*, pág. 29.

¹²No se ha encontrado dato exacto, pero se sabe que la mayoría de centros urbanos no cuenta con este servicio.

¹³http://unstats.un.org/unsd/environment/envpdf/Country_Snapshots_Sep%202009/Guatemala.pdf

¹⁴<http://www.construguate.com/negocios/publicaciones/Web81/Portada.htm>

La desigualdad territorial

La dinámica de la población guatemalteca y las posibilidades de acceso a y oferta de recursos para satisfacer sus necesidades básicas constituyen elementos indicativos para analizar el problema de la desigualdad que impera en el país. Según el Informe Regional de Desarrollo Humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2010 «[...] el 4% más rico de la población alcanzó un Índice de Desarrollo Humano -IDH-¹⁵ de 0,899, en tanto que el 15% más pobre tenía un IDH de 0,523».¹⁶

Estas desigualdades se observan de manera diferenciada en la población —por razones de sexo, edad, origen étnico y residencia—, lo que genera un impacto negativo en las condiciones de vida, específicamente de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y habitantes del área rural.

El lugar de residencia (urbana o rural) conlleva diferencias en la calidad de vida de las personas. En las áreas rurales, la ausencia de acciones sistemáticas de protección ha agudizado las condiciones de desigualdad. La Encovi 2011 reporta que un 71.35% de la población rural enfrenta las carencias propias de la pobreza general, mientras que el porcentaje de población urbana en esta condición es de 34.97%.

La diferencia es mayor cuando se alude a la pobreza extrema, que es de 21.12% en el área rural y de 5.07% en el área urbana. La situación de alta vulnerabilidad económica, social y ambiental a la que se ven sometidos los sectores mayoritarios de la población se agudiza debido al impacto que trae consigo la ocurrencia de fenómenos climáticos. Los efectos de esos eventos deterioran aún más las condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional.

La producción de alimentos no está garantizada, pues los medios de vida de las familias se han deteriorado y las condiciones de pobreza y

degradación ambiental han provocado que los choques y tensiones, especialmente por fenómenos climáticos, destruyan la producción agrícola y pecuaria, lo que afecta la disponibilidad de alimentos de las familias durante todo el año.

Dimensión económica del desarrollo territorial actual

Finalmente, el modelo de desarrollo territorial, principalmente en el mundo rural, ha tenido consecuencias sobre informalidad y empleo de subsistencia (principalmente agrícola), así como poca valorización de los productos y producciones. Asimismo, existe poca capacidad humana y especialización en los territorios.

Aunque las empresas informales no tienen un status reconocido y no son objeto de regulaciones de producción y del empleo, éstas al producir y distribuir bienes en los mercados local nacional o exterior (como ocurre con el sistema microempresarial de San Francisco el Alto, Totonicapán), establecen relaciones con la economía formal.

En efecto, los emprendimientos productivos de carácter informal son reconocidos de manera ambigua: por un lado, como una fuente de sustento para grupos vulnerables en reconocimiento del espíritu emprendedor que las contextualiza, y por otro lado, como una economía donde la carencia de estándares condicionan las posibilidades de expansión y desarrollo de empresas formales. La mayoría de las causas de la informalidad están dadas por dificultades legales, institucionales y su aislamiento de mercados financieros.

La actividad informal tiene como un potencial su adaptabilidad a los cambios en el régimen económico, en este sentido tiene "flexibilidad". Sus principales características son la producción diversificada y proximidad al cliente; su debilidad es que su producción está organizada sobre la base de relaciones personales.

¹⁵El Índice de Desarrollo Humano (IDH) está compuesto por tres parámetros: esperanza de vida, nivel de escolaridad e ingreso nacional per cápita. Se expresa mediante un valor que va de 0 a 1, donde estar más cerca del cero es sinónimo de precariedad de vida y estar más cerca del valor 1 es sinónimo de bienestar para todos los miembros de ese grupo o sociedad.

¹⁶PNUD (2010). P. 30.

Dispersión territorial

Otros datos del censo 2002 evidencian la dispersión territorial al agrupar por categorías de municipios, considerando el número de habitantes por centro poblado, se identifica que:

- 16,000 centros poblados con menos de 2,000 habitantes
- 15,000 centros poblados con menos de 1,000 habitantes
- 2,500 centros poblados con menos de 50 habitantes

Esos 16,000 poblados menores (aldeas, caseríos, parcelamientos) se encuentran dispersos o diseminados en el territorio, lo que dificulta el acceso a servicios públicos y genera dependencia de actividades agrícolas o pecuarias de subsistencia¹⁷. Muchos de los bajos indicadores en términos de cobertura social provienen de la dispersión territorial y de la ausencia de centralidades que permiten racionalizar y ordenar la prestación de servicios básicos para la población.

7. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Esa transición de una sociedad rural a una urbana constituye un momento único y clave para el país y tiene grandes consecuencias para el ordenamiento y el desarrollo del territorio. En comparación con los demás países de América Latina, Guatemala es uno de los últimos países en conocer este proceso de transición.

La transición rural-urbana¹⁸ (también denominada transición urbana) se define como el período durante el cual un país pasa de una baja tasa de urbanización a una tasa mayoritaria de urbanización.

La transición rural-urbano en cualquier contexto conlleva una serie de desafíos tanto para el campo como para los centros poblados: la dimensión económica, social y ambiental de la transición, el abandono del campo de una población joven que no encuentra en el agro las oportunidades y el estilo de vida al que aspira, la necesidad de formación del capital humano para preparar a la transición, la dificultad en la llegada a la ciudad y el crecimiento exponencial de las demandas vinculadas a la urbanización (energía, agua, servicios básicos). Así, la transición urbana es más que una transición estadística: es un cambio en el funcionamiento y organización de los territorios, en su gestión y en la gestión de los ciudadanos que allí viven.

El proceso de urbanización en Guatemala está apenas iniciando. Con una tasa de crecimiento urbano anual de 3,3% derivado principalmente de la migración interna (campo ciudad), se estima que el país pueda alcanzar un total de población urbana de 75% en 2030 (actualmente en 52%) conllevando la llegada de más de 6 millones de habitantes en los centros urbanos principales.

Para Guatemala, esa transición de una sociedad rural a lo urbano constituye un momento único y tiene grandes consecuencias para el ordenamiento y el desarrollo del territorio. En comparación de los demás países de América Latina, Guatemala es uno de los últimos países en conocer la transición. La transformación del territorio de los próximos años implica una serie de retos para la administración pública y para la sociedad en general, en términos de la ordenación territorial, manejo ambiental y de los recursos naturales, construcción de vivienda social y estrategias de generación de empleo urbano.

Según las estimaciones, y en ausencia de políticas específicas en la materia, para el 2032 se estima que la región central concentrará más de 5 millones de personas y el nodo urbano de Quetzaltenango alrededor de dos millones. Tres

¹⁷Instituto Nacional de Estadística (2006), *Proyecciones de Población y Lugares Poblados con base al XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, Período 2000-2020*.

¹⁸Gérard-François Dumont, 'L'urbanisation du monde et des populations', *Vivre en Ville - Observatoire mondial des modes de vie urbain*, PUF 2008.

ciudades tendrán arriba del millón de habitantes (Cobán, Huehuetenango y Retalhuleu) y el resto en centros urbanos menores.

La transformación del territorio es un fenómeno que ha ocurrido, está ocurriendo y continuará, situación que plantea desafíos para la administración pública y para la sociedad en general en términos

de la ordenación territorial, construcción de vivienda social y estrategias de generación de empleo urbano.

La respuesta a esos desafíos constituye la base de la propuesta de Agenda Urbana de Guatemala que el actual Gobierno de la República está formulando y buscando implementar.

II. TIERRA Y PLANIFICACIÓN URBANA: RETOS Y DESAFÍOS PARA UN NUEVO PROGRAMA URBANO

8. Garantizar una planificación y diseño urbanos sostenibles

Desde el año 1985 la Constitución de la República ha encargado a las municipalidades la gestión de su territorio. Si bien las leyes vigentes asignan a la Municipalidad la responsabilidad de formular, aprobar y ejecutar planes de Ordenamiento Territorial (POT), no determinan sanciones para quienes incumplan.

De esa cuenta, solamente el municipio de Guatemala y el de Antigua han aprobado y gestionado su POT, mientras los 338 municipios restantes carecen de éste instrumento aprobado y en fase de implementación. Varios municipios han elaborado documentos o investigaciones relacionadas, pero no han concluido sus procesos o los concejos municipales no han aprobado las normativas. El ranking de la gestión municipal de Segeplan muestra el estado preocupante de los municipios en materia de gestión territorial.

Entendiendo el POT como parte de los instrumentos que contribuyen al desarrollo integral, éste se articula en el Sistema Nacional de Planificación (SNP). En un proceso de institucionalización del OT en el SNP, SEGEPLAN creó la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial (SPOT) y en ella a la Dirección de Ordenamiento Territorial (DOT) que inició acciones en el 2009. De esa cuenta, SEGEPLAN ha brindado asistencia a varios municipios que están impulsando sus procesos de OT, proveyendo asesoría técnica, metodológica y capacitaciones. Al 2015, SEGEPLAN ha acompañado a más de 100 municipios de todo el país en la puesta en marcha de sus procesos POT. Esta oportunidad de acompañamiento ha permitido evidenciar retos en la implementación del OT a escala municipal, y sensibilizar a los

gobiernos locales sobre los beneficios de este instrumento de gestión territorial. En el marco de estas experiencias, se ha evidenciado que las municipalidades, en su mayoría, no están adecuadamente organizadas para gestionar y administrar su municipio desde una lógica de OT.

En función del tipo de ciudad, aparecen tres zonas diferenciadas para el uso, planeamiento y desarrollo de las tierras urbanas:

- El municipio de Guatemala, el único a la fecha en contar con un plan de ordenamiento territorial de carácter vinculante, principalmente para los aspectos constructivos y la edificabilidad, y en donde los instrumentos de planeamiento y gestión del uso del suelo se aplican en buena medida. El municipio de Guatemala ha avanzado en la aplicación de planes locales de uso del suelo, aunque cabe resaltar que la mayoría son en ámbito consolidado y que los equipos municipales han dejado de lado la aplicación de instrumentos regulatorios en la zona de expansión del municipio.
- Los municipios de Mixco, Villanueva y otros conurbados de la ciudad de Guatemala, que han iniciado procesos de ordenamiento territorial y con mayores capacidades de control de la construcción, pero que a la fecha no cuentan con ningún instrumento de gestión del suelo y en donde se dan las mayores dinámicas de crecimiento urbano, sea por la vía formal (condominios cerrados) o informal (asentamientos precarios). Existe una reciente y paulatina especialización de los equipos municipales de esos municipios.

- Las ciudades del interior del país, con poca capacidad instalada y que no cuentan con ningún instrumento de ordenamiento territorial ni procesos en marcha. En esos municipios, el control de las construcciones se vincula más a un aspecto de cobro que de control del territorio. Por esa razón, se diferenció en el indicador 3.4.1 (Las provisiones para los permisos de edificaciones residenciales son apropiadas, accesibles económicamente y se hacen cumplir) la situación entre el municipio de Guatemala y el resto del país.

9. Mejorar la gestión de las tierras urbanas, teniendo en cuenta también la expansión urbana

Los instrumentos de gestión del suelo abarcan tres dimensiones que se articulan entre sí: la propiedad, el valor y el uso de la tierra. Los instrumentos de gestión del suelo actúan por medio de restricciones al uso y propiedad de suelo, sea por reglamentos, normas, ordenanzas o incentivos, que incentivan, autorizan, limitan o prohíben usos, buscando poner en sintonía las demandas de los habitantes de determinados territorios con una oferta pública diversa y articulada de productos, bienes y servicios, en una perspectiva ordenada, segura y competitiva.

Los instrumentos de gestión del suelo urbano son limitados en Guatemala por dos razones: a) en ausencia de un marco legal que incentive la puesta en marcha de instrumentos de gestión del suelo, queda a interpretación de los Gobiernos locales, en el marco de su competencia, amplia, de ordenamiento territorial, adoptar herramientas de esa naturaleza, b) la falta de capacidad en la materia no ha permitido que los equipos municipales – menos lo de la ciudad de Guatemala – emprenden acciones de gestión del suelo, sea en zonas de expansión urbana (planes parciales por ejemplo) o de consolidación (recuperación de plusvalía, reconcentración parcelaria por ejemplo.

Como único instrumento existente y poco usado, la contribución por mejoras permite recuperar parte de los valores asignados a la construcción de una obra (principalmente una calle). Por otro lado, solamente la municipalidad de Guatemala está empezando en discutir herramientas capaces de vincular derechos y obligaciones de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios en el proceso de construcción de la ciudad. Y los instrumentos como la expropiación, no está siendo utilizada para regular los precios del suelo, incluso en la construcción de obra públicas.

De esa cuenta, se puede calificar como inexistente el uso de instrumentos como las restricciones relativas a la transferencia de la propiedad de las tierras urbanas usados en otros contextos pero ausente en Guatemala. En términos de restricciones de uso del suelo para riesgo a desastre, existe una herramienta de índole nacional/sectorial (declaración de alto riesgo emitida por la Secretaria de la coordinación de riesgo a desastres SE-CONRED) pero ha sido poco usada, no se hace cumplir en general y no se vincula de momento a los procesos de ordenamiento territorial municipal.

La aprobación de una Ley de Ordenamiento Territorial, que pueda normar la obligación de las municipalidades en desarrollar y aplicar instrumentos de gestión del suelo, se considera como una prioridad para el país en los próximos años.

10. Aumentar la producción de alimentos de las zonas urbanas y periurbanas

Guatemala cuenta con pocos esfuerzos en materia de producción de alimentos en zonas urbanas y periurbanas. La rurbanización del país ha tenido grandes implicaciones en términos de avances de las tierras urbanas sobre suelo rural, afectando fuertemente los suelos agrícolas y la capacidad de producción de alimentos.

La mejor política que se puede impulsar acerca de la producción de alimentos en Guatemala consiste en la actualidad en definir claramente el perímetro urbano y marcar taxativamente el suelo de expansión para evitar el crecimiento sin control.

11. Hacer frente a los desafíos de la movilidad urbana

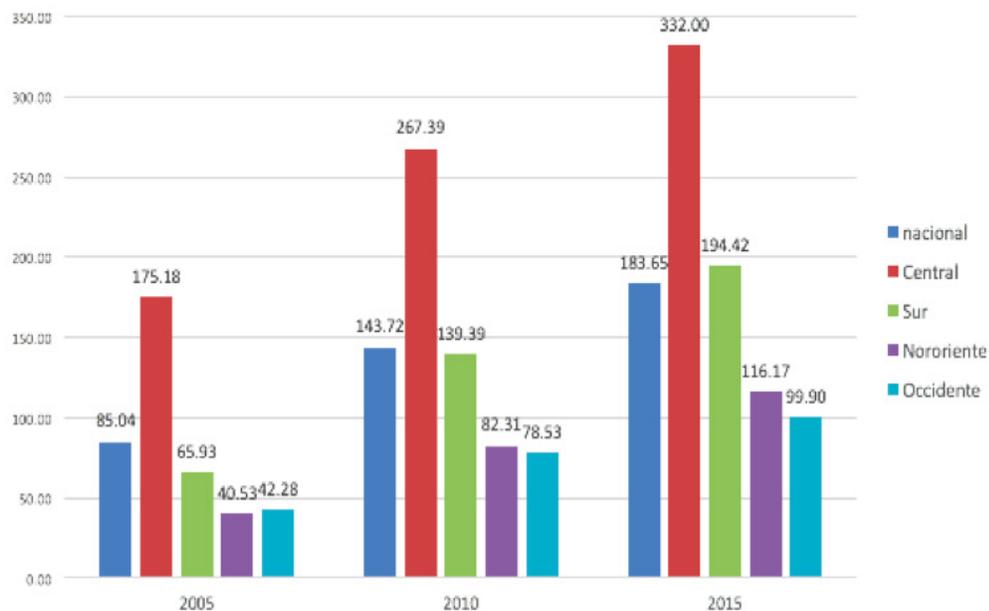
Según Decreto Legislativo 132-1996. Se aprueba en el país la Ley de Tránsito que incluye todas aquellas actividades relacionadas con la regulación, control, ordenamiento y administración de la circulación terrestre y acuática de las personas y vehículos, sus conductores y pasajeros, estacionamiento de vehículos, señalización,

semaforización, uso de vías públicas, educación vial y actividades de policía, relacionadas con el tránsito en las vías públicas. La aplicación de esta ley es de observancia general para todas las personas y vehículos que se encuentre en territorio nacional; con excepción de lo establecido en convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.

Se observa claramente en la gráfica anterior, que siendo la ciudad de Guatemala y su área metropolitana, una urbe que tiene unos 3.5 millones de habitantes en el año 2014 en término medio, es ya una ciudad de masas, que necesita un sistema de transporte colectivo urbano de masas, además de otras formas de movilidad urbana.

Gráfica 5.

Tasa de motorización: vehículos por cada mil habitantes



Fuente: estructuración del Programa de incentivos fiscales y subsidios enfocados en el uso de energías limpias para transporte público y privado. MINFIN-BID. 2016.

12. Mejorar la capacidad técnica para planificar y gestionar las ciudades

Algunos retos en el OT a escala municipal:

- Necesidad de un **liderazgo político y técnico de las municipalidades** para impulsar sus propios procesos. El determinante de los procesos POT municipales es la **voluntad política** de los miembros del concejo municipal, quienes son responsables de aprobar e implementar el POT y su normativa.
- La mayoría de municipalidades no cuentan con **equipos técnicos** capacitados, destinados específicamente a dar seguimiento a procesos de OT. Son pocas las municipalidades que cuentan con equipos técnicos y tecnología básica para abordar el proceso POT. El OT es un **proceso multidisciplinario**, por lo que es necesario un acompañamiento técnico especializado al proceso.
- La gestión municipal está **orientada a la ejecución de obras**, y no a la administración estratégica del territorio, por lo que carecen de visión y planificación integral del desarrollo del municipio, sin considerar al OT como orientador de la inversión pública.
- Pocas municipalidades destinan **fondos** para impulsar procesos de OT en sus municipios.
- Limitada generación y acceso a **información territorial, geográfica** y estadística en la escala necesaria para sustentar un proceso POT.
- Desafíos en la coordinación **intra e inter institucional** para el acompañamiento a los municipios.
- Limitado acceso de equipos municipales a la **formación académica especializada** en

OT. Es importante resaltar el nivel básico de discusión sobre el tema de OT en Guatemala. La ausencia de cuadros preparados a nivel universitario en la temática y la poca oferta de especialización no ha permitido crear la masa crítica de especialistas capaces de guiar, fomentar y acompañar una agenda de reflexión en la materia.

- Desafíos en la conducción, desde la municipalidad, de **procesos participativos**, legítimo y orientado a consenso. Necesidad de fortalecer las capacidades y el involucramiento de la **sociedad civil**.
- Necesidad de fortalecer la **organización mancomunada o de asociación de municipios** para la gestión territorial, en fortalecimiento a procesos POT municipales.

Guatemala vive todavía en la memoria de un pasado agrario sin darse cuenta que su realidad urbana es cada vez más apremiante. Existe un crecimiento fuerte de las ciudades intermedias como Escuintla, Cobán, Puerto Barrios, Quetzaltenango, que hasta el momento se están desarrollando sin ningún tipo o con muy poca normativa, basado exclusivamente en un proceso de urbanización vinculado a la actuación del sector privado.

Para mejorar la capacidad técnica de planificar y gestionar las ciudades, se requiere de superar algunos retos importantes en materia de ordenamiento territorial, que se presentan a continuación, frente a esa problemática, muy poco se ha hecho desde el punto de vista del Estado para ir abordando este problema. La ausencia de un ente rector para el tema urbano y la falta de una verdadera política de vivienda progresista son obstáculos que impiden hacer avanzar en el desarrollo del país. Más allá de la política pública, se requiere de la creación en Guatemala de un ente rector para el desarrollo urbano. Hoy día, existe un gran vacío institucional ya que ninguna

¹⁹Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 y su Reglamento

entidad tiene plenas competencias sobre el tema urbano. El tema de desarrollo urbano está contemplado en algunas líneas de acción desde los sectores, SEGEPLAN, INFOM y el Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda teniendo competencias dispersas. Cualquier proyecto vinculado con el tema urbano en Guatemala debe de provocar una reflexión sobre el tipo de institucionalidad que el país requiere para el contexto de un país cada vez urbano. Los modelos oscilan entre la creación de un nuevo ministerio (ejemplo de ministerio de la ciudad de Brasil) o por la reforma del INFOM hacia una institución más integral.

13. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

El Código Municipal guatemalteco aprobado en el año 2002 (Ver Anexo I) establece las competencias en el ámbito de la planificación del desarrollo, ordenación territorial y urbanística. Entre ellas la obligatoriedad de elaborar un *Plan de Ordenamiento Territorial (POT)* y un plan de desarrollo municipal (PDM), así como de impulsar la puesta en funcionamiento de Oficinas Técnicas Municipales para planificar y coordinar las diferentes políticas públicas del territorio. A su vez en el Código se establecen los mecanismos de coordinación con los *Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES)* y el *Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDES)*. A partir de los Acuerdos de Paz su finalidad es crear mecanismos de participación ciudadana, tanto en los ámbitos rurales como urbanos¹⁹. Se intenta, de este modo, generar estructuras de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente de los grupos indígenas y de las mujeres y de crear nuevas organizaciones de gobernanza.

Los municipios son las entidades responsables de la ordenación y gestión urbanística. Es significativa la prontitud con la que Guatemala se dota de legislación general en esta materia. En 1956 aprueba su Ley preliminar de urbanismo,

que aún se mantiene vigente en la actualidad. En la misma se fijan los instrumentos que cada municipio debería poseer para encauzar el uso del suelo de su término (zonificación) y la expansión urbanística.

La operatividad de este marco legal ha sido muy pequeña en Guatemala, debido a la inexistencia de sistemas impositivos que permitiesen contar con unos recursos económicos estables a las municipalidades con los que incidir en la dotación de servicios públicos básicos. También por falta de un ente rector para apoyar el desempeño municipal y de un ente fiscalizador que obligue la municipalidad en cumplir con la obligatoriedad de las responsabilidades que le han sido asignadas. Por este motivo en el Código Municipal del año 2002, se plantea la necesidad de elaboración de un POT que se puede asimilar a un nuevo marco legal en materia urbanística, sin que llegue a derrocar el anterior. En él se abre la puerta al establecimiento de mecanismos de coordinación con los programas de inversión municipal, fundamental para que actividad de planificación acabe materializándose en obras públicas concretas.

En la práctica, la SEGEPLAN ha prestado asistencia técnica a los gobiernos locales para la formulación de planes de desarrollo municipal y planes de ordenamiento territorial en el marco del Sistema Nacional de Planificación²⁰.

La competencia en ordenamiento territorial y la formulación de los planes está reservada al Concejo municipal (Código Municipal, artículo 35) al disponer que:

- a. El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- b. La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo

urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;”

Según el ranking de gestión municipal impulsado por la Secretaría General de Planificación y programación de la Presidencia SEGEPLAN, que califica la gestión de los gobiernos locales en función de distintos ejes de acción, el índice de gestión estratégica presenta un gran rezago en su calificación: 221 municipios (66.17%) se encuentran en la categoría “Media Baja”, y 79 municipios (23.65%) se ubican en la categoría “Baja”. El ranking señala que 300 administraciones municipales (89.82%) no utilizan los instrumentos de gestión para una planificación estratégica y operativa de su territorio.

Vale la pena destacar que han existido avances paulatinos en la institucionalización de herramientas de control del territorio: hoy en día más del 62% de las municipalidades se encuentran entre las categorías “Alta” y “Media Alta” para el indicador. Sin embargo, en lo que se refiere al ordenamiento territorial, los resultados del ranking señalan que más del 90% de las municipalidades realizan muy pocas acciones para cumplir con esta competencia obligatoria del municipio (126 municipalidades obtuvieron un puntaje de cero en este indicador). Asimismo, es preocupante que el 98% de las municipalidades no incluyen las medidas de reducción de vulnerabilidad en la etapa de pre-inversión del ciclo de aprobación de los proyectos (325 municipalidades obtuvieron un puntaje de cero en este indicador).

Uno de los desafíos de la gestión estratégica consiste en que los instrumentos de planificación estratégica y operativa dejen de ser un simple requisito, y se conviertan en herramientas que orienten verdaderamente el desarrollo del municipio. El objetivo es que la planificación sea vinculante con el presupuesto desde la toma de decisiones hasta la ejecución operativa.

En el marco de la descentralización, el Estado ha abandonado la responsabilidad de lo urbano a las municipalidades sin que esas estén preparadas en asumir el reto. Con finanzas municipales tan débiles, no han podido crear funcionarios públicos territoriales capaces de abordar el tema con seriedad.

Por otro lado, se sigue pensando en el tema urbano como exclusivo de la municipalidad capital. Y las actuaciones de la ciudad de Guatemala, si bien han sido visibles, han pasado a ser las únicas en el campo urbano. Actualmente, SEGEPLAN está impulsando procesos de ordenamiento territorial en más de 30 municipalidades como experiencias piloto.

Algunas ciudades cuentan con un plan regulador establecido en los años 70 (Antigua, Quetzaltenango) en desuso, no respetados y desactualizados. La mayor parte de las municipalidades cobran licencias de construcción concebidas como una fuente de ingresos y no como instrumento de ordenamiento y desarrollo territorial. La mayor parte de las municipalidades no cuentan tampoco con una información parcelaria (catastral) que permitiría operar el ordenamiento territorial de lote en lote.

La ausencia de un ente rector para el tema urbano y la falta de una verdadera política de vivienda progresista son obstáculos que impiden hacer avanzar en el desarrollo del país.

14. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Las ciudades intermedias son ciudades que más allá de su tamaño se comportan como articuladoras del territorio, que dependiendo de su emplazamiento, tienen la función de “intermediar” tanto entre otras ciudades, como entre asentamientos rurales y las diversas actividades y flujos que en este se despliegan.

²¹LLOP TORNÉ, JM. (2000): *Ciudades Intermedias. Urbanización y sostenibilidad*, en VII Semana de Estudios Urbanos en 1998, Lleida.

Debido a sus especificidades sociales y territoriales, las ciudades intermedias constituyen un medio privilegiado para la planificación regional del desarrollo, porque vinculan el crecimiento urbano con el equilibrio regional, en una dinámica positiva entre lo urbano y lo rural. Una ciudad intermedia juega un rol importante para suministrar bienes y servicios públicos y privados a las poblaciones urbanas y rurales de la región. A menudo operan como centros administrativos representando a las autoridades departamentales y nacionales. Más aún, concentran un número de actividades secundarias y terciarias indispensables para la vida en sociedad (bancos, ventas minoristas y al por mayor, negocios, telecomunicaciones, entre otros). Las ciudades intermedias articulan un entorno regional, es decir, representan el corazón de una región y regulan los flujos que las irrigan²¹.

Un nuevo programa urbano debe plantear la definición de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de ciudades intermedias estratégicas (Huehuetenango, Zacapa-Chiquimula, Coban, Puerto Barrios). Los planes contendrán estudios y diagnósticos integrales de las aglomeraciones a nivel social, ambiental, económico e institucional, plan de ordenamiento territorial mancomunado, identificación de la infraestructura estratégica, plan de acción, perfilación de proyectos, estrategia de gestión y creación de sistemas de información e indicadores.

La formulación de planes de desarrollo territorial tendrá varios enfoques:

- El carácter metropolitano de los planes de desarrollo urbano a desarrollar. La planificación urbana de las ciudades intermedias pasa por la adopción de un modelo metropolitano, más allá de la visión administrativa. El proyecto aportará un modelo de gestión territorial metropolitano, así como la implementación de modelos novedosos de gobernanza.

- El modelo metropolitano de vivienda y transporte para la mitigación del cambio climático. Siendo las ciudades y el transporte vehicular uno de las principales fuentes de contaminación, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deberán incluir una reflexión y acciones para evitar el crecimiento horizontal y en condominios, plantear soluciones de vivienda social asociados a planes y programas de transporte limpio masivo para las ciudades intermedias.
- La adaptación al cambio climático permite hilar la relación entre el territorio rural y la ciudad. Un punto principal del abordaje de los planes hace referencia a la calidad de vida urbana, que depende en gran medida de la prestación de los servicios eco sistémicos (agua, bosque, aire) y deberá buscar planes, programas y proyectos que aseguran el abastecimiento en agua, energía y alimentos, la calidad del aire y paisajes recreacionales, así como mecanismos de subsidiariedad y pagos por servicios ambientales entre ciudad y su entorno inmediato.
- La planificación territorial con enfoque de sostenibilidad urbana, lo que significa incluir en la planificación de las ciudades aspectos vinculados a la zonificación ecológica del territorio, La creación de espacios verdes, la permeabilidad del suelo, la auto suficiencia energética de las construcciones y el tratamiento y reciclajes de los residuos sólidos y líquidos.

III. MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACIÓN: RETOS Y DESAFÍOS PARA UN NUEVO PROGRAMA URBANO

15. Combatir el cambio climático

Guatemala es particularmente vulnerable a los efectos de Cambio Climático, de los cuales tendrá que soportar una carga anormal y desproporcionada, situación que amenaza a su población, su patrimonio, la producción de alimentos y los medios de subsistencia, impidiendo que el desarrollo económico y social prosiga de manera sostenible. El Plan Nacional de Desarrollo –K'atun 2032– del país en un esfuerzo articulado, coherente y sistémico con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, con un enfoque bajo en emisiones. Lo anterior, cumpliendo con los mandatos de la Política Nacional de Cambio Climático (Acuerdo Gubernativo 329-2009), la Ley Marco de Cambio Climático y sus salvaguardas (Art. 3), los derechos humanos, la equidad de género, los derechos de los pueblos indígenas y los principios reconocidos internacionalmente por el país.

Guatemala está expuesta a eventos extremos. En los últimos dieciséis años (1998 al 2014), se han registrado un total acumulado de ocho eventos hidro-meteorológicos extremos ligados al cambio climático (los huracanes y tormentas tropicales Mitch, 1998; Stan, 2005; Agatha, 2010; y algunas depresiones tropicales y sequías importantes). Las pérdidas y daños acumulados ascienden a más de US\$ 3,5 mil millones de dólares, distribuidos principalmente en los sectores afectados de infraestructura, agricultura y salud.

En términos de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), Guatemala contribuye con menos del 0.1% de las emisiones mundiales y sus emisiones son 2.48 tCO₂e/cápita, al año 2005 cifra considerablemente menor al promedio de las emisiones per cápita de la región de Latinoamérica

y el Caribe (4.6 tCO₂e/cápita). De acuerdo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus actuales capacidades, Guatemala planifica lograr una reducción del 11.2% de sus emisiones GEI totales del año base 2005 proyectado al año 2030.

El Estado de Guatemala ha iniciado acciones concretas para enfrentar los desafíos que representa el cambio climático. Guatemala cuenta con una Política Nacional de Cambio Climático y una de las primeras leyes de cambio climático a nivel mundial: Ley Marco de Cambio Climático, mediante la cual se creó el Consejo Nacional de Cambio Climático (Art. 8), que integra a los sectores del país (gobierno, municipalidades, alcaldes y autoridades indígenas, privado, campesino, organizaciones no gubernamentales, indígena y universidades).

Los sectores de la economía nacional con mayor necesidad de soporte para la implementación de las políticas y estrategias de reducción de emisiones son: bosques, agricultura y transporte. El subsector transporte presenta oportunidades de inversión para el mejoramiento de la movilidad urbana basada en transporte masivo eficiente que favorezca la productividad de todos los sectores del país y contribuya a una reducción significativa de las emisiones.

Guatemala es un país que sufre los efectos del cambio climático que, por sus características sociales y económicas es considerado muy vulnerable. El Estado de Guatemala, a través de varios instrumentos nacionales, promueve y propone la reducción transversal de la vulnerabilidad y mejoramiento de los procesos de adaptación en sectores clave.

En cumplimiento con la ley marco de cambio climático, actualmente se está desarrollando el plan de acción nacional de adaptación y mitigación al cambio climático, el cual se debe actualizar de acuerdo a los resultados de las futuras comunicaciones nacionales. A partir de dicho Plan, cada institución del gobierno elaborará sus planes estratégicos institucionales para hacer frente al cambio climático de acuerdo a su mandato legal, lo que implica una fuerte incidencia en el proceso de planificación nacional y su vínculo con el presupuesto general de la Nación.

En materia de reducción de riesgo de desastres vinculados a eventos climatológicos extremos, el país desarrolla un proceso de unificación de información climática y el desarrollo de sistemas de alerta temprana; sin embargo, aún existen barreras de carácter tecnológico, financiero y cultural que requieren de un mayor apoyo para agilizar la capacidad de respuesta de las instituciones y la población. La ley marco de cambio climático (Art. 14) dispone la elaboración de guías metodológicas para la gestión de riesgo, la reducción de la vulnerabilidad y el mejoramiento de la capacidad de adaptación.

La implementación y mejora del sistema Transmetro (BRT por sus siglas en inglés) actualmente en operación en la ciudad de Guatemala. Además, se impulsará una normativa para establecer un programa de incentivos fiscales y subsidios enfocados en el uso de energías limpias para el transporte público y privado, incluyendo normativa para regular las emisiones de GEI en el transporte público colectivo e individual (Art. 21).

En el tema de reducción de riesgos, se impulsa la Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres, enfocada en la implementación de las líneas de acción para el cumplimiento de la meta que establece el Plan Nacional de Desarrollo (Katún 2032), en la cual se establece que el 100% de las instituciones públicas y los gobiernos

locales aplican criterios de territorios ciudades y municipios resilientes

16. Reducir el riesgo de desastres

En el 2001 se aprueba la Ley de Desarrollo Social que contiene dos artículos relacionados con el tema de reducción de desastres (37 y 38), los cuales establecen una relación intrínseca entre la planificación del desarrollo y la reducción de la vulnerabilidad ante las amenazas. En el 2006 el Gobierno de Guatemala aprobó el Programa Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres en los Procesos de Desarrollo 2007-2012, el cual incluye actividades interinstitucionales relacionadas con la reducción de desastres pero también con la atención e la emergencia. Este Programa Nacional fue un esfuerzo impulsado por la SEGEPLAN en coordinación con la SE-CONRED y constituyó un primer ejercicio nacional en materia de gestión para la reducción del riesgo a los desastres²².

En el 2008, tomando como línea de referencia el Programa Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres en los Procesos de Desarrollo 2007-2012, el Gobierno de Guatemala decide desarrollar el Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011 con el objetivo de plantear procesos de mediano y largo plazo pero también proyectos de corto plazo medibles y verificables. Este programa establece que dentro de las estrategias trazadas, el tema integral se desarrollará en la Política y Estrategia Nacional de Gestión de Riesgo que se impulsará en un corto plazo.

En el año 2009, el Gobierno de Guatemala instala oficialmente ante el Sistema de Naciones Unidas y la Secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres, la Plataforma Nacional, que para el caso de Guatemala se constituye en la Mesa de Diálogo para la

²²SEGEPLAN, "Guía para Incorporar la gestión de riesgo en la fase de la planificación municipal", 2011

Reducción de Riesgo a los Desastres, siendo el espacio de convergencia del Sector público y la sociedad civil, desde donde se promueven la construcción de consensos respecto a las iniciativas a implementarse en el país para la reducción del riesgo. La Mesa Nacional de Diálogo en Gestión para la Reducción de Riesgo a los Desastres es un esfuerzo interinstitucional con un marco programático definido en donde convergen diferentes sectores del país para lograr estructuralmente la reducción del riesgo a los desastres y es convocada por la Vicepresidencia de la República de Guatemala y la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –SE-CONRED–. Este espacio de convergencia da seguimiento a las acciones que establece el Marco de Acción de Hyogo, así como a las estrategias definidas en la Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo –PCGIR–. La Mesa está conformada por cuatro comisiones de trabajo: identificación y monitoreo de riesgo, reducción de riesgos, planificación y fortalecimiento institucional y estrategia financiera.

Como resultado de la mesa, se aprueba en febrero del 2011 la Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala, por parte del Consejo Nacional de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres de Origen Natural o Provocado. Los ejes planteados por la política nacional para la reducción de riesgo a desastres son los siguientes:

- Identificación, análisis y valoración del riesgo
- La preparación de capacidades y condiciones para el manejo del riesgo a los desastres y el desastre
- Gestión: mitigación, transferencia y adaptación
- Recuperación post desastre

El ordenamiento territorial se plantea como una de las acciones prioritarias a realizar en el eje de Gestión: mitigación, transferencia y adaptación.

Del año 2009 al año 2011, más allá de la aprobación de la política y entre los avances de la mesa, se encuentra el desarrollo de propuestas metodológicas para el mapeo de la amenaza y el desarrollo cartográfico a 1:25,000, el análisis de la vulnerabilidad y el riesgo a desastres, así como la consolidación del tema de ordenamiento territorial. También se logró desarrollar información técnico-científica para las cuencas de los ríos Suchiate, Nahualate, Coyolate y Madre Vieja. Del año 2009 al 2010, se desarrolló un reglamento nacional de construcción segura con un énfasis especial en los sectores de educación y salud, se actualizaron 5 reglamentos municipales de construcción y se divulgó el manual de construcción de escuelas. También se realizaron evaluaciones de índice de seguridad hospitalaria y el índice de seguridad de centros educativos. Asimismo, se fortaleció al sistema nacional de planificación, se trazó la ruta para la definición de una política nacional de ordenamiento territorial y se fortalece la gestión del conocimiento para la reducción de riesgo a los desastres.

El nuevo gobierno no ha tenido el tema de gestión de riesgo como un aspecto fundamental de su accionar. Actualmente la política nacional para la reducción de riesgo a desastre está pendiente de la emisión de un acuerdo gubernativo para darle una fuerza legal más importante. La mesa no ha tenido una dinámica fuerte para la implementación de la política. Entre otros avances de los últimos dos años se puede mencionar:

- Adopción de protocolos de emergencia por parte de SECONRED
- Adopción de normas para la reducción a desastres 1 y 2 para las construcciones publicas

- Análisis y sistematización de información sobre riesgos por lugar poblado en el marco de un Atlas de percepción del riesgo levantado de manera participativa
- Generación del Documento de la “Guía de Fortalecimiento Municipal en Gestión de Riesgo” e implementación a nivel municipal
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- a través de vincular la gestión de riesgo en la formulación y evaluación de proyectos

17. Reducir la congestión del tráfico

Entre las propuestas presentadas por parte de la Municipalidad de Guatemala se encuentra la instauración de la Empresa Metropolitana reguladora del transporte y tránsito, EMETRA, para la gerencia, administración y ejecución de todos los proyectos relacionados con el transporte y tránsito de la ciudad de Guatemala, mediante los siguientes objetivos:

- Ordenar y organizar el transporte colectivo en el AMG
- Ordenar los diversos modos de transporte existentes
- Optimizar el uso del sistema vial ordenado y organizando el transporte urbano

En cuanto al tema tarifario y de costes de operación del transporte urbano del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMCG), se menciona que desde la década de los noventa la tarifa es Q. 1.00 y hasta la fecha no ha tenido incremento. En este aspecto se considera que debe ser tratado de manera integral y basado en una planificación urbana y regional que considere el ámbito nacional, departamental, metropolitano y municipal.

Subrayando que desde el año de 1996 se recomendó la construcción de vías exclusivas para el establecimiento del transporte público urbano basado en un medio de transporte masivo.

La visión de Ciudad establecida en el Plan Guatemala 2020, planteado en el año 2002, se enfoca en el desarrollo sostenible tanto desde el punto de vista ambiental como económico. Para alcanzar las metas propuestas en dicho plan, se debe de considerar que el sector de movilidad urbana es de vital importancia puesto que asegura una movilidad de personas eficiente, segura y equitativa.

El sistema de Transmetro, inicio operaciones en febrero de 2007 y durante su implementación se lograron resultados importantes para los usuarios del transporte urbano, porque en promedio durante el primer mes de funcionamiento 121,000 personas utilizaron el servicio de lunes a viernes y entre 95,000 y 105,000 en los fines de semana, de igual manera se mejoró considerablemente el tiempo de viaje de los usuarios hacia el lugar de destino aproximadamente en un 25% al estándar normal

El sistema de transporte colectivo para la ciudad de Guatemala, este sistema es viable, eficiente y efectivo con respecto a las condiciones socioeconómicas del país. La elección de un sistema de bus rápido (BRT) se justifica por la relación de sus costos más bajos, en comparación a otros, de implementación y de operación. El Transmetro tiene mucho más en común con un sistema de metro que con un sistema de buses. Lo único en lo que se parece al sistema actual es que utilizan unidades que circulan sobre llantas de caucho, pero todo el resto constituye un concepto diametralmente opuesto al que existe actualmente. El sistema de Transmetro constituye una red de 8 rutas tróncales con una longitud de servicio de 95 kilómetros que se localiza por lo general, a lo largo de las principales vías de la ciudad. Las rutas tróncales se vuelven las más importantes del sistema y son las que hacen del mismo un servicio masivo de transporte público, el proyecto planea implementar fases a largo plazo que concluyan con un sistema de redes consolidado para el 2020.

18. Contaminación del aire

La información que existe en Guatemala, acerca de la calidad del aire, es escasa y limitada, poco accesible para la mayoría de los habitantes, y referente casi en forma exclusiva para la ciudad de Guatemala. Entre las medidas adoptadas, se trabaja en mejorar las condiciones sistema atmosférico. En este sentido, se han realizado algunos esfuerzos dirigidos a mejorar la calidad del aire, en particular, mediante la aplicación de medidas regulatorias.

La Ley de Humo Negro (Acuerdo Gubernativo 1017-90 de fecha 9 de octubre de 1990), fijaba un plazo para el ajuste y afinamiento de los motores de los vehículos. Posteriormente, el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Energía y Minas OM-051-91 del 16 de abril de 1991 prohibió la importación y consumo de gasolina con plomo. El 31 de marzo de 1992 se publicó el Decreto No. 20-92 que hace referencia a la implementación de a medida a partir del 1° de marzo de 1993 para que todos los vehículos importados al país y que hubieran sido fabricados a partir de 1993 deberían estar certificados en lo relativo a emisión de gases. Este Decreto fue derogado por el Decreto No. 82-97 de fecha 7 de octubre de 1997.

Posteriormente se emitió el Acuerdo Gubernativo No.14-97, de fecha 23 de enero de 1997, Reglamento para el Control de Emisiones de los Vehículos Automotores, que fue un instrumento jurídico que regulaba la cantidad y calidad de emisiones contaminantes del aire que podían generar los vehículos que circularan en el país. Con posteridad, el 22 de mayo de 1998 por Acuerdo Gubernativo No. 273-98, se emitió el Reglamento de Tránsito.

Según datos del Insivumeh, contrario a lo que normalmente se creería, el área donde la calidad del aire es más afectada es Escuintla, y no la capital. Esto sucede particularmente en la época

de zafra, debido a que la quema de material vegetal libera más dióxido de carbono y partículas de ceniza y hollín. Además, los camiones pasan por lugares sin asfalto y levantan polvo.

La época seca presenta valores de contaminación más altos para algunos contaminantes, con respecto a la época lluviosa en los puntos muestreados. En la época seca es más significativa la presencia de material particulado en suspensión, en sus diferentes tipos, así como de gases como el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre, el monóxido de carbono y el ozono, lo cual sumado a condiciones climatológicas de poco viento e intensa radiación solar, puede provocar smog y afectar seriamente la calidad del aire de la ciudad. Durante la época lluviosa el agua precipita a la mayoría de los contaminantes del aire, trasladando el problema de contaminación del aire a contaminación del suelo y cuerpos de agua. En la época seca también se presentan episodios de contaminación del aire originados por incendios forestales, naturales y principalmente los provocados, los cuales aparte de disminuir la biodiversidad del país, general erosión y desertificación, emite grandes cantidades de material particulado en suspensión y gases como el dióxido de nitrógeno y monóxido de carbono.

19. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

El territorio de Guatemala está expuesto en forma permanente a desastres causados por diversos fenómenos naturales, por lo cual deben identificarse y evaluarse las zonas de riesgos por cuanto es prioritario para definir estrategias de prevención de desastres. Existen asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo, exponiéndose permanentemente a cualquier proceso natural con peligro de la vida de sus habitantes. El reasentamiento de estas poblaciones es prioritario.

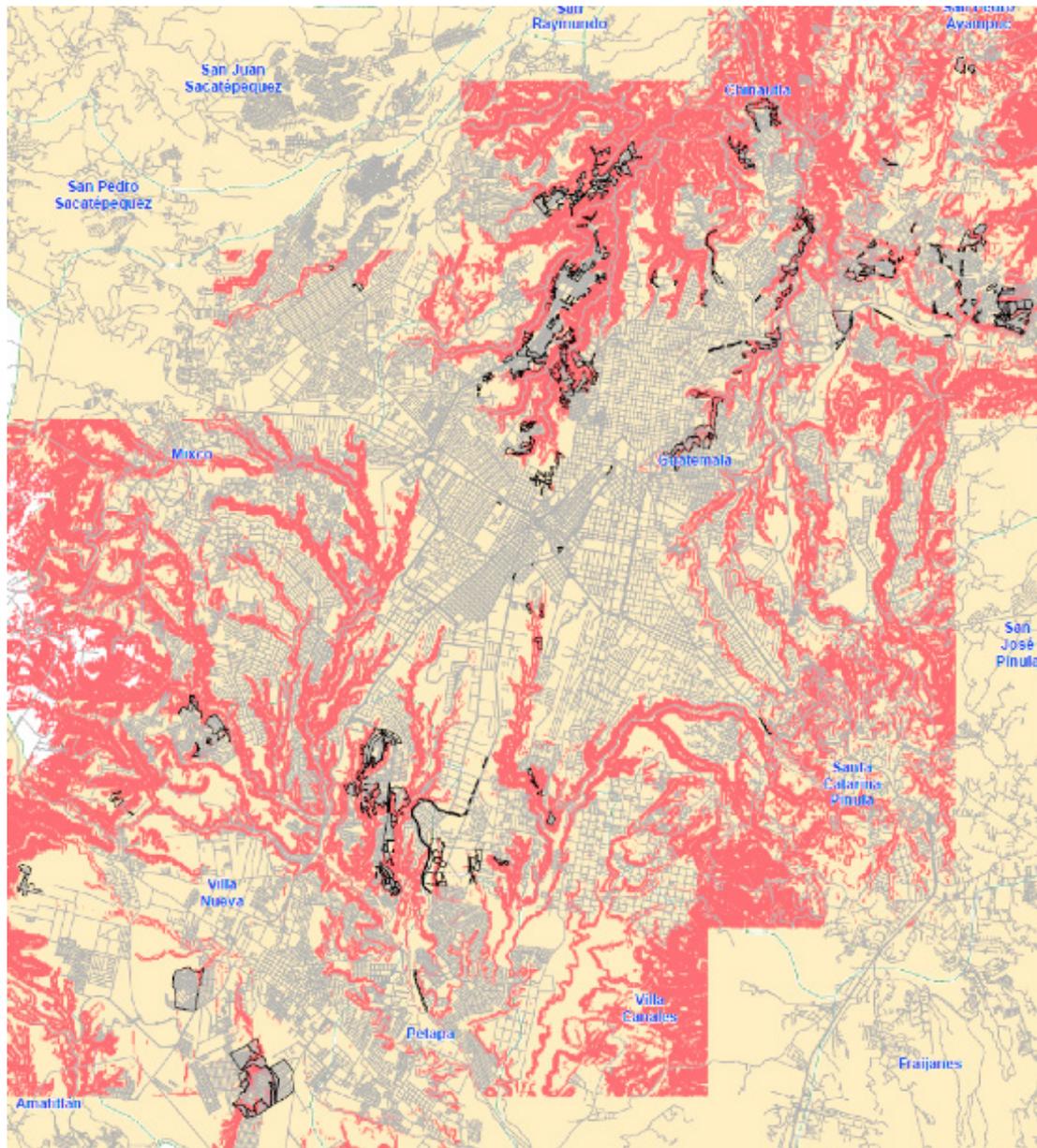
Incorporar principalmente los referentes a la localización de nuevos asentamientos poblacionales, infraestructuras y actividades económicas en zonas de alto riesgo.

El desconocimiento de los riesgos, la demanda de tierras de fácil acceso y sin costo alguno para vivienda de un sector de población de condición

humilde, aunado a la escasez de tierras urbanas, son los factores que influyen en la decisión de la población para ocupar tierras en zonas de alto riesgo. Se requiere diversas medidas como la planificación, control, monitoreo y mecanismos de desincentivo y prevención para disminuir la localización de nuevos asentamientos en estas zonas.

Mapa 4.

Asentamientos precarios y pendientes superior a 30 grados



Fuente: Base de datos censo de asentamiento precarios 2014 y mapa vial, SEGEPLAN-BM.

La lógica de ocupación de los asentamientos precarios responde a la necesidad de encontrar suelo barato y accesible para los más pobres. La topografía de la ciudad de Guatemala siendo muy quebrada, con barrancos que cruzan la ciudad en varias direcciones, esos han sido zonas privilegiadas para la instalación de asentamientos precarios informales.

El mapa siguiente muestra un cruce entre la localización del conjunto de asentamientos con un raster de pendientes (superior a 30 grados), que figura los principales barrancos de la ciudad. Se observa que los asentamientos se ubican por la mayoría en esas zonas.

Usando la información recopilada en campo sobre el perfil de los terrenos ocupados por los habitantes de los asentamientos precarios del AMCG, más del 50% viven en zonas riesgo, entre ladera y fondo de barranco, expuestos a la vulnerabilidad del suelo en caso de fuertes lluvias, deslizamientos o terremotos.

Cuadro 2.

Perfil de terrenos ocupados por habitantes de los asentamientos

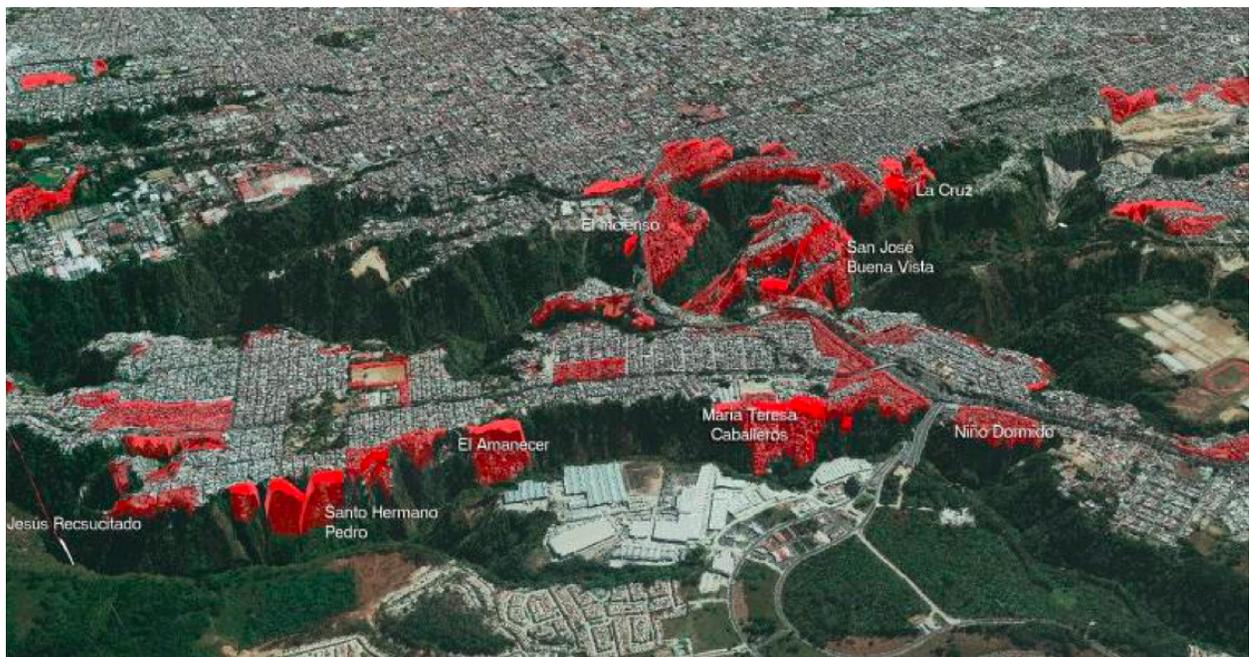
| Característica | No. de asentamientos | % de asentamientos |
|--------------------------|----------------------|--------------------|
| Cerro | 15 | 3.3 |
| Planicie | 28 | 6.6 |
| Planicie-Hombro | 72 | 17.7 |
| Hombro | 38 | 9.1 |
| Hombro-Ladera | 62 | 15.7 |
| Ladera | 5 | 0.8 |
| Ladera-Fondo de barranco | 17 | 44.4 |
| Fondo de barranco | 12 | 2.5 |
| TOTAL | 412 | 100 |

Elaboración propia, fuente: Base de datos censo de asentamiento precarios 2014, SEGEPLAN-BM.

Las siguientes imágenes, combinan información de relieve generada en modelo de terreno, imagen satelital y localización de los asentamientos y dan una clara representación de la vulnerabilidad de los asentamientos.

Mapa 5.

Principales barrancos de la ciudad de Guatemala



Fuente: Base de datos censo de asentamiento precarios 2014, SEGEPLAN-BM.

20. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Los procesos de transición urbano-rural de hoy configuran los modelos de ciudades del futuro y pueden ser determinantes sobre la sostenibilidad de las urbes de mañana.

"No hay mejor punto de partida para abordar las principales causas de la degradación ambiental que las ciudades y la urbanización", plantea Naoko Ishii, Directora Ejecutiva del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Inscibir la lógica del desarrollo sostenible y los mecanismos de adaptación al cambio climático en el corazón de los procesos de transformación territorial de lo rural a lo urbano que inician en Guatemala, constituye uno de los principales retos del país de cara a nuestro futuro. En esa perspectiva, es de suma urgencia la construcción de una serie de políticas y acciones estratégicas, con miras a cambiar la realidad existente para plantear un modelo urbano rural más equilibrado, incluyente y sostenible.

Las ciudades desordenadas, con alta carga vehicular y carente de sistemas de transportes públicos son los que más contribuyen a la emisión de carbono en el planeta. Para contrarrestar esa realidad, son necesarias acciones de prevención que inician con los procesos de desarrollo urbano y con la definición del modelo de ciudad que nuestras aglomeraciones quieren poner en marcha.

En esa perspectiva, el momento actual que vive Guatemala, el de inicio de un proceso de urbanización de sus ciudades intermedias, parece ideal para el planteamiento de programas y herramientas con mira a la construcción de ciudades más sostenibles. Existe ahora la posibilidad que las ciudades principales del país tengan la oportunidad de pensar de manera

estratégica su diseño urbano, puedan incrementar su resiliencia e incorporar consideraciones relativas a la sostenibilidad.

Para acompañar el proceso de transición rural urbano son necesarios marcos nacionales de políticas públicas que son actualmente ausentes en el país, abrir la discusión sobre la institucionalidad de desarrollo urbano, plantear mecanismos institucionales de observación y gobernanza de las metrópolis y valorizar el rol de los ecosistemas y sus servicios en la perspectiva de la construcción de ciudades sostenibles. Es fundamental también generar experiencias de planificación y ordenamiento territorial de las ciudades principales que están creciendo a ritmo acelerado, monitoreo de las dinámicas territoriales del área metropolitana de la ciudad de Guatemala, así como el planteamiento de proyectos de infraestructura urbana en materia de transporte, manejo de desechos y vivienda. Finalmente, un enfoque de construcción de la resiliencia a nivel local con la participación de la población y sobre la base de intervenciones verdes permitiría consolidar una cultura urbana sostenible en diferentes sitios pilotos del país.

La puesta en marcha de la agenda urbana de Guatemala permite abordar el tema de la gestión de riesgo, adaptación al cambio climático y en general de los aspectos ambientales en el desarrollo urbano, diferenciando acciones de índole correctivo, por ejemplo el reasentamiento de población en riesgo en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, como preventivo, construyendo ciudades intermedias en el interior del país con un modelo más denso, compacto, verde y resiliente.

IV. GOBERNANZA URBANA Y LEGISLACIÓN: RETOS Y DESAFÍOS PARA UN NUEVO PROGRAMA URBANO

21. Mejora de la legislación urbana

Desde el año 1985 la Constitución de la República ha encargado a las municipalidades la gestión de su territorio. Si bien las leyes vigentes asignan a la Municipalidad la responsabilidad de formular, aprobar y ejecutar planes de Ordenamiento Territorial (POT), no determinan sanciones para quienes incumplan.

De esa cuenta, solamente el municipio de Guatemala y el de Antigua han aprobado y gestionado su POT, mientras los 338 municipios restantes carecen de éste instrumento aprobado y en fase de implementación. Varios municipios han elaborado documentos o investigaciones relacionadas, pero no han concluido sus procesos o los concejos municipales no han aprobado las normativas. El ranking de la gestión municipal de Segeplan muestra el estado preocupante de los municipios en materia de gestión territorial.

Entendiendo el POT como parte de los instrumentos que contribuyen al desarrollo integral, éste se articula en el Sistema Nacional de Planificación (SNP). En un proceso de institucionalización del OT en el SNP, SEGEPLAN creó la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial (SPOT) y en ella a la Dirección de Ordenamiento Territorial (DOT) que inició acciones en el 2009. De esa cuenta, SEGEPLAN ha asistido y acompañado a varios municipios que están impulsando sus procesos de OT, proveyendo asesoría técnica, metodológica y capacitaciones. Al 2015, SEGEPLAN ha acompañado a más de 100 municipios de todo el país en la puesta en marcha de sus procesos POT. Esta oportunidad de acompañamiento ha permitido evidenciar retos en la implementación del OT a escala municipal, y sensibilizar a los gobiernos locales sobre

los beneficios de este instrumento de gestión territorial. En el marco de estas experiencias, se ha evidenciado que las municipalidades, en su mayoría, no están adecuadamente organizadas para gestionar y administrar su municipio desde una lógica de OT.

Se presenta en el anexo 2 la legislación guatemalteca vinculada al ordenamiento y desarrollo urbano. Cabe resaltar un entramado de leyes desarticulado, la ausencia de una ley específica sobre desarrollo urbano (y por consiguiente, la ausencia de un ente rector del tema) y la ausencia del carácter obligatorio y sancionatorio para las municipalidades que no cumplen con contar con planes de ordenamiento territorial. El cuerpo legal guatemalteco permite operar de manera básica el desarrollo urbano y ordenamiento territorial pero no regula de manera precisa el contenido del mismo ni la articulación entre ámbitos de actuación.

22. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales

La situación actual prevaleciente en materia de administración municipal en Guatemala, se caracteriza por la existencia de marcados contrastes, en cuanto a los resultados que presentan las diferentes administraciones municipales, persistiendo aún, en algunos casos, vicios tales como el patrimonialismo²³, partidismo y discrecionalidad en el manejo del erario, la improvisación administrativa, la falta de programas institucionales permanentes de formación profesional y capacitación técnica, así como la carencia de tecnología moderna. Lo antes señalado, limita en forma determinante, la posibilidad de realizar un buen gobierno, que ofrezca a la población resultados que reflejen un progreso político, económico, social y cultural.

²³Tendencia de un gobierno, partido político o corporación municipal a considerar como propios los bienes públicos.

Los contrastes entre las administraciones públicas municipales son enormes. Por un lado están las municipalidades que han logrado cierto grado de modernización y mayor cobertura en la prestación de los servicios públicos, por otro lado, están las municipalidades de municipios pobres y pequeños, que son administraciones que padecen graves rezagos históricos que les impiden alcanzar los estándares de calidad en la prestación de los servicios y satisfacer las necesidades de los vecinos.

Según el ranking elaborado por SEGEPLAN con el apoyo de GIZ, para el año 2011 ningún municipio del país se ubica dentro de la primera categoría de gestión, definida como "Óptima"²⁴. En el caso de la categoría "Buena", para este año se posicionan solamente 2 municipalidades (Santa Catarina Pinula de Guatemala y Raxruhá de Alta Verapaz). La mayor parte de los municipios (98%) se ubican en las categorías "Debe mejorar" (46%), "Aceptable" (52%) y una parte mínima (1%) en "Deficiente".

Con frecuencia, las municipalidades más rezagadas no utilizan la totalidad de los recursos que les son asignados o les dan usos incompatibles con el objetivo del desarrollo local, debido, principalmente a que estos llegan sin un aumento paralelo en las capacidades de administración y de gestión y a la ausencia de claridad en la asignación del gasto público.

Tomando como base el registro en el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-, de la inversión municipal ejecutada en el 75% de los municipios, se considera como "deficiente" ya que registraron menos del 15% de sus inversiones en el Sistema Nacional de Inversión Pública.²⁵

De igual forma se puede observar el caso de la inversión con recursos propios, ya que únicamente el 1% de las municipalidades hace una inversión óptima de sus recursos, mientras que en el 74%

de ellas la inversión es deficiente", no así, el caso de la Inversión con transferencias, ya que en un 30% de los municipios la inversión fue calificada como óptima, en 30% como buena" y únicamente en un 10% como deficiente.²⁶

Adicional a estas deficiencias estructurales se presentan una serie de problemas que no permiten que las municipalidades puedan cumplir con las competencias que les marca la ley. Entre estas limitaciones se pueden mencionar:

- Existencia de criterios arbitrarios e injustos para la asignación de recursos (débil relación entre la planificación y presupuesto).
- Insuficiencia crónica de recursos financieros. Las municipalidades se han sentido atadas, porque tienen la obligación de fortalecer sus finanzas propias; sin embargo sus planes de arbitrios son obsoletos, pues datan de varias décadas, (todos son anteriores al año 1990). Además, sigue en la mesa la aprobación del Código Tributario Municipal o la aprobación de los planes de arbitrios individuales.²⁷
- Una dependencia casi total de las transferencias del Estado. Según el Ranking Municipal, únicamente el 1% de los municipios del país cuentan con independencia financiera óptima", mientras que el 80% se encuentran "deben mejorar" y en el restante 19 % su situación financiera es deficiente.
- Falta de capacidad técnica y administrativa de los funcionarios municipales.
- No hay continuidad en las políticas ni en los programas, por los cambios de autoridades municipales cada 4 años. Tampoco existe cierto empoderamiento desde la población, situación que las hace vulnerables a los cambios. También está pendiente la aprobación, en el Congreso de la República,

²⁴Se excluye la municipalidad del Municipio de Guatemala

²⁵Ranking Municipal. 2011

²⁶Ranking Municipal. 2011

²⁷Según el Ranking Municipal, el comportamiento de los ingresos per cápita referido a los recursos propios, presenta desigualdades significativas, ya que, mientras el 2% de los municipios presentan ingresos per cápita mayores a 800 quetzales, se observa que un 84% de los municipios se encuentran por debajo de los 170 quetzales; de estos últimos, 55 municipios presentan ingresos per cápita menores a 20 quetzales.

de la Ley de la Carrera Municipal que podría dar continuidad a los funcionarios municipales.

- Falta de mecanismos de seguimiento, fiscalización y participación ciudadana.
- Las instancias representativas (COMUDES y COCODES) son débiles y carecen de legitimidad. Al respecto se debe hacer mención de la tarea que ha asumido la SCEP de verificar el status de los COCODES que están funcionando como tales, y del proceso de legalización y formalización que se está llevando a cabo
- Ausencia de políticas municipales que sirvan de apoyo para la ejecución de las políticas nacionales o sectoriales.
- Falta de canales adecuados de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno ante un tejido social diverso y complejo.
- Descoordinación interna y con las entidades de apoyo y con las entidades de apoyo.
- La composición del Concejo Municipal ya no responde a los requerimientos actuales.
- Falta de profesionalización del personal técnico de las municipalidades desarticulación de las unicipalidades para hacer planteamiento y para proponer las reformas legales que se requieren para su fortalecimiento.²⁸

23. Mejora de la participación y los derechos humanos en el desarrollo urbano

El Código Municipal guatemalteco aprobado en el año 2002 (Ver Anexo I) establece las competencias en el ámbito de la planificación del desarrollo, ordenación territorial y urbanística. Entre ellas la obligatoriedad de elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y un plan de

desarrollo municipal (PDM), así como de impulsar la puesta en funcionamiento de Oficinas Técnicas Municipales para planificar y coordinar las diferentes políticas públicas del territorio. A su vez en el Código se establecen los mecanismos de coordinación con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDES).

A partir de los Acuerdos de Paz su finalidad es crear mecanismos de participación ciudadana, tanto en los ámbitos rurales como urbanos²⁹. Se intenta, de este modo, generar estructuras de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente de los grupos indígenas y de las mujeres y de crear nuevas organizaciones de gobernanza.

El Sistema de Consejos de Desarrollo constituye el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca³⁰. El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Este sistema reúne a varios representantes de los distintos sectores de la población en donde, se representa la participación de la población en general, es decir, tanto social como económicamente. El sistema de consejos de desarrollo tiene representación de instituciones públicas (El Presidente de la República, quien lo coordina. El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario, El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la

²⁸Taller de diagnóstico municipal de la Mesa Técnica.

²⁹Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 y su Reglamento.

³⁰El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tiene su respaldo legal en la Ley de los Consejos Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 11-2002. Dicha ley se incluye en anexo.

República designe), un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones, representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garífuna, representantes de las organizaciones cooperativas, representantes de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios, representantes de las organizaciones campesinas, representantes de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales, representantes de las organizaciones de trabajadores, representantes de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, representantes de las organizaciones de mujeres, un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y representante de las universidades privadas del país.

La puesta en marcha del SNP retoma el carácter multinivel del SISCODE, haciendo énfasis a las escalas municipales, departamentales, regionales y nacionales. El carácter multinivel del proceso de planificación tiene como objetivo mantener la coherencia, el nivel de articulación y el orden en la definición de los proyectos financiados por las distintas fuentes de financiamiento (transferencias municipales, fondos de los consejos de desarrollo e inversión sectorial) y permite establecer una sinergia entre niveles de planificación, de participación (niveles del sistema de consejos de desarrollo) y esquemas de presupuesto.

- En el nivel municipal, se busca principalmente la satisfacción de necesidades básicas y la reducción de desigualdades entre lugares poblados y consejos de desarrollos comunitarios.
- En el nivel departamental, el trabajo realizado con las unidades técnicas de los distintos ministerios para definir las inversiones del Consejo tiene como objetivo disminuir asimetrías y desigualdades entre municipios y

la búsqueda de una integralidad en el actuar de la administración pública.

- En el nivel regional, los objetivos de la planificación se orientan más hacia la consecución de economía de escala para potenciar procesos de desarrollos endógenos y en establecimiento de orientaciones fundamentales de ordenamiento territorial del espacio regional, tomando en cuenta el equilibrio del desarrollo urbano, de las actividades agrícolas y de la preservación de los recursos y paisajes naturales.

El SNP interrelaciona al Sistema de Consejos con otros actores políticos y de Cooperación Internacional, para la implementación de las políticas públicas y orientación de la inversión pública. El SNP cuenta con orientaciones de ordenamiento territorial, buscando la forma de mejorar la ubicación en el espacio geográfico de los asentamientos, la infraestructura física y las actividades socioeconómicas. Otro de los enfoques del SNP lo constituye el fortalecimiento del papel de la Ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre el desarrollo, para que su capacidad de agencia se ejerza a favor del bien común, asegure la sostenibilidad del desarrollo, certifique la transparencia de actuar de la administración pública y genere un contrapeso inigualable a las fuerzas del mercado³¹.

24. Mejora de la seguridad urbana

El marco regulador del tema de seguridad en el país es:

- Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (decreto 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala)
- Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia³²

³¹Plan estratégico SEGEPLAN, Traer la Segeplan al Siglo XXI, Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala, SEGEPLAN 2008.

³²Congreso de la República, Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia.

- El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Comisión de Seguridad y sus Instancias
- Política de la defensa Nacional de Guatemala (2005)
- Política de prevención de la violencia (2012)

Seguridad de la Nación. La Seguridad de la Nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.

Seguridad Democrática. La Seguridad Democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Política Nacional de Seguridad. La Política Nacional de Seguridad es el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. Será aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad. Tiene por objeto garantizar aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que el Estado debe adoptar para garantizar la consecución de los intereses nacionales frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza represente un riesgo para la seguridad

de los habitantes o del Estado Democrático. No existe actualmente.

Agenda Estratégica de Seguridad. La Agenda Estratégica de Seguridad es el mecanismo en que el Estado establece la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad; define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo o reactivo para garantizar la seguridad de la Nación.

Agenda de Riesgos y Amenazas. La Agenda de Riesgos y Amenazas está constituida por la lista actualizada de temas producto de un análisis permanente, que identifica las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del Estado, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones, cuyos efectos es necesario evitar y controlar por las instituciones correspondientes y que no estuvieren previstas en la agenda de desarrollo.

Plan Estratégico de Seguridad. El Plan Estratégico de Seguridad de la Nación determina el conjunto de acciones que deben realizar las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, para alcanzar la seguridad de la Nación. Contiene la misión, las acciones claves, las estrategias y los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad, en base a la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y a la Agenda de Riesgos y Amenazas.

La ley crea el Sistema Nacional de Seguridad, que es el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional, comprende los ámbitos de seguridad interior y exterior. Integran el sistema nacional de seguridad: Presidencia del República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Defensa Nacional, Procuraduría General de la Nación, Coordinadora Nacional para la Reducción de

Desastres -CONRED-; Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-, y Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República -SAAS-. El ámbito de funcionamiento del sistema incluye Inteligencia de Estado y gestión de riesgos y defensa civil.

El control ciudadano democrático externo, autónomo e independiente podrá ser canalizado hacia la comisión legislativa correspondiente en el congreso de la República, al Consejo Nacional de Seguridad, al Procurador de los Derechos Humanos, a los partidos políticos y demás instancias del sistema democrático.

25. Mejora de la integración social y la equidad

En materia urbana, los problemas de segregación se concentran principalmente en la ciudad de Guatemala.

26. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

Los modelos teóricos de referencia, cuando se centra la investigación en la prevención del delito, tienen un factor común que es el de la vigilancia natural, definida como la capacidad de ver y ser visto, teniendo confianza tanto en el espacio urbano como en la población que lo habita.

La metodología del criminólogo estadounidense Ray Jeffery se denomina CPTed (Prevención del crimen a través del diseño ambiental) y es una de las posturas más cercanas a la idea de acción. El aporte es fundamental para la línea de trabajo que se propone: se da por entendido que el ambiente físico y social urbano puede generar oportunidades para que se cometan los delitos. Si se modifican los parámetros ambientales puede reducirse la violencia urbana.

La metodología se basa en cuatro conceptos:

- La vigilancia natural: se refiere a las características formales que permiten la observación de un espacio, que se consigue a través de las perspectivas, la iluminación y los usos de suelo compatibles.
- El refuerzo territorial: que se consigue a través de una fuerte vinculación con el territorio por medio de las emociones, es el sentido de pertenencia.
- Mantenimiento de los espacios públicos: se refiere al diseño, buen uso y orden en los espacios públicos a través de la acción pública, privada, del gobierno y la comunidad.
- Participación comunitaria: se refiere a la necesidad de construir diagnósticos, líneas de acción y evaluación de propuestas por los ciudadanos.

El concepto de seguridad en las ciudades ha estado relacionado tradicionalmente con los temas de prevención y combate a las diferentes manifestaciones de la violencia y la criminalidad urbana. El PNUD (1994) impulsa el concepto de seguridad humana, y a partir de allí se analizan más comprensivamente las diferentes manifestaciones de la seguridad, sean estas económico-sociales, físico-ambientales o político-institucionales. En esa lógica, ONU hábitat ha planteado una serie de intervenciones que articulan el ordenamiento territorial con la seguridad. Los ejes de abordajes son los siguientes:

- Promoción de derechos, monitoreo y alianzas.
- Planificación urbana incluyente, buena gestión y gobernanza.

- Suelo y vivienda para los sectores vulnerabilizados y empobrecidos.
- Infraestructura y servicios urbanos básicos ecológicamente sustentables.
- Fortalecimiento de los sistemas de financiación de los asentamientos humanos.

La gestión del suelo en la perspectiva del ordenamiento territorial implica acciones vinculados a la política fiscal y la puesta en marcha de sistemas de información. Los instrumentos fiscales de gestión del suelo son también herramientas fundamentales para el desarrollo territorial que, combinados con la ordenación de los usos del suelo, permite regular el mercado de tierras y adecuar el comportamiento de los agentes en función de intereses generales pactados colectivamente.

Los instrumentos de gestión del suelo urbano son limitados en Guatemala: la contribución por mejoras permite recuperar parte de los valores asignados a la construcción de una obra (principalmente una calle), los planes parciales han empezado su implementación en la municipalidad de Guatemala únicamente, aunque todavía sin capacidad de vincular derechos y obligaciones de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios en el proceso de construcción de la ciudad. Y los instrumentos como la expropiación, como presentado en el panel 4 de LGAF, no está siendo utilizada para regular los precios del suelo, incluso en la construcción de obra públicas.

Un elemento importante es la ausencia de una institucionalidad metropolitana que pueda “conducir” la planificación del desarrollo de la ciudad de Guatemala, más allá de los límites del municipio de Guatemala. Se mencionó en varias oportunidades durante el panel que si bien el municipio de Guatemala contaba con instrumentos de planeación y gestión, no era el caso de los

municipios vecinos (Mixco, Villanueva, cada uno con alrededor de 1 millón de habitantes) hoy día conurbados con el municipio de Guatemala y que finalmente conforman una misma ciudad. La puesta en marcha de una institucionalidad metropolitana constituye de hecho una propuesta fundamental de política pública para ese tema.

27. Desafíos futuros y retos en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

Los temas de política de suelo y ordenamiento territorial en Guatemala están cada día más en la agenda técnica y jurídica del país. La impresión generalizada de la necesidad de abordar el tema de ordenamiento territorial se basa en primera medida sobre la evidente percepción de la evolución socialmente desigualitaria, ecológicamente insostenible y económicamente poco competitiva que ha tenido el territorio guatemalteco en los últimos veinte años. Es muy notorio ver como los núcleos poblacionales más importantes del país han crecido desmesuradamente, sin bases sólidas de planificación, provocando un desorden en las estructuras que lo componen. Los asentamientos urbanos se han desarrollado sin ningún tipo de regulación, creciendo también la demanda de servicios básicos para estas poblaciones, que al ser insuficientes magnifican el grado de vulnerabilidad de las regiones, aumentando el riesgo de sus habitantes y desacelerando el crecimiento económico que ha caracterizado a otras áreas urbanas de otros países alrededor del mundo.

Frente a esas problemáticas, han sido unánimes las reacciones en cuanto a la necesidad de disponer de herramientas jurídicas adecuadas, reguladoras de la acción humana sobre el territorio, que permitan enfrentar los retos del desarrollo sostenible de Guatemala.

Si bien ha existido una sensibilidad genuina entre ciertos cuadros técnicos acerca de la necesidad de promover una discusión nacional sobre los temas de ordenamiento territorial y gestión del suelo, los esfuerzos emprendidos en los últimos años han sido dispersos, sin verdadero rumbo, y con una insuficiente apropiación de los dirigentes políticos para llegar a la constitución de una verdadera agenda legislativa coherente en la materia.

En ese marco poco articulado, resaltan varias iniciativas de discusión sobre los temas de ordenamiento territorial que son meritorio destacar:

- Por un lado, la discusión técnica generada a partir de la iniciativa de ley marco de ordenamiento y desarrollo territorial de la nación que ha permitido sensibilizar una masa crítica de profesionales alrededor de instrumentos novedosos de gestión del suelo para el contexto guatemalteco. Desafortunadamente la aprobación de ese marco legal no ha trascendido debido en gran medida a la poca apropiación por parte del Gobierno de la iniciativa, a la ausencia de respaldo popular y grupos de presión en la sociedad civil para apuntalar el cambio legislativo, y a la resistencia de algunos intereses afectados por la ley propuesta.
- La aprobación de otros marcos legales sectoriales han sido también motivos para discutir el tema de ordenamiento territorial: la discusión sobre la ley de vivienda y los sucesivos esfuerzos de creación de un ministerio de la vivienda han permitido poner en evidencia las contradicciones y ausencia de liderazgos institucionales para abordar la problemática urbana. La creación de consensos alrededor de una legislación ambiental integral y sus mecanismos de implementación ha generado debates interesantes sobre el rol del estado en la regulación de las actividades económicas estratégicas (minería, gas, petróleo) y el derecho de los pueblos a su autodeterminación.

Finalmente, a nivel más local y capitalino, las acciones de la municipalidad encaminadas a la transformación urbana y al ordenamiento territorial han permitido generar algunos espacios de discusión sobre el tema, sin que pase de ser un debate entre un mismo círculo reducido de convencidos.

- Algunos acontecimientos nacionales han puesto en evidencia el tema de ordenamiento territorial como elemento importante de la vida ciudadana: en ese marco vale la pena mencionar la conmoción creada por la contaminación brutal del lago de Atitlán. Esa catástrofe ecológica ha mostrado la necesidad de enmarcar las actividades humanas en reglas e instituciones que cuiden la sostenibilidad de los recursos. Por otro lado, los eventos climáticos extremos con Ágatha o eventos naturales como el terremoto de noviembre 2012 han mostrado la necesidad de insertar el ordenamiento territorial como una urgencia nacional.
- Los esfuerzos recientes y el liderazgo que ha tenido SEGEPLAN en la institucionalización del ordenamiento territorial, creando guía metodológica, discusiones de una política nacional y llevando a cabo ejercicios de planificación a nivel local.

Finalmente, es importante resaltar el nivel básico de discusión sobre el tema de ordenamiento territorial en Guatemala. La ausencia de cuadros preparados a nivel de grado en la temática, la poca oferta de especialización, y el nivel incipiente de la práctica profesional no ha permitido crear la masa crítica de especialistas capaces de guiar, fomentar y acompañar una agenda de reflexión sobre esos aspectos. Finalmente, vale la pena mencionar que si el tema de ordenamiento territorial empieza a tener cierta relevancia, los aspectos de gestión del suelo están mucho más alejados de los espacios de discusión.

El crecimiento de las ciudades del interior del país sigue la misma dinámica que la ciudad de Guatemala. En los últimos años, la dinámica de urbanización ha tenido un patrón de ocupación del territorio, principalmente alrededor de la infraestructura vial que conecta la red de centros poblados y ciudades intermedias en donde se encuentra una alternancia de hábitat con características de residencias urbanas, industria y hábitat rural, dentro del espacio semirural urbanizado. En ausencia de capacidades instaladas en las municipalidades del interior, el crecimiento urbano se ha dado en esas ciudades sin ningún tipo de planeamiento, a la merced del mercado y desarrollo inmobiliario, basado principalmente en construcción de condominios cerrados por la vía formal, o de unidades

habitacionales dispersas alrededor de los ejes de comunicación por la vía informal.

Los desafíos en materia de Gobernanza metropolitana y legislación han conllevado el actual Gobierno de Guatemala en formular una propuesta de ley de desarrollo urbano y gestión territorial, para fijar los principios, parámetros y contenidos del ordenamiento territorial a nivel nacional, así como la definición de una serie de instrumentos de gestión del suelo que permiten abordar de forma contundente el crecimiento urbano desordenado. La creación de una ley de distritos metropolitanos ha sido anunciado como parte de la nueva agenda urbana de Guatemala que presentó el actual gobierno.

V. ECONOMÍA URBANA: RETOS Y DESAFÍOS PARA UN NUEVO PROGRAMA URBANO

28. Mejorar la financiación municipal y local

La descentralización fiscal guatemalteca exhibe serias limitaciones, incluyendo: (i) ausencia institucional del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) en la regulación de las finanzas y el endeudamiento municipal; (ii) debilidades del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) en su papel intermediador y financiador de la inversión municipal, pues no cumple adecuadamente funciones de evaluación ex ante de la capacidad de endeudamiento municipal, ni de control y seguimiento del mismo³³; (iii) alta dependencia de los municipios de las transferencias de recursos del gobierno central³⁴, ya que el 95% de los municipios guatemaltecos dependen en más de un 59% de dichas transferencias; y (iv) carencia de un marco de reglas fiscales y de endeudamiento municipal. Como consecuencia de lo anterior, las finanzas municipales se caracterizan por: (i) pobre esfuerzo fiscal municipal en términos de la recaudación total del Impuesto Único Sobre el Inmueble (IUSI), el cual representa el 0,18% del PIB, por debajo del promedio de la región latinoamericana (0,32% del PIB³⁵); (ii) tendencia al endeudamiento municipal, lo cual llevó a que el total de la deuda municipal creciera de 0,5% del PIB en 2007 a 1,26% del PIB en diciembre 2009; (iii) bajos niveles de inversión pública municipal—alcanzando únicamente 0,20% del PIB (US\$60 millones) en el 2009; (iv) acumulación de compromisos financieros, principalmente relacionados con el funcionamiento, que posteriormente son convertidos a deuda a mediano plazo y la cual no es registrada en el Sistema Nacional de Inversión Pública de la Municipalidad (SIAF-MUNI); y (v) baja calidad de la planeación presupuestaria que incide en un mayor endeudamiento municipal “no-productivo”.

Como reacción a la aceleración del endeudamiento municipal, en junio de 2010 el Congreso de la República aprobó una reforma al Artículo 30 del Código Municipal que estableció la restricción para que las municipalidades contraten empréstitos que impliquen compromisos de pago más allá del período de gobierno municipal. La reforma inhabilitó al INFOM otorgar préstamos con fondos propios. Esta disposición legal, sin embargo, incentiva la adquisición de créditos para funcionamiento (de corto plazo) y limita la inversión pública municipal asociada a aumentar la cobertura de los servicios públicos. En junio de 2010, el Congreso de la República aprobó el Decreto 22-2010, el cual indica que el 25% de la fórmula de la distribución de las transferencias fiscales se asignará en función del esfuerzo recaudatorio propio de las municipalidades sustituyendo la fórmula anterior que premiaba con 25% de la fórmula a aquellas de baja recaudación.

A nivel centroamericano, Guatemala se caracteriza por la baja adquisición de activos fijos por parte del gobierno, dato que representó en promedio durante el período 1990–2008, 1,47% del PIB, o sea 0,89 puntos porcentuales menos que el promedio regional. Si se compara Guatemala con Honduras, por ejemplo, la diferencia es mayor—2,15 puntos porcentuales³⁶. Si la inversión pública del gobierno central es baja, la inversión pública municipal es consecuentemente aún más baja. En el año 2009, la inversión pública en su conjunto representó, según datos extraídos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un 4,3% del PIB, de la cual la inversión municipal representó un 0,16% del PIB.

³³Huerta Goldman, Antonio. “Consultoría para la definición de una estrategia de Seguimiento y Evaluación del Endeudamiento Municipal en Guatemala”. Mimeo MINFIN. 2007 (ver enlace electrónico).

³⁴En promedio, los municipios generan únicamente el 13% de sus ingresos.

³⁵De Cesare, Claudia. “Panorama del Impuesto Predial en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy. 2010. Documento de Trabajo.

³⁶Cornick, Jorge. “La Política Fiscal en Guatemala, 2007- 2010”. Documento interno BID, Julio 2010. Página 5.

29. Fortalecer y mejorar el acceso a la financiación de la vivienda

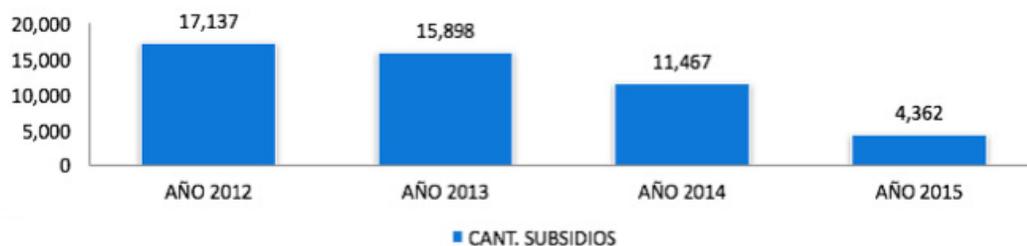
El financiamiento de la vivienda representa un verdadero desafío en la actualidad. Frente a las enormes necesidades del déficit, la única política pública existente en la materia se centra en el otorgamiento de subsidios de vivienda, pero en cantidad insuficiente, con pocos criterios de priorización.

El país presenta un enorme desafío en cuanto a habitabilidad si se considera que el déficit total de vivienda, en 2011, era de 1,424,330 unidades. Para superarlo en el año 2032, será necesario recuperar y fortalecer la institucionalidad pública pertinente y establecer los mecanismos de articulación, en particular con el Banco Nacional de Desarrollo para cubrir tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo.

Gráfica 6.

La realidad de la vivienda en Guatemala

| DÉFICIT HABITACIONAL | No. VIVIENDA S 2011 | No. VIVIENDAS 2012 | No. VIVIENDAS 2013 | No. VIVIENDAS 2014 | No. VIVIENDAS 2015 |
|---------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| CUANTITATIVO | 267,770 | 275,659 | 283,781 | 292,142 | 300,750 |
| INCREMENTO DÉFICIT CUANTITATIVO | | (7,889) | (8,122) | (17,000) | (17,000) |
| CUALITATIVO | 1,156,560 | 1,190,636 | 1,225,332 | 1,261,248 | 1,298,220 |
| INCREMENTO DÉFICIT CUALITATIVO | | (34,076) | (34,696) | (35,916) | (36,972) |
| DÉFICIT TOTAL | 1,424,330 | 1,466,295 | 1,509,113 | 1,553,390 | 1,598,970 |
| INCREMENTO TOTAL | | (41,965) | (42,818) | (52,916) | (53,972) |



Fuente: FOPAVI.

30. Apoyar el desarrollo económico local

El enfoque del desarrollo territorial supone un planteamiento integral y contextualizado sobre el funcionamiento de las economías locales. Dicho enfoque conduce a una estrategia que debe acompañar los esfuerzos de carácter local y la promoción de actuaciones orientadas a lograr la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión y socio-institucionales en el conjunto de los diferentes sistemas productivos locales y el tejido de empresas existente en el territorio.

La ausencia o debilidad de las políticas activas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido la generación de entornos favorables a la incorporación de innovaciones en las microempresas y pequeñas y medianas empresas, sobre la base de la articulación en red de las empresas e instituciones -públicas

y privadas- que tienen responsabilidades en el desarrollo económico local. La promoción del desarrollo económico territorial necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública y privada, como condición necesaria para crear entornos innovadores territoriales.

Por otra parte, el desarrollo urbano no puede pensarse de forma aislada al desarrollo rural. Ambos conforman un conjunto de funciones económicas y sociales relacionadas ya que el medio rural precisa de insumos, maquinaria, manufacturas y servicios suministrados desde el medio urbano, e igualmente, el medio rural necesita de los mercados urbanos para la venta de sus productos (alimentos y otros). De otro lado, el medio urbano precisa también de los abastecimientos de recursos naturales (agua potable, materias primas, etc.) y otros bienes y servicios (residenciales, deporte, naturaleza, etc.) que se producen en el medio rural. Asimismo, en la actualidad, las zonas rurales son cada vez más valoradas por razones ecológicas, para despliegue de actividades al aire libre, mejora de la calidad y estilo de vida, y para la conservación del medio natural a fin de asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales.

Según el Artículo 255 “Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios.

El código municipal, en su artículo 36, establece que el Concejo Municipal en su primera sesión ordinaria anual, debe organizar las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, entre las cuales se considera obligatoria la Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales -COFETARN-. El artículo 36 por otro lado, establece que le corresponde al municipio velar porque la administración de los

bienes e intereses financieros del municipio se realice legal, técnica y racionalmente, se obtengan los mayores beneficios en favor de su desarrollo económico, social e institucional. Según el artículo 67 “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.

31. Crear empleos y medios de subsistencia decentes

Durante los últimos veinte años, la descentralización fiscal y política económica en Guatemala no ha tenido aún efectos significativos sobre el bienestar social y económico en el ámbito local. Son contadas las ocasiones en las que la descentralización se ha visto acompañada del necesario desarrollo de las capacidades de trabajo en red de las instituciones locales, ya sean públicas o privadas, para desarrollar programas y políticas que les permitan sacar máximo provecho de sus activos territoriales.

Esta situación se refleja en los indicadores sociales que tiene el país: pobreza (51% de la población vive en pobreza), desnutrición infantil (43.4% niños menores de 5 años con retardo en crecimiento) y analfabetismo (24% de la población mayor de 14 años no sabe leer ni escribir). Problemas que se amplifican de manera significativa dentro del área rural, en donde los niveles de pobreza se elevan al 70%, la desnutrición infantil llega al 52% y el analfabetismo alcanza el 33%. Si a esta situación se le suma el hecho de que más de la mitad de la población (52%) reside en el área rural, se evidencia porque esta área requiere especial atención.

Los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Izabal y Alta Verapaz son unos de los más afectados por la pobreza con 66.6% de pobreza extrema en Alta Verapaz, 49.3% en Quiché, 43.5% en Huehuetenango y 30.3% en Izabal, lo cual contrasta con el caso del departamento de Guatemala (18.64%), según la ENCOVI 2011.

A nivel regional el IDH muestra las diferencias entre los departamentos, identificando sólo 3 de 22 departamentos con índices relativamente satisfactorios pero la gran mayoría con franco deterioro en el período 2006 - 2011. Bajo un mismo enfoque puede mencionarse los bajos índices de desarrollo humano en los municipios, cuando comparamos a otro nivel territorial, el municipio de San Juan Atitán, Huehuetenango con un IDH de 0.306 y el municipio de Guatemala con un IDH de 0.826 según el PNUD con datos del Censo 2002.

Más ligado a la dinámica económica, la falta de empleo en el interior del país constituye una de las principales causas de la pobreza, además de generar otro tipo de problemas sociales como la migración y su consecuente desintegración familiar, por lo que de contar en los territorios con fuentes de empleo adecuadas, podría contribuirse a la reducción de problemas como la misma pobreza y la migración.

De igual forma existe una correlación entre la falta de oportunidades de empleo y el sistema productivo de un territorio, en donde a mayor eficiencia del sistema productivo podrá generarse una mayor oferta laboral. En este caso es importante mencionar que la mayor parte de territorios en el país están caracterizados por mantener sistemas productivos de subsistencia, lo cual favorece el círculo vicioso de la pobreza, requiriéndose acá la implementación de estrategias que rompan dicho círculo, a través de una transformación productiva que conlleve mejores oportunidades económicas para la población.

Otro problema Política de Fomento Económico Territorial ligado a los sistemas productivos de subsistencia, es el alto nivel de informalidad de las empresas, el cual en departamentos como Sololá y Totonicapán, alcanzan el 87% y 86% respectivamente, provocando esto a su vez, una baja recaudación tributaria, con lo cual se disminuyen las posibilidades del Estado para llevar recursos a los territorios.

En otra dimensión de la realidad económica del país, el nivel salarial es muy heterogéneo ubicando a la región metropolitana con un salario promedio devengando mensual de Q.2, 500 (US\$320.51) en un extremo, y al departamento de Totonicapán, en el otro extremo, con un promedio devengado de Q.1,100 (US\$141.03).

La incapacidad que tienen los habitantes del área rural de generar ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, se debe en parte, al impacto limitado que tienen actualmente algunas actividades económicas dentro del área y a lo poco productivos que son sus habitantes, al contar con bajos niveles de educación formal y no tener fácil acceso a capacitación técnica.

Otro problema del Desarrollo Económico Territorial, con alguna relación a lo anterior, se refiere a la migración. Para el año 2010, el 11.4% de la población guatemalteca vivía en el exterior. En promedio, cada año 44,000 personas consiguen establecerse fuera de Guatemala; una gran parte de ellas lo hace de manera irregular. La mayoría de guatemaltecos y guatemaltecas en el exterior residen en Estados Unidos (97.4%). No obstante la reducción de oportunidades en los Estados Unidos, aun son mayores a las que brinda el país. Tenemos poblaciones que en su mayoría han emigrado, poblaciones con mayoría de mujeres porque casi todos los hombres les han abandonado y familias completamente desintegradas.

Con cerca de 1.6 millones de migrantes en el exterior, el tema migrante representa un riesgo como una oportunidad no atendida.

Según la consulta realizadas por los integrantes del grupo núcleo que formuló esta política, el principal problema que atraviesan los pequeños productores en el interior del país, es la dificultad de acceder al mercado por falta de herramientas de mercadeo, comercialización y tecnologías adecuadas. Sin embargo, uno de los mayores problemas, se centra en la falta de capacitación empresarial, originando que los mayores beneficios sean percibidos por los intermediarios. Tampoco existe un programa de apoyo a la conformación de cadenas de valor que integre los diferentes eslabones de cadena, pero que también mejore la generación de ingresos en cada uno de ellos y especialmente en los productores.

32. Integrar la economía urbana en la política nacional de desarrollo

En el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo “K’atun: Nuestra Guatemala 2032”, un plan que por primera vez traza para los próximos 20 años una serie de nuevas políticas territoriales en el marco del eje “Guatemala urbana y rural”. El K’atun hace referencia a dos políticas públicas específicas en esa materia:

a. El primer lineamiento se refiere al planteamiento de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), que además de los aspectos normativos o regulatorios a los que pueda hacer referencia una política de esa naturaleza, hace explícito el tema de la reducción de las disparidades entre las áreas urbanas y rurales. Orientado por el enfoque de desarrollo sostenible, la PNOT busca reducir las disparidades entre regiones y sentar las bases de un desarrollo equilibrado entre las actividades urbanas e industriales, rurales

productivas y la preservación de los recursos naturales.

b. El segundo lineamiento del Plan pasa por revisar el patrón de asentamiento de la población y se propone potencializar basado en funciones, jerarquía y enlaces, el sistema urbano nacional, en la búsqueda de los puntos de equilibrio respecto a las zonas de influencia urbana y posibilidades de expansión, así como los factores que generan interdependencia con otras áreas urbanas y rurales. La definición de una red de ciudades jerarquizadas y centrales (correspondientes a una “cuenca de vida”) con funciones y especialidades definidas se plantea en la perspectiva de mejorar la calidad de vida de la población y para racionalizar la prestación de servicios básicos en el territorio. La definición de la red urbana nacional y la consolidación de ciudades intermedias y ciudades estratégicas y subregionales permitirán poner en marcha esfuerzos vinculados en territorializar las políticas públicas en términos económicos y sociales:

- Las ciudades como nodos de creación de la riqueza por medio de la valoración y transformación de los productos agrícolas del entorno y generadoras de empleo digno y de calidad.
- La red de ciudades como articulador de la prestación de los servicios sociales, según categorías y jerarquías.
- La construcción de ciudades sostenibles, respetuosas del entorno ambiental, pensadas desde los paradigmas de modelo sostenibles y de la calidad de vida de sus habitantes.

La definición e implementación de esas dos políticas es todavía una tarea pendiente y requiere de una figura política de liderazgo capaz de

articular las distintas instituciones que se vinculen a esas temáticas. Según el K'atun, se requiere también del fortalecimiento y de la creación de una nueva institucionalidad capaz de gestionar los desafíos urbanos y territoriales del siglo XXI.

33. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

El cofinanciamiento urbano

Cualquier operación urbana de envergadura requiere del compromiso de distintos actores públicos para su financiamiento. Los proyectos estructurantes urbanos van más allá de las posibilidades de los gobiernos locales o incluso de un sector. El financiamiento de las ciudades pasa por la posibilidad de definir operaciones donde varios actores aportan según su marco de competencia y de manera sostenible en el tiempo. Esa lógica de cofinanciamiento urbano y la institucionalidad vinculada son temas fundamentales antes de empezar cualquier proyecto en el país.

La articulación plan presupuesto y los instrumentos obligatorios de regulación de usos del suelo

En términos estratégicos, dos acciones son importantes: se requiere de una clara identificación de la responsabilidad del control y cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial en los municipios. Ese papel es fundamental y constituye la piedra angular del edificio del ordenamiento territorial. Una pista de reflexión interesante consiste en crear un sistema sancionador vinculado a la justicia ordinaria que a modo de policía urbanística controlase los procesos de ocupación del suelo.

Actualmente, no se precisa de manera explícita la relación entre ordenamiento territorial, sistema de información catastral y autorizaciones para edificar

(licencias). En ese marco, se propone la inclusión de un artículo que desarrolle el modo de obtención (documentación, informes...) de la licencia y los medios para controlar este acto administrativo. La licencia además de ser un mecanismo de organización del suelo, es también un mecanismo fiscal importante. Se debe dejar mayor constancia de lo que supone.

En el estado actual de la legislación, y en ausencia de la ley de ordenamiento territorial, Guatemala carece por completo de instrumentos de gestión del suelo, lo que imposibilita el municipio en desarrollar con seriedad su ordenamiento urbano.

Instrumentos de recuperación de plusvalía para el desarrollo urbano

Actualmente, no existen en Guatemala ningún instrumento que permite realizar el cobro de plusvalía, aparte de la contribución por mejoras, un instrumento que se aplica solamente para financiar vialidad.

La concepción muy patrimonialista de la propiedad no ha permitido que la sociedad avance en instrumentos más sofisticados para financiar el desarrollo urbano. Hace unos años existió un intento por establecer una ley de ordenamiento territorial pero debido a la oposición del sector inmobiliario principalmente, el esfuerzo fue truncado. Esta iniciativa planteaba la posibilidad de recuperar parte de la valorización del suelo para el financiamiento urbano.

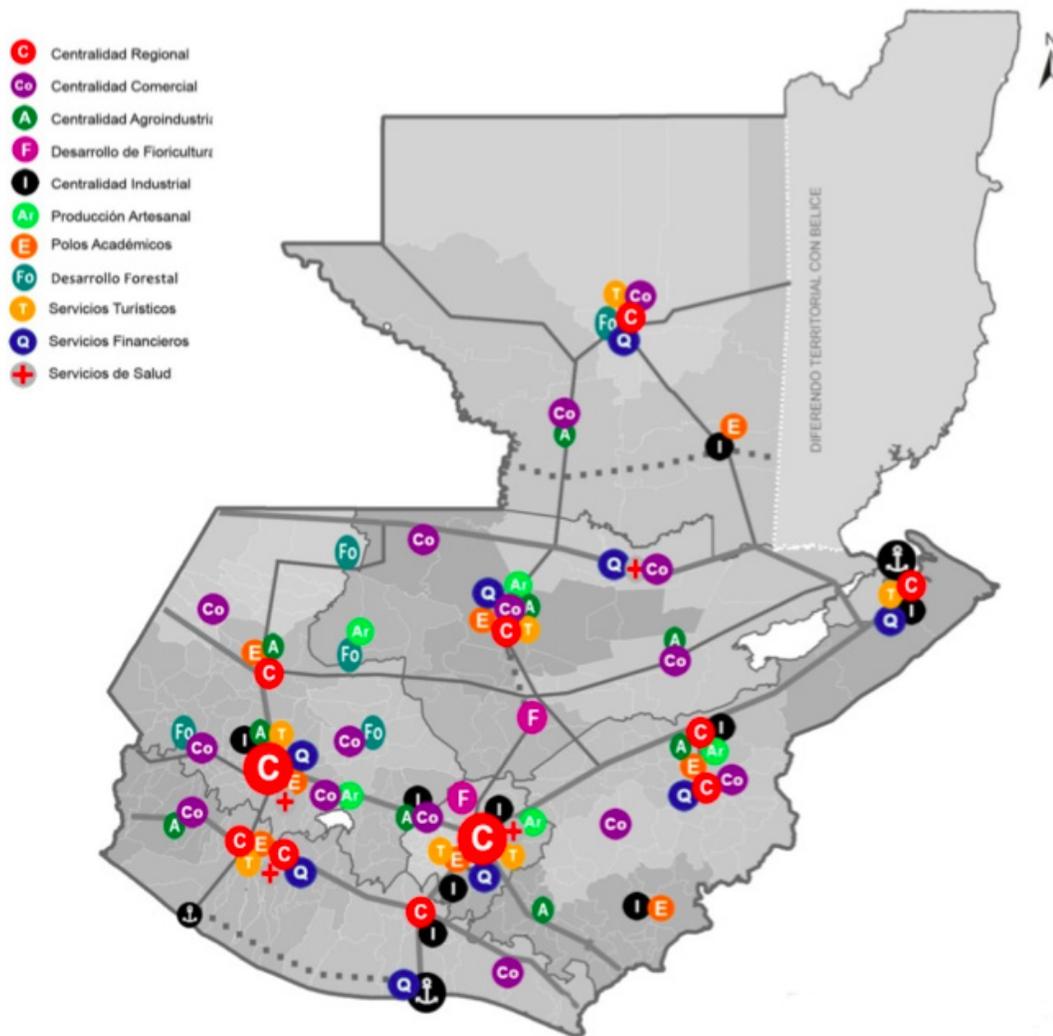
Para establecer una política de recuperación de plusvalía, serán necesarios grandes esfuerzos de capacitación y concientización.

34. Desafíos futuros y retos en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

El ordenamiento territorial incluye políticas promotoras y orientadoras para la consolidación y desarrollo de los sistemas de asentamientos, con sustento en el establecimiento de la necesaria infraestructura económica y el desarrollo de actividades económicas especializadas para cada centro, fuera del espacio metropolitano; así

como la promoción, competitividad y la capacidad de adecuación tecnológica en las regiones, en los sectores públicos nacionales. Esto implica desarrollar con la necesaria autonomía, la capacidad de espacios sociales, económicos y territoriales para resolver problemas y desarrollar oportunidades en beneficio de un nivel de vida digno e integrado equitativamente al conjunto nacional. Cada nodo debe tener un rol específico, de manera tal que cada parte del sistema no compita con otras, sino que lo fortalezca.

Mapa 6.
Especializaciones del sistema de ciudades



Fuente: Segeplan.

Existen territorios relativamente bien dotados que se caracterizan por una mayor disponibilidad de recursos en magnitud y calidad, posibilidad de expansión productiva y mercados, sistemas urbanos dinámicos, infraestructura relativamente moderna, entre otros. Estos espacios requieren sostener e incrementar su dinamismo y crear condiciones para un tránsito a fases superiores de modernización productiva y de servicios, mayores niveles de transformación y valor agregado, integración urbano-rural y diversificación de mercados.

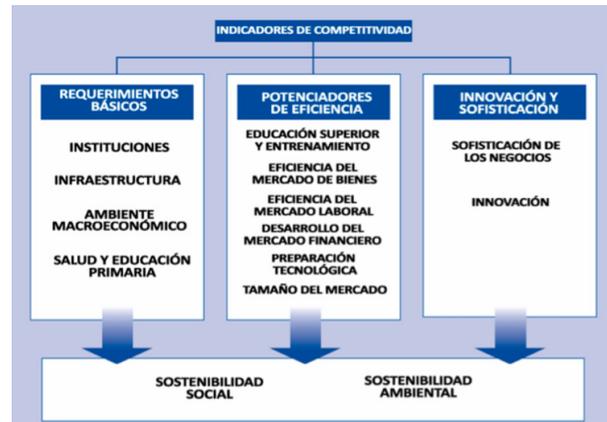
Propuesta de especialización de los principales lugares poblados de Guatemala

También existen territorios con una amplia dotación de recursos naturales que muestran posibilidades de generar eslabonamientos productivos y cadenas con importantes niveles de competitividad, pero que requieren mayor articulación a los mercados, desarrollo de recursos humanos e institucionales, adecuación tecnológica. Por último, existen territorios actualmente declinantes a recursos naturales, pero con nuevas posibilidades, fortaleciendo y articulando los mercados rurales, locales, regionales y nacionales.

Se plantea la implementación de ejes, corredores y circuitos de desarrollo económico de carácter transversal al territorio, entre ellos los bioceánicos y de ejes de integración, corredores del conocimiento, de tecnologías y circuitos económicos de carácter longitudinal nacional.

Para lograr la competitividad territorial y dinamizar las actividades económicas en el territorio, red de ciudades dentro de la relación urbano-rural del país, el Programa Nacional de Competitividad plantea los 12 pilares de la competitividad para alcanzar el desarrollo sostenible del país el cual se pretende anclar a la institucionalidad representada en las mesas de competitividad en el nivel regional y departamental:

*Esquema 1.
Índice de competitividad global en base a 12 pilares de competitividad*



Fuente: Foro Económico Mundial.

- Confianza en las instituciones, el ciudadano necesita tener confianza en sus instituciones no solo de lo público sino la relación con los actores privados para ello es fundamental el fortalecimiento de la institucionalidad pública y fortalecer los lazos de confianza de los ciudadanos con los funcionarios de las instituciones nacionales como las entidades territoriales y los municipios.
- Infraestructura que reduzca los costos de logística, esto permitirá disminuir los tiempos de transporte, de carga y descarga y los tiempos que pierden los ciudadanos de su vida de su vivienda al trabajo y viceversa, para ello es fundamental una red de logística en todo el país.
- Estabilidad macroeconómica que no genere riesgos a los ciudadanos es decir que la inflación no afecte la economía familiar y que la deuda pública no sea una carga para el ciudadano de hoy y de las futuras generaciones.
- Una fuerza laboral sana y educada preparada es vital para la competitividad y productividad del país, para el año 2032 la mayor cantidad

de jóvenes deberían tener como mínimo educación secundaria, cada joven capacitado según la especialización de su territorio.

- Eficiencia laboral, consistente en la capacidad para cubrir la demanda laboral, grupos de trabajadores bien educados que sean capaces de adaptarse rápidamente a los cambios del entorno y a las necesidades cambiantes del sistema productivo. El reto es que el sistema educativo pueda actualizar y cubrir la posible demanda del territorio de la Guatemala del futuro.
- Mercado de bienes con acceso a mercados y ventanillas ágiles. Los países con mercados de bienes eficientes son capaces de producir la combinación correcta entre productos y servicios, así como asegurar que sus productos puedan ser comercializados con mayor eficacia en la economía. La competencia sana tanto interna como externa en un mercado, es importante para impulsar la eficiencia y la productividad de los negocios.
- Eficiencia laboral para mejorar la productividad, la eficiencia y flexibilidad el mercado laboral son cruciales para asegurar que los trabajadores sean asignados a su uso más eficiente y proporcionarles incentivos para que den su mejor esfuerzo garantizará mejores resultados además de garantizar la equidad en el entorno empresarial entre las mujeres y los hombres.
- Eficiencia financiera para facilitar el microcrédito en los territorios y en apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. La lógica es con un enfoque de cadenas de valor: sector primario (materias primas) con valor agregado agro-industrial e innovación (sector secundario) y el sector terciario (empresas de servicios) apoyando a toda la cadena de valor, fortalecido por el cuarto sector (empresas socialmente responsables).

- Acceso a la tecnología con banda ancha en todo el país para que el usuario puede tener acceso a la información de costo de productos en mercado para su comercialización.
- Guatemala tiene un tamaño de mercado competitivo para generar economías de escala, si se logra potencializar la red de logística en el país hay un mercado de 25 millones de personas en la región distantes a 8 horas máximo entre las principales ciudades y territorios.
- Sofisticar los negocios, se refiere a la calidad de las redes globales de los negocios del país y la calidad de las operaciones de las empresas individuales y las estrategias. Innovación y valor agregado a lo que producimos, innovación sectorial, institucional y territorial.

En materia de economía urbana, el desafío principal del país consiste en conectar la agenda de desarrollo urbano con la agenda nacional de competitividad promovida por parte del Programa Nacional de Competitividad PRONACOM, para lograr la generación de empleo masivo en los centros urbanos principales del país. La agenda urbana de Guatemala contempla la puesta en marcha de mecanismos e incentivos para atracción de empleo, la generación de infraestructura básica (electricidad, parques, áreas verdes, zonas industriales) así como mejorar la eficiencia en el manejo de los tramites de licencias de construcción.

VI. VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS: CUESTIONES Y DESAFÍOS PARA UN NUEVO PROGRAMA URBANO

35. Mejorar los barrios de tugurios e impedir su formación

Hasta 1997, los mecanismos legales para la transferencia de tierra a familias asentadas en tierras públicas o privadas producto de invasiones u ocupaciones de facto, eran de carácter individual, lo que impidió la implementación de programas de legalización a gran escala. Hasta entonces, diferentes instituciones legalizaron áreas a través de procesos bastante largos, que en algunos casos aún no se encuentran finalizados.

Por medio del Decreto 3-97, sus modificaciones y ampliaciones, el Congreso de la República autorizó la venta de los terrenos urbanos o rurales propiedad del Estado, de la Nación, de las Municipalidades y de las entidades autónomas y descentralizadas, que estén ocupados por familias en situación de pobreza o extrema pobreza, para ser destinados exclusivamente para su vivienda. Posteriormente a través del Acuerdo Gubernativo 50-98 se aprobó su reglamento, en el cual se creó la Ventanilla Social, como su unidad administrativa adscrita al CIV.

En el caso del Banco Nacional de la Vivienda - BANVI, (institución en proceso de liquidación), por ser aún propietario de la mayoría de tierras invadidas en el Área Metropolitana de Guatemala -AMG- (las cuales debería estar trasladando ya al CIV), continúa legalizando asentamientos, en una forma que muchos juzgan como forma irresponsable, limitándose a una compraventa donde el BANVI como dueño transfiere la tierra a los pobladores. Deficiente cobertura: a finales de 1999, a través de la Ventanilla Social, solamente se había logrado legalizar alrededor de 9,000 familias en 62 asentamientos (ubicados en su mayoría en el AMG), lo que representa menos del 20% de la meta

inicial de 50,000 lotes legalizados en el período 1998-1999. Esto ha tenido un impacto negativo en la población de los asentamientos precarios, quienes habían incrementado sus expectativas de ser propietarios cuando se aprobó este marco legal.

36. Mejorar el acceso a una vivienda adecuada

Para medir el déficit habitacional en Guatemala, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), se aplica el método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a partir de los datos censales de Población y de Habitación, este insumo básico permite identificar la proporción de hogares efectivamente en situación de carencia.

El déficit habitacional cuantitativo y cualitativo se mide con base los criterios e indicadores siguientes:

- Hogares con NBI en calidad de vivienda
- Hogares con NBI en hacinamiento
- Hogares con NBI en abastecimiento de agua
- Hogares con NBI en acceso a servicio sanitario

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), y el Fondo para la Vivienda (FOPAVI) realizaron la más reciente actualización del déficit habitacional en el año 2013 con el apoyo del Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala (FDLG), en esta sección se presentará una síntesis de dichos resultados, no sin recurrir a algunos datos más antiguos y atreviendo algunas premoniciones para el futuro inmediato.³⁷

³⁷CIV, 2013. Lineamientos para la Priorización de Intervenciones, que Permitan Reducir el Déficit Habitacional Actualización 2013.

En Guatemala oficialmente se mide tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo. Para el primero se consideran fundamentalmente: i) Viviendas precarias o irrecuperables; ii) Hogares allegados o arrimados (más de un hogar con presupuesto separado en la misma vivienda), y; iii) Núcleos familiares allegados o arrimados (más de una familia en la misma vivienda que comparte presupuesto con otras familias). Para el segundo se toman en cuenta: i) Viviendas que no tienen acceso adecuado a servicios básicos (como agua potable, alcantarillado o electricidad), y; ii) Viviendas hacinadas o con insuficiente espacio habitable. Debido a que el último Censo Nacional de Población y de Habitación se realizó en el 2002, para la actualización del déficit habitacional se utiliza como base dicho censo y las encuestas de condiciones de vida (ENCOVI).

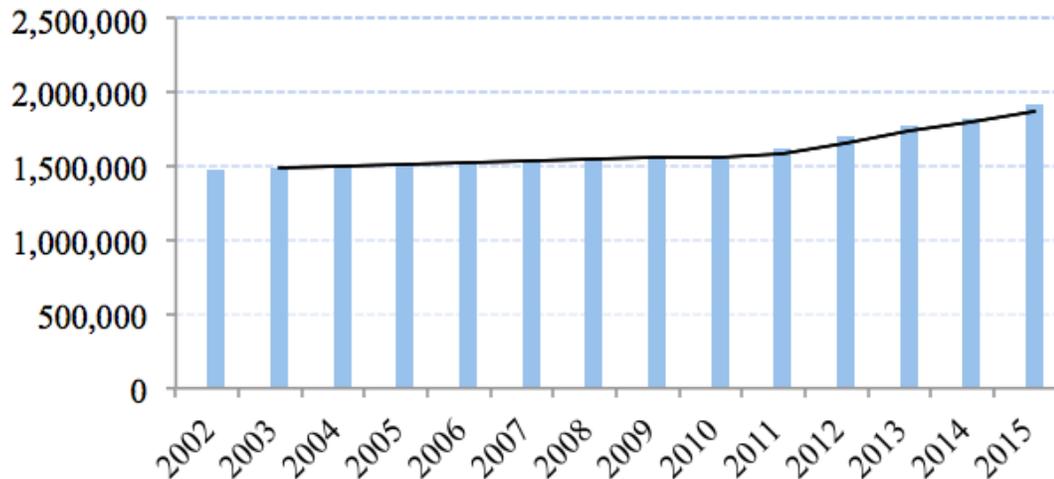
Como ya fue indicado en febrero de 2012 fue publicada la Ley de Vivienda (Decreto No. 9-2012)

con el objetivo general de establecer las bases institucionales, técnicas, sociales y financieras, que permitan a la familia guatemalteca el acceso a una vivienda digna, adecuada y saludable, con equipamiento y servicios. La implementación de la Ley de Vivienda conllevó la actualización del déficit habitacional, el cual en el año 2002 había sido estimado en 1, 021,592 unidades, de las cuales 410,097 correspondían al déficit cuantitativo y 611,495 al cualitativo. Sin embargo, para el año 2011 este había ascendido a 1, 424,330 viviendas, de las cuales 267,770 pertenecían al déficit cuantitativo y 1,156,560 al cualitativo (CIV,2013).

La Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC) por su parte hizo proyecciones sobre el déficit habitacional que permiten inferir algunos asuntos de interés: en primer lugar los datos de la CGC son menos conservadores que los del CIV ya que para el 2011 la cámara proyecta un déficit de 1,625,700.00 unidades.

Gráfica 7.

Proyección del déficit habitacional nacional de Guatemala años 2002 - 2015 (en unidades)



Fuente: Elaboración propia con base en CIEN, 2011 y datos de la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC, 2011)

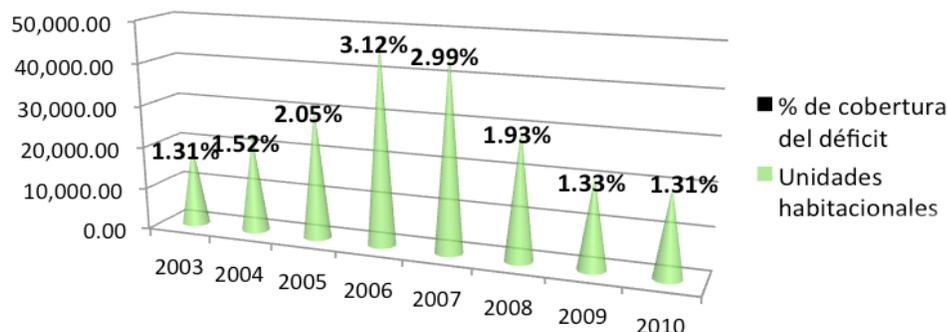
Según los datos el déficit habitacional aumenta en promedio unas 33,300 unidades por año, siendo en tanto que otras estimaciones indican que no rebasa las 12,000 o 15,000 unidades. En todo caso los datos al asociarse con datos sobre la producción de nuevas viviendas, aun cuando no corresponden a todos los años para los que se proyectó el déficit, demuestran un segundo asunto de hacer notar: la producción de viviendas nuevas no cubre –en promedio– más del 1.95% del déficit anual, en tanto que este crece también -en promedio-, 2.29% conforme a los datos a que se tuvo acceso.

Si bien la demanda de nuevas viviendas derivado del crecimiento vegetativo de la población, uno de

los más elevados de Centroamérica, demanda –al menos– 90,000 unidades nuevas a consideración de la CGC, el gran reto de Guatemala es el tercer asunto notable que los datos disponibles no permiten inferir: el mayor reto a resolver es el déficit cualitativo que proviene de hogares que moran en locales de habitación que registran una o más carencias que las califican como no aptas para habitar dignamente (mala calidad de paredes, piso, techo y déficit de servicios básicos). De acuerdo a los datos arrojados por el Censo del 2002, un 22% de hogares vivía en condiciones de hacinamiento, 15% no tenía acceso a servicios sanitarios ni agua potable, 20% no tenía acceso a energía eléctrica y un 36% de las viviendas tenía piso de tierra. (CIEN, 2011).

Gráfica 8.

Producción anual de vivienda, años 2003 - 2010 (en unidades) y porcentajes de cobertura del déficit para cada año



Fuente: Elaboración propia con base en CIEN, 2011 y datos de la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC, 2011)

Cuadro 3.

Mediciones del déficit habitacional en Guatemala en las recientes 3 décadas

| | 1,995 | | 2,002 | | 2,013 | |
|----------------------------|---|----------------|---|------------------|---|------------------|
| | Cualitativo | Cuantitativo | Cualitativo | Cuantitativo | Cualitativo | Cuantitativo |
| Déficit urbano | 60,775 | 226,790 | 189,563 | 233,755 | 329,189 | 405,897 |
| Déficit rural | 117,975 | 255,741 | 421,932 | 176,342 | 732,711 | 306,203 |
| Suma de ambos | 178,750 | 482,531 | 611,495 | 410,097 | 1,061,900 | 712,100 |
| % del déficit total | 27% | 73% | 60% | 40% | 60% | 40% |
| Total: | | 661,281 | | 1,021,592 | | 1,774,000 |
| Referencias: | CNUAH (HABITAT), 1995. Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos | | INE, 2002. XI Censo de Población y VI Censo de Habitación | | CIV, 2013. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda | |

Fuente: Elaboración propia con base en CNUAH (HABITAT), 1995; INE, 2002, y; CIV, 2013

Dicha condición de vulnerabilidad física de habitación y socioeconómica conlleva a graves riesgos de salud y salubridad, y cuando dichos locales se encuentran en sitios de riesgo a desastre por eventos climáticos naturales como son los recurrentes derrumbes, deslizamientos de tierras e inundaciones las consecuencias pueden ser mortales.

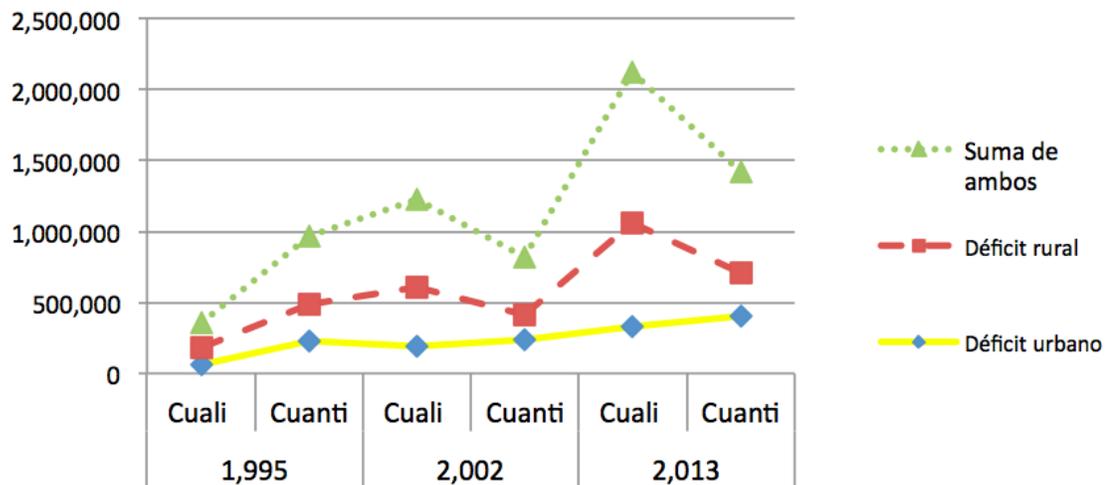
En opinión propia existen tres mediciones del déficit habitacional que por su metodología y por las instituciones que las elaboraron se consideran fiables y deben ser consideradas para formular propuestas de política pública en materia de vivienda social. Es interesante destacar que para 1995, cuando se estrena “el primer” FOGUAVI, bajo la influencia del modelo de apertura y liberación económica (ALE), y se abandona la modalidad de intervención directa del Estado en la gestión y producción de soluciones habitacionales, el déficit cuantitativo de vivienda era aún mayor

que el cualitativo probablemente a que muchos de los asentamientos precarios aún no se habían consolidado y las covachas y champas eran aún consideradas inhabitables por sus condiciones y materiales de construcción, así como localización insegura.

Debe recordarse que en el año 1996 el FOGUAVI destinó más del 66% del total de los subsidios entregados en ese año para compra de vivienda, lo cual fue políticamente acertado. En tanto ya para el 2002, apenas 7 años después, el déficit cualitativo representaba ya el 60% del componente del déficit total, tendencia que se mantiene hasta nuestros días según las fuentes citadas, asunto que coincide con la apreciación de la CGC y con el CIEN. Por tanto las primera implicación de política es recomendar que priorice el otorgamiento de subsidios para construcción, mejoramiento, reparación, ampliación o introducción de servicios básicos.

Gráfica 9.

Mediciones del déficit habitacional en Guatemala en las recientes 3 décadas: déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas por área rural y urbana



Fuente: Elaboración propia con base en CNUAH (HABITAT), 1995; INE, 2002, y; CIV, 2013

La proyección de los datos indica que en todos los casos el déficit cualitativo del ámbito urbano es menor al déficit cuantitativo, en tanto que en el ámbito rural el déficit cualitativo resulta ser más alto en las dos mediciones más reciente, excepto en la de 1995. Esta observación permite inferir matizar la recomendación de política antes expuesta en el sentido de que debe haber políticas de otorgamiento de subsidios diferenciados territorialmente. En este caso es primordial la entrega de subsidios para construcción, mejoramiento, reparación, ampliación o introducción de servicios básicos en el ámbito rural, en tanto que el urbano puede tener mayor incidencia en la disminución del déficit el otorgamiento de subsidios para la modalidad a): casos de adquisición de bien inmueble (lote con servicios, lote con vivienda o módulo habitacional en propiedad horizontal).

El CIV (2013) en el documento “Lineamientos para la priorización de intervenciones, que permitan reducir el déficit habitacional. Actualización 2013” brinda suficientes datos y descripciones que permiten afirmar que las políticas de otorgamiento de subsidios pueden gestionarse de manera diferenciada según la realidad de cada municipio o departamento en virtud, en primera instancia, de la preponderancia de un tipo de déficit y de su ámbito: rural o urbano. También puede llevarse conforme los indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

Por ejemplo para el otorgamiento de subsidio en la modalidad B, según los parámetros que se utilizan para determinar si un asentamiento humano es un tugurio o sitio precario: 1. Acceso inadecuado a agua potable (pozo público o privado, río, lago, manantial, camión cisterna, agua de lluvia y otros); 2. Acceso inadecuado a saneamiento básico (letrina o pozo ciego y “no tiene”); 3. Calidad estructural de la vivienda (techo de paja, palma o similar, piso de tierra o paredes de lámina metálica, bajareque, lepa, palo, caña u otros) y 4. Hacinamiento en el hogar (más de 3 personas por cuarto en cada hogar).

Es primordial a su vez tomar en cuenta la distribución (como un porcentaje del total) del déficit habitacional según grupos de ingresos, partiendo por el primer quintil de hogares con menores ingresos hasta el quinto quintil de mayores ingresos.

Cuadro 4.

| Distribución de Déficit habitacional según quintiles de ingresos de hogar | |
|---|---------------|
| Grupo de Ingreso | % del Déficit |
| 1er Quintil | 84.50 |
| 2do Quintil | 12.40 |
| 3er Quintil | 2.70 |
| 4to Quintil | 0.20 |
| 5to Quintil | 0.20 |

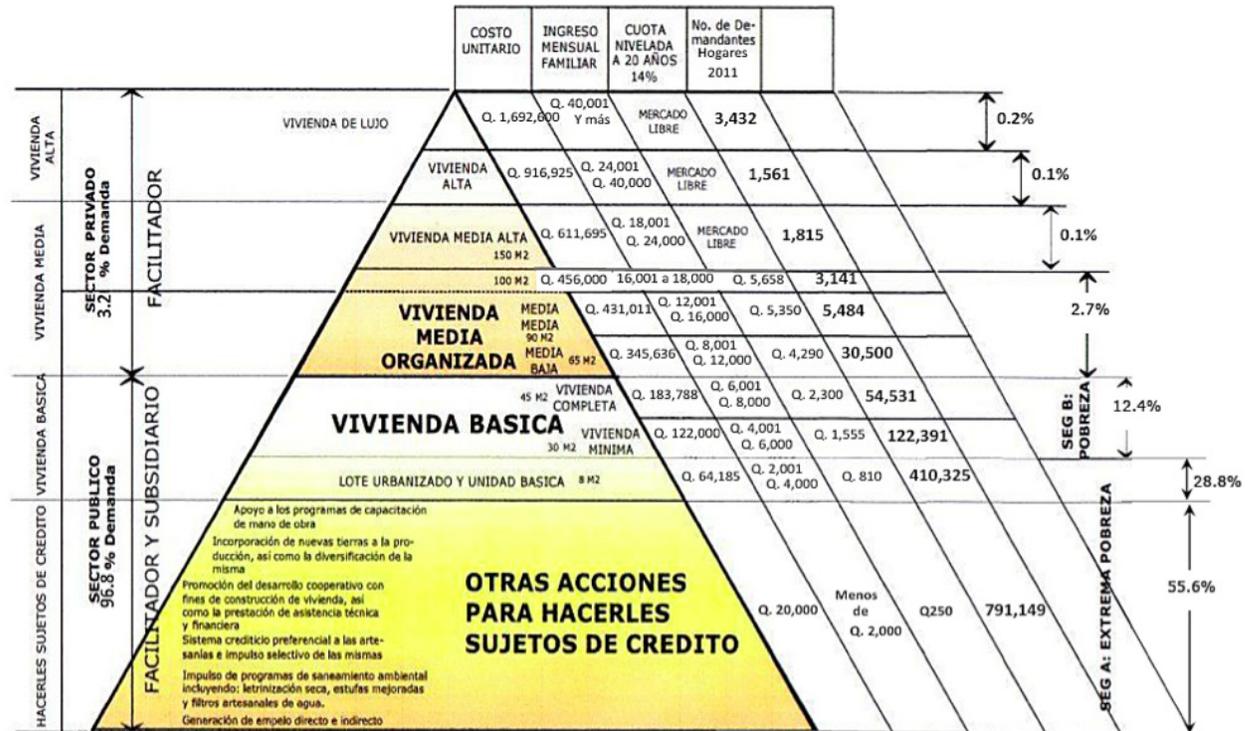
Fuente: Elaboración propia con base en CIV, 2013.

Los datos son más que elocuentes, 8.5 de cada 10 personas que no tiene vivienda para vivir, o habita en un local irremediablemente inhabitable se ubica en el estrato con más bajos ingresos en Guatemala, el primer quintil, en tanto que 1.27 de cada diez de las personas sin vivienda o en condición de precariedad habitacional se ubican en el segundo estrato social con menos ingresos.

Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos del 2013 (ENEI 2013) 20% de los trabajadores con menores ingresos (quintil 1), perciben en promedio un ingreso laboral mensual de Q.267.00, mientras que el 20% de los trabajadores con mayores ingresos (quintil 5) recibe, en promedio, Q.4,742.00 mensuales. La brecha entre ambos quintiles es equivalente a 17 veces el valor del ingreso percibido por el quintil más bajo. El salario mínimo para ese mismo año 2,013, era de Q.2,142.00 mensuales para actividades agrícolas y no agrícolas, y de Q.1,978.00 para el área exportadora y de maquila. Multiplicados por cuatro dan respectivamente, Q.8,568.00 y Q.7, 911.60.

Esquema 2.

Distribución del déficit habitacional existente en el 2011 según niveles de ingreso familiar mensual (en quetzales) y tipo de solución habitacional propuesta



Fuente: Resultado de operaciones 2013 y perspectivas del sistema FHA para el 2014. FHA.

Lo expuesto indica que al menos ese 20% del quintil 5 (mayores ingresos) puede ser beneficiado con un subsidio habitacional, lo cual para nada es algo negativo desde el punto de vista de la igualdad de derechos, pero esa "igualdad civil" puede impedir la aplicación del principio de equidad social. Si bien los solicitantes son sometido a un estudio socioeconómico, existe al menos una evidencia en los medio de prensa que éstos no han sido transparentes. Pero lo más preocupante desde el punto de vista de recomendaciones de políticas para mejorar la gestión de los subsidios para vivienda social es que el ciudadano del quintil 5 es 17 veces más elegible para un crédito que el ciudadano del quintil1. O sea 17 veces más elegible por el mercado inmobiliario y crediticio para ser beneficiado con subsidio habitacional destinado a vivienda social. De ello se deriva la necesidad no solo de perfeccionar los estudios socioeconómicos, sino de diferenciar la población

meta u objetivo de los subsidios habitacionales en Guatemala.

El Fondo de Hipotecas Aseguradas -FHA- confirma la apreciación vertida supra, considera que el 55.6% de los deficitarios habitacionales deben ser sujetos de "otras acciones para hacerles sujetos de crédito", en otras palabras, la articulación del Estado con el mercado para gestionar y resolver el problema de la vivienda social no puede asistirles. Deben ser sujeto de otras acciones del mismo Estado y de las entidades sociales solidarias. El universo de atención de la articulación del Estado y el mercado para atender la demanda de vivienda adecuada, saludable y digna como propugna la Ley de Vivienda es solamente el 44.4% de las familias precarias o carentes de vivienda, y como ya se anotó solo puede atender a menos del 2% del 100% de ellas. De cada 100 personas carentes de vivienda o que habitan precariamente, menos

de 2 pueden aspirar a un subsidio habitacional, unas 42 deben esperar el sueño de los justos y 56 no pueden soñar siquiera.

Bajo esa perspectiva es menester revisar algunos datos de lo actuado hasta ahora por el nuevo Fondo para la vivienda (FOPAVI).

37. Garantizar un acceso sostenible a agua potable

El informe de cumplimiento de los Objetivos del Milenio de Guatemala (2015) mide la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua en dicho análisis se considera a la población que utiliza algunos de los siguientes tipos de abastecimiento de agua entubada: tubería dentro de la vivienda, tubería fuera de la vivienda pero dentro del terreno y tubería de un chorro público (abastecimiento colectivo). En las fuentes mejoradas de abastecimiento de agua no se incluye el agua suministrada por vendedores, el agua embotellada, pipas o camiones cisterna, tampoco los pozos ni las fuentes sin protección.

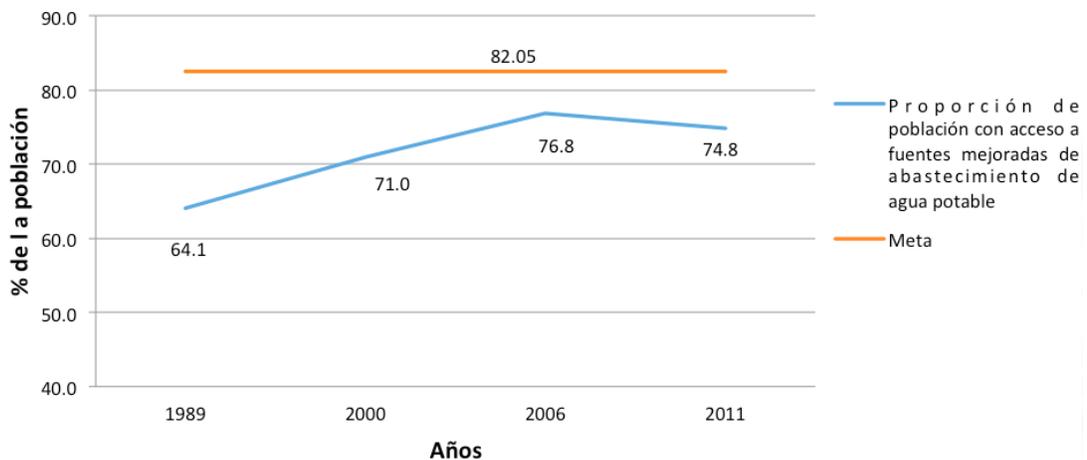
La proporción de la población con acceso y disposición de agua por medio de tubería ha

aumentado de un 64.1% para el año 1989, a un 74.8% en el 2011, lo cual se traduce en un incremento de 10.7 puntos porcentuales en un periodo de 22 años. Según los ODM, para el año 2015 se debía alcanzar la meta de reducir en un 50% la indisponibilidad, a partir del año base (1989), por tanto la meta a alcanzar es una proporción de 82.05%. Por tanto, según el comportamiento del indicador, para el año 2011 persistía aún una brecha equivalente a 7.25%.

En cuadro 4 se muestra la desigualdad existente entre la población urbana y rural, asimismo entre indígena y no indígena. Para el año 2011, 59.8% de la población que habitaba en el área rural tenía acceso a estos servicios de abastecimiento de agua, en tanto que en el área urbana era de 90.6%, separándolos una brecha muy significativa de 30.8 puntos porcentuales. Una situación similar se observa entre la población indígena y no indígena, para estas dos categorías la brecha es significativa, alrededor de 10 puntos porcentuales, como producto de una reducción paulatina ya que para el año 1989, alcanzaba un valor de 13.7%.

Gráfica 10.

Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable



Fuente: ENCOVI

Cuadro 5.
Proporción de población con acceso a servicios

| Años | Proporción de la población (%) | Proporción de la población urbana (%) | Proporción de la población rural (%) | Proporción de la población femenina (%) | Proporción de la población masculina (%) | Proporción de la población indígena (%) | Proporción de la población No indígena (%) |
|-------------|--------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---|--|---|--|
| 1989 | 64.1 | 87.7 | 50.1 | 65.1 | 62.9 | 55.3 | 69.0 |
| 2000 | 71.0 | 90.9 | 58.4 | 76.9 | 69.9 | 67.2 | 73.7 |
| 2006 | 76.8 | 90.6 | 64.0 | 77.4 | 76.2 | 71.6 | 80.0 |
| 2011 | 74.8 | 90.6 | 59.8 | 75.8 | 73.9 | 69.2 | 78.4 |

Fuente: ENCOVI

Según datos de la ENCOVI 2011, los departamentos con menor porcentaje de la población con acceso a servicios de abastecimiento de agua son: Alta Verapaz, Retalhuleu y Escuintla con porcentajes de 44.5%, 55.7% y 57.0% respectivamente, mientras que los departamentos con mayor porcentaje de población con acceso a este servicio en orden ascendente son: Sololá, Sacatepéquez y Guatemala.

Acciones a implementar para mantener el comportamiento del indicador

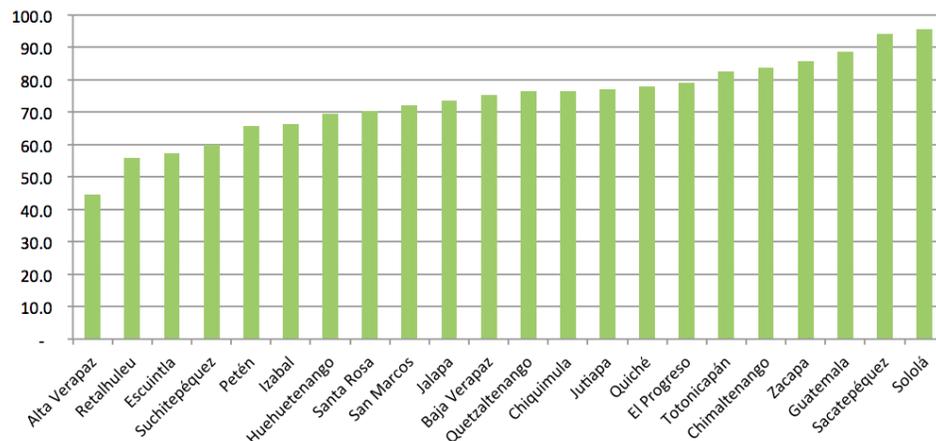
Proyectos de abastecimiento de agua, dar mantenimiento a las redes de abastecimiento existentes para asegurar abastecimiento permanente, Manejo integrado de cuencas

hidrográficas asociado principalmente a actividades de conservación, manejo y uso de agua, suelos y recursos relacionados, entre diferente sectores, con el objetivo de maximizar los beneficios sociales y económicos provenientes de los recursos acuíferos de una forma equitativa, al mismo tiempo que se preservan y restauran ecosistemas de agua dulce donde sea necesario. Para mejorar el comportamiento del indicador es necesario asegurar el abastecimiento de agua.

38. Garantizar un acceso sostenible a servicios básicos de saneamiento y desagüe

El informe de cumplimiento de los ODM de Guatemala (2015) mide el grado de cobertura del acceso a servicios de saneamiento mejorados

Gráfica 11.
Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua a nivel departamental, año 2011.



Fuente: ENCOVI

a nivel nacional, entendiéndolos como la tecnología y sistemas que permiten separar y eliminar higiénicamente las excretas y aguas residuales del contacto con personas o animales, contribuyendo de esta manera a generar un ambiente limpio y sano, tanto en la vivienda como en las proximidades de los usuarios.

El acceso al saneamiento comprende la seguridad y privacidad de estos servicios, mientras que la cobertura hace referencia al porcentaje de personas que utilizan estos servicios. Para este análisis se ha considerado la población con acceso a: inodoro conectado a una red de drenajes, inodoro conectado a fosa séptica y excusado lavable.

La evolución del indicador ha sido positiva, ya que el porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados se ha venido incrementando de manera sostenida desde el año 1989, cuando la cobertura a estos servicios fue de 31.1%, para el año 2011 la cobertura fue de 51.6%, equivalente a un incremento de 20.5 puntos porcentuales en un periodo de 22 años. Pese al incremento, el acceso a servicios de

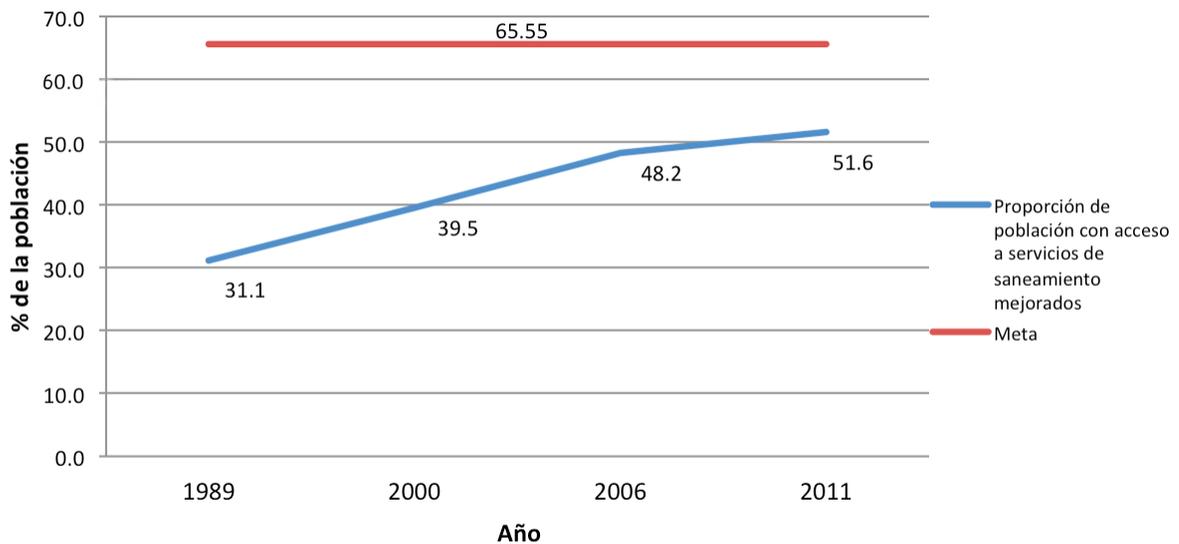
saneamiento mejorados aún constituye un desafío para el país por cuanto no se logra garantizar los servicios a casi la mitad de la población, situación que tiene consecuencias sobre la salud de las personas.

La meta establecida para el año 2015 se fijó en reducir a la mitad la población sin acceso a estos servicios, lo que significaba que a partir del año base (1989), se debía ampliar el acceso hasta alcanzar al 65.55% de la población. En la gráfica 12, se aprecia el comportamiento del indicador y la brecha que existe para el año 2011, equivalente a 13.95%.

En el cuadro 4 se aprecia las desigualdades existentes entre la población urbana y rural e indígena y no indígena. Para el área rural se reporta una proporción de la población cubierta de 22.4%, en tanto que para el área urbana fue de 82.3%, según datos de 2011. Una brecha bastante significativa que es de casi cuatro veces. El mismo contraste se observa entre la población indígena y no indígena, en donde a pesar que las diferencias son menores, es más del doble, en favor de la población no indígena.

Gráfica 12.

Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados



Fuente: ENCOVI

Según datos de la ENCOVI 2011, los departamentos con menor porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados son: Alta Verapaz, Petén y Totonicapán, con porcentajes de 14.7%, 20.3% y 21.3% respectivamente, mientras que los departamentos con mayor porcentaje de población con acceso a este servicio en orden ascendente son: Sacatepéquez, Guatemala y Escuintla.

Acciones a implementar para mantener el comportamiento del indicador

Para mejorar el comportamiento del indicador es necesario desarrollar proyectos de saneamiento, tomando en cuenta que no solo es necesario proveer a la población sistemas de alcantarillado, para el transporte de aguas servidas, si no también

Cuadro 6.

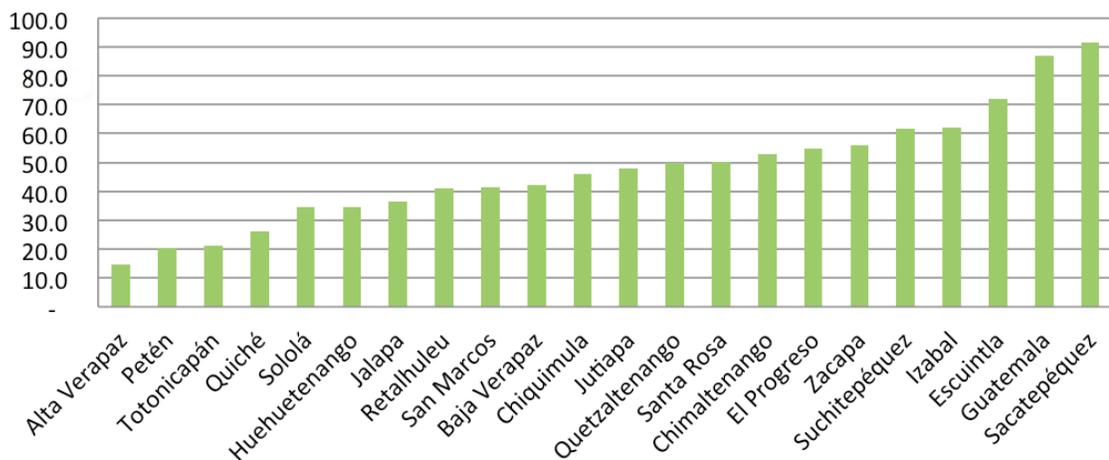
Proporción de la población urbana, rural, femenina, masculina, indígena y no indígena con acceso a servicios de saneamiento mejorados

| Años | Proporción de la población (%) | Proporción de la población urbana (%) | Proporción de la población rural (%) | Proporción de la población femenina (%) | Proporción de la población masculina (%) | Proporción de la población indígena (%) | Proporción de la población No indígena (%) |
|-------------|---------------------------------------|--|---|--|---|--|---|
| 1989 | 31.1 | 69.8 | 8.3 | 32.5 | 29.6 | 9.9 | 43.1 |
| 2000 | 39.5 | 81.2 | 13.1 | 50.3 | 37.6 | 21.0 | 53.2 |
| 2006 | 48.2 | 79.3 | 19.4 | 49.1 | 47.3 | 26.6 | 61.7 |
| 2011 | 51.6 | 82.3 | 22.4 | 52.5 | 50.8 | 27.9 | 66.6 |

Fuente: ENCOVI

Gráfica 13.

Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados a nivel departamental, año 2011



Fuente: ENCOVI

plantas de tratamiento, también se debe proveer mantenimiento a los sistemas de tratamiento, con el propósito de garantizar su vida útil e implementar un programa nacional de sensibilización sobre el uso correcto de sistemas de saneamiento, para que la población no vierta materiales en dichos sistemas que los puedan dañar o minimizar su vida útil.

39. Mejorar el acceso a fuentes de energía para el hogar no contaminantes

Debido a la ubicación privilegiada de Guatemala, donde no se necesita ni calefacción ni aire acondicionado, la contribución de los hogares guatemaltecos a la contaminación por fuentes de energía es marginal.

40. Mejorar el acceso a medios de transporte sostenible

La principal apuesta para el transporte sostenible en Guatemala lo constituye el Transmetro, el sistema de transporte sostenible de la municipalidad de Guatemala y del área metropolitana de la ciudad. El Transmetro es un sistema de transporte público de tipo autobús de tránsito rápido que funciona desde el 3 de febrero de 2007 en la Ciudad de Guatemala. El sistema es similar a otros sistemas de Latinoamérica, como el TransMilenio de Bogotá, el Megabús de Pereira, El Metropolitano de Lima, el SIT en León Guanajuato, el Transmetro de Barranquilla, el Metrolínea de Bucaramanga, el MIO de Cali, Ecovía y Metrobús de Quito y Transantiago de Chile.

La problemática del transporte en Guatemala se articula alrededor de los siguientes desafíos;

- Capacidad de carga de la infraestructura vial rebasada.
 - Falta de ordenamiento territorial
 - Crecimiento poblacional
 - Crecimiento del parque vehicular
 - Carencia de alternativas eficientes de

- transporte público o multimodal
- Entre otros, ocasionando además males sociales o externalidades como:
 - * Aumento en la emisiones de GEI
 - * Contaminación atmosférica
 - * Accidentes viales
 - * Inseguridad
 - * Efectos en la salud
 - * Aumento de tiempo en tráfico
 - * Falta de regulación municipal apropiada
 - * Empresas poco organizadas (Transporte Urbano)
 - * Subsidio perverso al Transporte urbano
 - * Entre otros.

41. Desafíos encontrados y lecciones aprendidas en estos ámbitos

El tema de desarrollo urbano está contemplado en algunas líneas de acción desde los sectores, SEGEPLAN, INFOM y el ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda teniendo competencias dispersas. En la ausencia de un ministerio o instancia especializada en el tema urbano, no existen lineamientos nacionales o política pública específica en la materia, y en las últimas décadas, el problema urbano fue circunscrito al municipio de Guatemala. La desconexión entre política de vivienda, principalmente orientada en Guatemala al otorgamiento de subsidios, con construcción de ciudades y gestión del suelo, hacen que no se resuelva el problema de vivienda en el país, menos aún en un contexto de crecimiento fuerte de la población urbana.

42. Desafíos futuros y cuestiones en estos ámbitos que podrían encararse a través de un nuevo programa urbano

El tema de vivienda tiene grandes rezagos en materia de política pública:

- Gran debilidad en materia de información sobre déficit habitacional y ausencia de un sistema que permita categorizar las demandas y atención por segmento de población. La estructuración de un sistema de información sobre vivienda parece una de las prioridades para la toma de decisión y el planteamiento de política pública.
- Con los pocos datos que se tienen, se logra estimar que la demanda en materia de vivienda está en fuerte crecimiento debido al fenómeno de la urbanización y que las respuestas del Estado son insuficientes y muy por debajo de posibilidad de cubrir el déficit. Se debe de plantear una política de producción masiva de vivienda social en los próximos 10 años para responder a las necesidades de futuro.
- La política de vivienda se circunscribe únicamente al subsidio y existe poca vinculación entre sector público y sector privado. La política habitacional pasa por encontrar acuerdos sobre modelos financieros que sean motivadores para desarrolladores, así como la generación de condiciones y confianzas para que el sector privado aborde el estrato de vivienda media baja.
- Existe en Guatemala un solo modelo de subsidio a la demanda que se aplica de manera uniforme en todo el territorio. Se requiere plantear una estrategia que permita diversificar el tipo de subsidio al territorio y al estrato de familias.
- La institucionalidad actual para responder al problema de los asentamientos informales es muy débil y actúa solamente sobre temas

de regularización de predios, sin abordar programas de mejoramiento integral de barrios.

- La información sobre asentamientos precarios es muy escasa lo que limita mucho la posibilidad de medir riesgo en esos espacios. Existe una necesidad sentida de plantear una metodología para evaluar riesgo en los asentamientos precarios del área metropolitana de Guatemala.

El actual gobierno puso en marcha una agenda urbana de Guatemala que define las acciones futuras del país en materia de desarrollo urbano y vivienda. Se estructura alrededor de los siguientes pilares:

- Reforma al marco legal
- Formulación y actualización de política pública
- Reforma institucional
- Cambio en los modelos de Financiamiento
- Puesta en marcha de instrumentos

Los retos actuales en materia de vivienda son enormes en Guatemala. Al déficit pronunciado actual, se agrega una tendencia a la alza importante por la dinámica de transición rural urbano. Con los modelos actuales, se atienden apenas un 20% del déficit actual. Un replanteamiento completo de los modelos habitacionales y de su articulación con la política de desarrollo urbano es necesario en el país. La agenda urbana de Guatemala que promueve el actual gobierno busca incidir en los modelos de financiamiento de la vivienda y en la construcción de una nueva institucionalidad a nivel de ministro que pueda impulsar una serie de reformas estratégicas.

43. Hacia la agenda urbana de Guatemala

En el marco de la Política General de Gobierno se ha identificado el tema de desarrollo urbano como una prioridad a impulsar en los próximos 4 años. De esta cuenta el Presidente de la República Jimmy Morales creó la figura del Comisionado de desarrollo urbano, competitividad local e infraestructura crítica para crear las bases institucionales de la construcción de ciudades resilientes y sostenibles. El trabajo que realiza el comisionado se articula en la Agenda Urbana

de Guatemala que enmarca las acciones para construir el marco legal adecuado, impulsar políticas públicas y reformas institucionales, identificar financiamiento y propiciar la definición de instrumentos técnicos que permitan su implementación.

El cuadro siguiente presenta las acciones prioritarias establecidas en la Agenda Urbana de Guatemala.

Cuadro 7.

Acciones prioritarias de la Agenda Urbana de Guatemala

| Pilar de la Agenda | Acciones Prioritarias |
|-----------------------|---|
| Marco Legal | Ley de Desarrollo Urbano y Territorial |
| | Ley de reforma al ejecutivo para la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y vivienda |
| Política Pública | Política Nacional de Desarrollo Urbano resiliente, que incluye manejo integral de barrios y resiliencia |
| Reforma Institucional | Creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda |
| Financiamiento | Modelo de financiación de vivienda resiliente |
| Instrumentos | Gestión del Riesgo en ciudades del AMCG |

Fuente: Elaboración propia.

VII. CONCLUSIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para responder a la agenda urbana, se plantean una serie de líneas de acción para la transformación del modelo territorial del país.

1. El primer lineamiento se refiere al planteamiento de una **política nacional de ordenamiento territorial**, que además de los aspectos normativos o regulatorios a los que pueda hacer referencia una política de esa naturaleza, hace explícito el tema de la reducción de las disparidades entre las áreas urbanas y rurales. Orientado por el enfoque de desarrollo sostenible, la política de ordenamiento territorial busca reducir las disparidades entre regiones y sentar las bases de un desarrollo equilibrado entre las actividades urbanas e industriales, rurales productivas y la preservación de los recursos naturales.
2. El segundo punto del modelo pasa por revisar el patrón de asentamiento de la población y se propone potencializar con base en funciones, jerarquía y enlaces, **el sistema urbano nacional**, en la búsqueda de los puntos de equilibrio respecto a las zonas de influencia urbana y posibilidades de expansión, así como los factores que generan interdependencia con otras áreas urbanas y rurales. La definición de una **red de ciudades jerarquizadas** y centrales (correspondientes a una “cuenca de vida”) con funciones y especialidades definidas se plantea en la perspectiva de mejorar la calidad de vida de la población y para racionalizar la prestación de servicios básicos en el territorio. La definición de la red urbana nacional y la consolidación de ciudades intermedias y ciudades estratégicas y subregionales permitirán poner en marcha esfuerzos vinculados en **territorializar las**

políticas públicas en términos económicos y sociales:

- Las ciudades como **polos de creación de la riqueza** por medio de la valoración y transformación de los productos agrícolas del entorno y generadoras de empleo digno y de calidad.
 - La red de ciudades como **articulador de la prestación de los servicios sociales**, según categorías y jerarquías
 - La construcción de **ciudades sostenibles**, respetuosas del entorno ambiental, pensadas desde los paradigmas de modelo sostenibles y de la calidad de vida de sus habitantes.
3. El tercer lineamiento se refiere a la generación de instrumentos técnicos, legales y financieros para la **gestión integrada de los lugares poblados urbanos y rurales y su vinculación con los recursos naturales estratégicos**. El modelo de desarrollo territorial de la Guatemala del 2032 pasa por una gestión sostenible de los recursos agua, suelo y bosques de los distintos territorios mediante diferentes mecanismos regulatorios, de incentivos o de inversión. Se promoverá enfoques de gestión de cuencas hidrográficas, valoración de servicios ecosistémicos y preservación de paisajes buscando adaptar las prácticas humanas a los efectos del cambio climático.
 4. El cuarto lineamiento se refiere a **mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades del país**, por medio de la gestión del suelo urbano, servicios básicos, transporte eficiente y multimodal, infraestructura

urbana, financiamiento local, urbanismo, espacios verdes y públicos y la gestión del medio ambiente (agua, desechos sólidos) para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible para los habitantes urbanos del país.

5. El quinto lineamiento se refiere a la promoción de **intervenciones del Estado en zonas estratégicas** tales como los espacios transfronterizos, la zona marino costera, las áreas protegidas, las zonas de desarrollo económicas, las cuencas estratégicas por medio de programas, proyectos, planes, acciones o regulaciones específicas que requieren movilizar recursos adicionales para conllevar una operación de transformación territorial de las zonas priorizadas.
6. El sexto lineamiento se refiere a la **generación masiva de empleo en los territorios**, mediante la consolidación del desarrollo económico territorial inclusivo, buscando una mezcla entre desarrollo endógeno (potencial territorial y de la gente), conducido (inversión del estado con carácter voluntarista para desarrollo de ciertos sectores en ciertos territorios), importado (basado en inversión privada e inversión extranjera directa en zonas determinadas). La estrategia de valorización de la producción articula la relación entre campo-ciudad y la instalación de cadena de valor y de motores económicos territorializados.
7. Finalmente, el último lineamiento propone el **fortalecimiento de las capacidades locales y territoriales**, como mecanismo para generar interlocución técnica entre el gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad. Fortalecer la Gobernanza en la gestión territorial requiere el fortalecimiento de la escala intermedia entre el municipio y la nación, así como fortalecer las municipalidades del país para que puedan prestar eficientemente los servicios

que les corresponden, elevar la calidad de su gestión, asumir de mejor forma sus competencias y alinear sus acciones con las Políticas de Estado. La territorialización de la política administrativa pasa por repensar y resaltar la importancia del espacio regional y debe hacerse pensando en la existencia de dinámicas sociales, ambientales, económicas y demográficas que son innegables:

- La identidad, arraigo, diversidad y revalorización de los grupos humanos que habitan los territorios independientemente de la étnia que sean.
- El resurgimiento de un movimiento Maya con peso político y toma de decisiones en todo el país.
- El proceso de urbanización del país y el crecimiento de espacios urbanos importantes en todo el país generador de dinámicas económicas regionales.
- La mejora de la infraestructura vial del país y el transporte público y de mercancías que ha acortado las distancias entre los territorios y la ciudad Capital.
- La movilidad demográfica de lo rural a lo urbano en el seno de las regiones hacia adentro de los departamentos y ciudades y de estos con la ciudad de Guatemala.

La importancia y revalorización del ambiente como generador de servicios ecosistémicos que aglutina espacios regionales y subregionales según su enfoque (cuenca, bosque, área protegida).

VIII. BUENAS PRÁCTICAS: EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE GUATEMALA

Siendo el primer plan de ordenamiento territorial (POT) para el país, el análisis del plan de la municipalidad de Guatemala es importante en el marco de la propuesta de una Agenda Urbana de Guatemala.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala es una normativa que abarca fundamentalmente tres aspectos: la edificación, los usos del suelo y la instalación de establecimientos abiertos al público. Del análisis del sistema vial del municipio se derivó el establecimiento de cinco “zonas G”, cada una de las cuales tiene sus propios parámetros dirigidos a regular los tres aspectos mencionados, de conformidad con lo cual cada una de dichas zonas posee una mayor o menor intensidad de ocupación.

De tal forma que la gestión a través del POT pretende:

- Una mayor densificación de las zonas que cuentan con mayor capacidad de movilidad y por lo tanto de comercio y servicios.
- Una menor densificación en aquellas áreas que cuentan con una capacidad de movilidad reducida que las hace más aptas para usos residenciales.
- La promoción de usos mixtos del suelo para evitar la segregación territorial.
- Un nivel reducido de edificación para aquellas áreas con interés ambiental y de preservación, por sus características geográficas y biodiversidad.
- La disminución del impacto de la densificación acelerada de los municipios periféricos del municipio de Guatemala, a través de su redensificación.

- Un mayor equilibrio territorial dentro del municipio.

El Acuerdo Municipal que contiene el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala entró en vigencia el 7 de enero de 2009.

El POT establece seis zonas G ubicadas y determinadas a lo largo de la línea del Transmetro, partiendo de allí, en un rango desde lo más urbano G-5 a lo más rural o G-0.

- **Zona G0 [natural]:** Áreas de reserva natural, donde por razones ambientales y de alto riesgo no se permite la construcción para la ocupación humana.
- **Zona G1 [rural]:** Áreas que aún son rurales o boscosas con un nivel intermedio de riesgo, donde se permite la construcción de edificaciones para la ocupación humana de muy baja densidad, pero donde predomina la preservación ambiental del entorno natural.
- **Zona G2 [semiurbana]:** Áreas por su ubicación o topografía sólo se permite la edificación de baja densidad en las que las edificaciones están más cercanas unas de otras, pero predomina el verde de los jardines por sobre la masa edificada.
- **Zona G3 [urbana]:** Áreas Son las áreas que componen la mayoría del área urbanizada de la ciudad, donde predomina la edificación unifamiliar de mediana densidad por sobre el verde de los jardines, y donde aún no prevalece la vivienda multifamiliar dentro del mismo lote.

- **Zona G4 [central]:** Áreas de alta densidad donde predominan los edificios de mediana altura, en régimen de propiedad horizontal, donde la ocupación de la tierra por el edificio es total y los espacios verdes son provistos en el espacio público.
- **Zona G5 [núcleo]:** Áreas de muy alta densidad, donde predominan los edificios con torres bajo el régimen de propiedad horizontal que ocupan todo el lote y tienen sótanos de estacionamiento. Los espacios verdes son sólo provistos en el espacio público.
- El POT distribuye inequitativamente las cargas y beneficios derivados de la acción pública, en este caso la normativa. Asigna altas edificabilidades a unas áreas, y limita otras, mientras que lo que se debió hacer era asignar una sola edificabilidad base a todo el municipio, y crear los mecanismos de compensación, de acuerdo con el potencial de cada sitio que se definiera para cada área (similar al mapa y los parámetros normativos actuales del POT).
- El POT permite edificabilidades muy altas; mucho más altas de lo que plantea la demanda actual de espacio construido, lo que incrementa innecesariamente el valor del suelo por la expectativa de desarrollo, fortaleciendo las posiciones patrimonialistas del suelo y haciendo inaccesible la vivienda en propiedad horizontal a grupos de ingresos que no sean los que pueden pagar apartamentos muy caros. De esta forma se contradicen las propias aspiraciones del POT de promover vivienda a distintos segmentos de población y, por el contrario, fomentando la segregación socio-espacial. Adicionalmente, no se establecen los estándares mínimos de equipamientos urbanos con que se debiesen contar al promover la densificación de la ciudad, con lo que no se logrará el segundo gran objetivo de crear condiciones de calidad de vida en la ciudad.

Al momento, el POT de la ciudad de Guatemala es el único en el país. Si esa experiencia constituye un avance fundamental en términos positivos para demostrar la posibilidad de una normativa aplicable al territorio, existen algunas críticas al POT de la ciudad:

- El POT sólo abarca el Municipio de Guatemala, lo que constituye una gran limitación. Sin una política coordinada del área metropolitana, con todos los municipios, con el apoyo del gobierno central y con la participación de la sociedad, lo más probable es que no se logren los objetivos anhelados de promover la vivienda en la ciudad, o al menos no con la fuerza necesaria para revertir en el largo plazo la tendencia ya consolidada de crear en la periferia ciudades dormitorio.
- El POT tiene la limitante de que, al igual que la falta de planificación de las infraestructuras, equipamientos y servicios (supuestamente abordado en el plan de desarrollo metropolitano 2020) omite abordar el tema de la vivienda informal y de asentamientos precarios, como si esta realidad no existiese. Esta omisión podría ser subsanada en parte si se reformulase el Plan Guatemala 2020, y se definiesen políticas de acceso a la centralidad, el empleo y los servicios urbanos.

Bibliografía

- **Clichesvsky, Nora.** *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina.* Economic Commission on Latin America and the Caribbean, United Nations, Sustainable Development and Human Settlements Division, Restricted use document. 2003.
- **Drummond Lewis, Sandra.** *El acceso legal a la tierra para los pobres en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala*, in: Estudios Sociales No. 62, Universidad Rafael Landívar, IDIES, Guatemala, 1999
- **Faillace Poggio, Elena.** *Parcelamientos urbanos y su regulación legal.* Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 1991, 67 pp.
- **FAO, 2003.** *Tesaurus plurilingüe de tierras.* Versión en español.
- **FUNDAECO, 2005.** *Propuesta Técnica para el establecimiento del Cinturón Ecológico Metropolitano de la Ciudad de Guatemala -Primera Fase -*, Guatemala de La Asunción, Junio del 2005.
- **García Arévalo, Victoria Eugenia:** Revisión al Reglamento de Construcción Ciudad de Guatemala, Guatemala, CONRED, 2001
- **Gellert, Gisela y Palma Irene.** *Precariedad Urbana, Desarrollo Comunitario y Mujeres en el Área Metropolitana de Guatemala: ¿Cómo estamos y cuáles son las percepciones y acciones institucionales?* Guatemala: FLACSO (Debate, 46). 1999.
- **Gellert, Gisela y Pinto Soria, Julio César.** *Ciudad de Guatemala: Dos estudios sobre su evolución urbana 1524-1950.* 80p. Centro de Estudio Urbanos y Regionales, CEUR. Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC. Libro No. 41. Guatemala.
- **Hernando De Soto,** 1986. The Other Path. London: I.B. Tauris & Co. Ltd.; de soto, 2002. The Mystery of Capital. London: Bantam Press y; Fernandes, Edesio, 2002. The Influence of de Soto's The Mystery of Capital. Land Lines 14 (1): 5–8.
- **JICA-IGN-INSIVUMEH-SEGEPLAN, 2003.** Estudio del Establecimiento de los Mapas Básicos y Mapas de Amenaza para el Sistema de Información Geográfica de la República de Guatemala. Ver: http://www.segeplan.gob.gt/docs/nipon_ppt/niponppt.htm
- **Lucas Paniagua, Max Eduardo; Gándar G., José Luis y Linares, José Luis.** *Asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala.* I. Parte. Boletines MOMENTO, Año 18 No. 6. ASIES, Guatemala, 2003.
- **Brunet, R. ; Ferras, R. y They, H.** *Le mot de la géographie.* Dictionnaire critique. Paris: Reclus – la documentation Française. 518p. Traducción propia ; Billaz y Diawara, 1980. Según Tesaurus plurilingüe de tierras. Versión en español. FAO, 2003. Ver p. 79 y 84.

- **Rodas M., Francisco.** *Asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala: problemáticas y pautas de actuación.* Médicos sin Fronteras–Suiza. Oxfam–Gran Bretaña. Diseño y edición: Magna Terra Editores. Guatemala, 2005.
- **BID,** Estrategia de intervención del Programa de Combate a la Pobreza urbana, BID, 2010
- **Amanda Moran,** Problemas habitacionales del área metropolitana, CEUR 2008
- **SEGEPLAN:**
 - K'atun, nuestra Guatemala 2032, presentación de SEGEPLAN, 2012
 - Territorialización de las políticas públicas, lineamientos de políticas públicas, SEGEPLAN, 2011
 - Guía paso a paso para la elaboración de planes de desarrollo municipal, SEGEPLAN, 2010
 - Guía para la formulación de planes de ordenamiento territorial, SEGEPLAN, 2011
 - Plan estratégico SEGEPLAN, Traer la Segeplan al Siglo XXI, Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala, 2008
 - Catastro de asentamientos urbanos precarios, SEGEPLAN 2010
- **ILD,** Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe, 2008

Anexos

ANEXO 1 - AVANCES DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION

La política de descentralización enfatiza que el marco jurídico determina que los municipios son los destinatarios por excelencia de la descentralización de competencias, recursos y poder de decisión.

Además establece como objetivo general, la contribución a que los guatemaltecos eleven sosteniblemente el nivel de vida, a través de la democratización del Estado y la sociedad. Como objetivos específicos dispone: a) transferencia de competencias; b) modernización de la Administración Pública; c) mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales; d) fortalecimiento de la sociedad civil.

Se presenta a continuación un resumen de los avances en materia de la política de descentralización:

Cuadro 8.

Mejoramiento de la capacidad de gestión de los Gobiernos Municipales

| No. | Acción | Avance |
|---|---|---|
| Modernización de las finanzas municipales: | | |
| 1 | Código Tributario Municipal | Desde el 2003, existe una iniciativa de ley en el Congreso de la República, sin aprobar. |
| 2 | Descentralización del IUSI | A la fecha, más del 78% de municipalidades están administrando el IUSI. |
| 3 | Creación de la Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal –DAFIM- en las Municipalidades de la República. | A la fecha, en el 100% de Municipalidades está creada la DAFIM. |
| 4 | Integrar a las Municipalidades en el SIAF SAG | Todas las municipalidades están en el Sistema SIAF SAG; en el período comprendido del 2002 al 2012 se ha implementado el SICOIN GL, en 324 municipalidades, 10 empresas municipales y 9 mancomunidades. |
| 5 | Apoyar a las Municipalidades para la utilización del sistema de Guatecompras. | Se ha implementado la obligatoriedad de utilizar este Sistema en todas las municipalidades. |
| 6 | Modificación de la Fórmula de Distribución del Situado Constitucional. | Se modificó en las reformas al Código Municipal, en el año 2010. |

Cuadro 9.

Modernización de la gestión de los recursos humanos de las municipalidades

| No. | Acción | Avance |
|-----|--|---|
| 1 | Promover la emisión de la nueva Ley de Servicio Municipal | En el Congreso de la República existe una iniciativa de ley. |
| 2 | Impulsar la readecuación de las estructuras orgánico-funcionales y mecanismos gerenciales. | En el Código Municipal, Decreto 12-2002, se crearon las Oficinas Técnicas Municipales (DMP y DAFIM); luego en la reforma en año 2010, se creó la Oficina Municipal de la Mujer –OMM-. |
| 3 | Impulsar la ejecución del Programa Nacional de Capacitación y Fortalecimiento Municipal | Hay habido varios intentos de crear la Red Nacional de Capacitación Municipal. Actualmente se está impulsando la “Política de Fortalecimiento Municipal”, que pretende aglutinar a las instituciones Municipalistas del Gobierno. |
| 4 | Modernización de los Fondos Sociales | Desapareció FONAPAZ, y se creó el FONPETROL. |

Cuadro 10.

Fortalecimiento de las Capacidades de la Sociedad Civil

| No. | Acción | Avance |
|-----|---|--|
| 1 | Fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural | El Gobierno actual, ha impulsado el fortalecimiento de los SCDUR, integrar el CONADUR; así como la Agenda K’atun Nuestra Guatemala 2032. |
| 2 | Asesorar y Capacitar a los integrantes del SCDUR | A cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-; así también la SEGEPLAN en la asesoría y acompañamiento para la elaboración de los PDM, PDD y PDR. |
| 3 | Proporcionar Recursos para el funcionamiento del CONADUR, COREDUR y CODEDE | Los recursos han provenido del 1% del IVA PAZ y del –FONPETROL que maneja el CODEDE. Además del apoyo técnico y administrativo de la SCEP y la SEGEPLAN. |
| 4 | Facilitar diversas formas de organización de la sociedad civil, coadyuvar con los pueblos indígenas en su organización. | Con la aprobación de la Trilogía de Leyes: Código Municipal, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley de Descentralización; se crearon las condiciones para el fortalecimiento de la organización de la sociedad civil, a través de Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-, comités de auditoría, entre otros. |

Cuadro 11.
Fomento del Desarrollo Económico Local y Rural

| No. | Acción | Avance |
|--|---|--|
| <i>Se ha logrado algún avance es en las áreas siguientes:</i> | | |
| 1 | Apoyo a las iniciativas locales para establecer alianzas estratégicas; fomento a la competitividad; facilitación de las organización de los agentes económicos locales; | Algunas municipalidades han visto un potencial de desarrollo local, a través de la co gestión de los servicios; tal es el caso del manejo de los desechos sólidos, concesiones de SPM. |
| 2 | Impulso de acciones para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales, como facilitadores de condiciones para el fomento de la economía local. | El Gobierno Central, a través de la SEGEPLAN, está impulsando el Desarrollo Económico Territorial –DET, como una forma de crear condiciones tendentes al desarrollo económico local. |
| 3 | Apoyo al desarrollo de potencialidades eco turísticas | El Instituto Guatemalteco de Turismo –INGUAT- ha impulsado iniciativas para crear los Comités de Auto Gestión Turística –CAT’s en lugares con estas potencialidades. |

ANEXO 2- PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS VINCULADOS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Constitución Política de la República de Guatemala. (14-01-1986)

Objeto: Este ordenamiento jurídico tiene como finalidad organizar jurídica y políticamente al estado de Guatemala, cuya función es proteger a la persona humana. Promover el bien común, consolidar el régimen de legalidad, libertad, y paz. Cualquier otra ley, decreto, acuerdo gubernativo, reglamento, etc.. es jerárquicamente inferior a la Constitución, no pudiendo contravenirla ni regular más allá de lo contenido en ésta.

Contenido: La Constitución establece en su parte orgánica la forma de organización del poder, es decir las estructuras jurídico-políticas del Estado. Para el efecto otorga a los municipios de la República una clara y absoluta libertad e independencia del gobierno central y de cualquier otra institución, en primer lugar para elegir a sus autoridades, en segundo para obtener sus propios recursos y disponer de ellos para el beneficio del municipio y en tercer lugar para atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos. (Artículos 253 al 262 de la Constitución Política de la República.)

A la fecha no se tiene conocimiento de propuestas en trámite del congreso relacionadas con el ordenamiento y planificación territorial. Sin embargo desde la aprobación de la Ley Preliminar de Regionalización y la Ley y Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano Rural en 1986, prevalece el interés por descentralizar la administración como opción para ordenar el territorio.

Ley Preliminar de Regionalización. (24-12-1986)

Objeto: Establece un sistema nacional preliminar de regionalización de la República. El fin es

asegurar, promover y garantizar la participación de la población, a través de la identificación de problemas y soluciones así como en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

Contenido: Para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y rural, se establecen ocho regiones que agrupan a varios departamentos; salvo en los casos de Guatemala y Petén donde la región coincide con el ámbito departamental.

Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. (2002)

Objeto: Crea un sistema nacional para promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas locales, propuesta de soluciones y participación activa en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo local, especialmente con la creación de los consejos de desarrollo, nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

Contenido: La Ley de de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural señala que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, correspondiendo formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, rural y ordenamiento territorial.

Reglamento de la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. (2002)

Objeto: Desarrolla los mecanismos de participación de las poblaciones. Regula el funcionamiento de las unidades o secretarías técnicas encargadas de proporcionarle a los Consejos (y sus respectivas comisiones o grupos de trabajo), el soporte técnico y administrativo necesario, los consejos de desarrollo son los encargados de articular los

diferentes planes de ordenamiento territorial según su escala de intervención.

Ley General de Descentralización. (2002)

Objeto: La Ley General de Descentralización enfatiza que es deber constitucional del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado.

Contenido: Para llevar a cabo el proceso de descentralización, el Organismo Ejecutivo, previo acuerdo con las Municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes.

Ley Preliminar de Urbanismo. (29-2-1956)

Objeto: Aunque es una ley con un contenido muy elemental, establece las normas preliminares que rige a las municipalidades en el estudio del plan regulador de su jurisdicción, así como en los trabajos iniciales básicos que ayuden a resolver técnicamente los problemas de la planificación urbanística de las poblaciones, dentro de las áreas de influencia urbana que se delimiten.

Las municipalidades de las cabeceras departamentales y aquellas con más de 10,000 habitantes deberán contar con un plan regulador que contemple la zonificación, financiación y etapas de realización, distinguiendo:

- Sistema Vial
- Servicios públicos
- Sistemas de tránsito y transportación.

- Sistema recreativo y de espacios abiertos.
- Edificios públicos y servicios comunales.
- Zonas residenciales
- Zonas comerciales
- Zonas industriales
- Zonas de servidumbre de reserva, etc.

Estos planes deberán quedar terminados en los tres años posteriores a la promulgación de la ley.

Ley de Parcelamientos Urbanos (8-2-1961)

Básicamente está referida a nuevas urbanizaciones, regula los derechos y obligaciones de los vendedores y compradores de parcelas, señalando los requisitos de urbanización, drenajes, alumbrado y demás servicios públicos que competen en forma exclusiva a las municipalidades del país.

LEGISLACIÓN SECTORIAL.

Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (24-12-1996)

Objeto: Establece las bases técnicas y financieras del sector vivienda y de asentamientos humanos, que permitan el acceso a una vivienda digna y adecuada. Corresponde a las autoridades gubernamentales la formulación de dichas políticas; sin embargo las municipalidades deben recoger en sus planes las determinaciones que establezcan las instituciones centrales del Estado.

Ley de Tránsito (1996)

Norma la responsabilidad de la seguridad, planeación, regulación y control de la administración del tránsito en las carreteras.

La competencia de la administración de tránsito corresponde al gobierno central; sin embargo, podrá ser trasladada a las municipalidades cuando estas así lo soliciten y siempre que cuenten con los medios adecuados.

Ley Forestal (4-12-1996)

Contempla lo concerniente a la reforestación y conservación de los bosques, propiciando el desarrollo forestal y su manejo sostenible, Comprende todo el territorio nacional, tanto los terrenos cubiertos de bosques como los de vocación forestal (tengan o no cubierta forestal).

Fundamentalmente, el papel de las municipalidades se reduce a apoyar al Instituto Nacional de Bosques mediante un representante de las mismas (de un total de 7 miembros).

Reglamento de la Ley Forestal (11-12-1997)

Dicta las normas para la adecuada aplicación de la Ley Forestal.

Ley de Áreas Protegidas y sus Reformas (7-12-1997)

Como parte de sus objetivos, la ley intenta asegurar el funcionamiento óptimo de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas naturales vitales para el beneficio de las y los guatemaltecos; lograr la conservación de la diversidad biológica del país; desarrollar la capacidad de una utilización sostenida de las especies y los ecosistemas, defender y preservar el patrimonio natural; y establecer las áreas protegidas necesarias con carácter de utilidad pública e interés social.

Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas y sus Reformas (27-8-1990)

Se fijan seis categorías de manejo:

- **Categoría Tipo I:** Parque Nacional
Reserva Biológica.
- **Categoría Tipo II:** Biotopo Protegido
Monumento Natural
Monumento Cultural
Parque Histórico.
- **Categoría Tipo III:** Áres de uso múltiple
Manantial

Reserva forestal
Refugio de vida silvestre.

- **Categoría Tipo IV:** Área Recreativa Natural
Parque regional
Rutas y Vías escénicas.
- **Categoría Tipo V:** Reserva natural privada.
- **Categoría Tipo VI:** Reserva de la biosfera.

Ley reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala (30-12-1997)

Las áreas de reserva territorial se ubican en la faja terrestre de 3 Km., a lo largo de los océanos, contados a partir de la línea superior de las mareas; de 200m. a lo largo de las orillas de los lagos; de 100m, a cada lado de las riberas de los ríos navegables; de 50m, alrededor de las fuentes y manantiales donde las aguas surten a las poblaciones.

Las siguientes franjas no podrán darse en arrendamiento por el Estado; de 50 a 30 m, contados a partir de la línea superior de la marea en los océanos que se destinará como playa de uso publico (varia si se encuentran desocupados u ocupadas en el momento de la emisión de la presente ley); de 20 m, a lo largo de las orillas de los lagos; de 10 m, a cada lado de las riberas de los ríos navegables; alrededor de las fuentes y manantiales donde las aguas surten a las poblaciones.

Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (reformado en 1995)

Constituye un marco jurídico-institucional que norma, asesora, coordina y aplica la política nacional y las acciones tendentes a la prevención del deterioro ecológico y el mejoramiento del medio ambiente, para alcanzar dichos propósitos, se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Se establece la Evaluación del Impacto Ambiental con el objetivo de reducir los riesgos potenciales derivados de la realización de obras o procesos de desarrollo industrial, inmobiliario, agrícola, pecuario, turístico, forestal y pesquero. Previo a autorizar cualquier proyecto público o privado por parte de las municipalidades, éstas están obligadas a solicitar a los interesados la aprobación del estudio de impacto ambiental por parte del Ministerio de Recurso Naturales y Medio Ambiente.

Código de Salud (6-12-1997)

Contiene regulaciones y acciones en salud (promoción y prevención), salud pública y medio ambiente (agua potable, desechos sólidos), expendio de alimentos, etc.

Las municipalidades están obligadas a abastecer de agua potable a las comunidades situadas en su jurisdicción territorial. También deberán dotar o promover la instalación de sistemas adecuados para la eliminación de excretas, el tratamiento de aguas residuales y servidas y de desechos sólidos y la prestación de servicios de limpieza.

FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL

Código Municipal (13-5-2002)

Se trata del cuerpo legal que ordena lo concerniente a la función municipal. Tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, las cuales son:

- El Municipio
- Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, micro región, finca, y demás formas de ordenamiento definidas localmente.

- Los distritos metropolitanos
- Las mancomunidades de municipios.

El Código Municipal define que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el **ordenamiento territorial** de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

El Código Municipal asigna títulos y capítulos completos para aquellos temas de mayor importancia, tales como: Mancomunidades de Municipios, Competencias Municipales, Oficinas Técnicas Municipales (oficinas municipales de planificación), Ordenamiento Territorial y Desarrollo Integral, etc.

Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal (15-2-1957)

El instituto de Fomento Municipal se crea para promover el progreso de los municipios, mediante la asistencia técnica y financiera a las municipalidades en la realización de programas básicos de obras y servicios publicas, la explotación racional de los bienes y empresas municipales, la organización de la hacienda y administración municipal y; en general, en el desarrollo de la economía de los municipios.

La junta Directiva estará integrada por 3 directores/as propietarios/as y 3 suplentes nombrados/as por el/la presidente/s de la Republica, la Asociación Nacional de Municipalidades y la Junta Monetaria.

Ley de Servicio Municipal (1987)

Regula las relaciones laborales de los/as funcionarios/as y empleados/as de las municipalidades, mediante el establecimiento de las garantías mínimas e irrenunciables para los/as trabajadores/as de dichas entidades.

Ley del Arbitrio de Ornato Municipal (1996)

Reglamenta el tributo de Boleto de Ornato, determinando los sujetos de pago, las exenciones, multas, tarifas y formas de recaudación.

Ley del Impuesto Único Sobre el Inmueble (1997)

El IUSI es el impuesto único anual sobre el valor de los bienes inmuebles, cuya recaudación será destinada para el desarrollo local de las municipalidades. Además, instituye el mecanismo legal para trasladar la administración, cobro y recaudación del impuesto a las municipalidades del país, con la finalidad de promover la descentralización económica y financiera de las entidades estatales.

Decreto-Ley 56-95. Establecimientos abiertos al público (11-9-1995)

Faculta a las Municipalidades para que de conformidad con los reglamentos que emitan puedan delimitar el área o áreas que dentro del perímetro de su jurisdicción puedan ser autorizadas para el funcionamiento de los siguientes establecimientos: expendio de alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación, cultura y otros que por su naturaleza estén abiertos al público.

Este decreto obliga a las instituciones públicas del Estado a que, previamente a otorgar la autorización de establecimientos públicos o privados de la naturaleza de los mencionados, deberá contarse con el dictamen favorable de la corporación municipal de que se trate, sin cuyo requisito no podrá otorgarse la licencia correspondiente.

Ley de Expropiación (9-9-1948)

Introduce la forma para valorar las expropiaciones, basadas en la estimación de la Matrícula Fiscal o en el acuerdo entre expropiante y expropiado. Reglamenta la reversión cuando se de un destino distinto al bien expropiado o no se ejecute la obra.

**ANEXO 3– INGRESOS Y EGRESOS
MUNICIPALES**

Base legal y fuente de los ingresos municipales

El artículo 253 constitucional incluye dentro del ámbito de la autonomía municipal, la función de obtener y disponer de sus recursos, entre los cuales están, los recursos financieros.

El legislador constituyente deja plasmado un mandato para las Corporaciones Municipales, en el sentido de procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, con la finalidad de poder realizar las obras y prestar los servicios que sean necesarios.³⁸

Para garantizar la descentralización fiscal hacia los municipios ordena al Organismo Ejecutivo incluir anualmente un porcentaje del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Cuando la CPRG entró en vigencia, correspondía el 8% para las municipalidades, que con la reforma constitucional aprobada por la consulta popular de 1994 se incrementa al 10%.

En los artículos 100 y 104 del Código Municipal se listan las fuentes de ingresos del municipio, los cuales se pueden agrupar en los siguientes rubros:

- > *Transferencias del Organismo Ejecutivo:*
 - a. Situado Constitucional, literal a).
 - b. Porcentaje de impuestos específicos que por ley corresponde a las municipalidades, literal b).
 - c. Transferencias recurrentes de los distintos

³⁸En la CPRG el artículo 255 se refiere a Corporaciones Municipales y el artículo 253 se refiere a un Concejo, como el órgano encargado del gobierno municipal; los artículos 259 y 261 facultan a las municipalidades a crear su Juzgado de Asuntos Municipales, el Cuerpo de Policía y a eximir del pago de tasas o arbitrios, tales actos corresponde realizarlos al órgano de gobierno municipal. Por ello, debe interpretarse que los vocablos: Concejo, Corporación Municipal y Municipalidad, se refieren al cuerpo u órgano colegiado, encargado de ejercer el gobierno municipal.

fondos nacionales, literal l), como por ejemplo: CODEDE, FONAPAZ.

- d. Aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado, literal p).

> *Ingresos de recaudación local:*

- a. Arbitrios, literal e).
- b. Por tasas administrativas y servicios municipales, literal e).
- c. Por rentas, servidumbres, arrendamientos, de los bienes municipales de uso común o no, literales d), r).
- d. Los frutos y productos de los bienes comunales y patrimoniales del municipio, literal d).
- e. Por contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural, literal f).
- f. Por contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo, literal f).
- g. Impuestos cuya recaudación sea confiada (sic) a las municipalidades por el MINFIN, como es el caso del Impuesto único sobre inmuebles (IUSI), artículos 100s y 104.³⁹
- h. Por multas administrativas, literal h).

> *Los provenientes de las modalidades institucionales para prestar los servicios municipales, literales k), m), n).*

> *Los provenientes de préstamos y empréstitos, literal g).*

> *Los provenientes de donaciones, literal o).*

> *Los provenientes de débitos fiscales, intereses bancarios, literales i), j).*

El artículo 100 en su literal s) finaliza indicando “Cualquiera otros que determinen las leyes o los acuerdos y demás normas municipales”, que en todo caso, utilizarán las figuras de arbitrios,

tasas, rentas, frutos, productos, contribuciones, derechos, regalías, por lo que se considera incluidos en cualquiera de los seis rubros mencionados.

Transferencias del Gobierno Central

Las municipalidades, por mandato constitucional contenido en el artículo 257, reciben en forma anual, del Organismo Ejecutivo, el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.

El 10% que reciben en concepto de situado o transferencia constitucional es trasladado a las 333 municipalidades existentes en forma mensual, conforme lo manda el artículo 118 del Código Municipal y distribuido de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 120 del citado Código.

Dicho situado, por mandato contenido en la CPRG, debe ser invertido por las municipalidades, por lo menos en un 90%, en programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante lo pueden utilizar para financiar gastos de funcionamiento.

En el marco de la descentralización fiscal, la segunda transferencia en importancia que reciben las municipalidades es la denominada del IVA-PAZ, la cual tiene su origen en las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado contenidas en el Decreto No. 60-94, que tenían como propósito el financiamiento de la paz y el desarrollo, para lo cual se destina a las municipalidades el 1% de la recaudación del IVA el cual posteriormente (mediante Decreto No. 66-2002) fue aumentado al 1.5% que reciben en la actualidad.

La tercera transferencia proviene del Impuesto a la Circulación de Vehículos, por la cual las municipalidades reciben diferentes porcentajes en

³⁹En el artículo 119 del Código Municipal, aparece esta fuente ingreso municipal mencionada en forma más apropiada bis a bis el artículo 104: “por efecto de competencias atribuidas por delegación”.

función del tipo de vehículo (particular, comercial, de transporte de carga, aéreo o lacustre).

La cuarta transferencia proviene del Impuesto a los Derivados del Petróleo, fijándose la cantidad de Q.0.20 por galón de combustible vendido en el territorio nacional, con destino a las municipalidades.

Estas tres transferencias son entregadas a las municipalidades en forma mensual conforme los mismos criterios de distribución del situado o

asignación constitucional. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de las transferencias que por mandato constitucional o contenido en leyes que regulan impuestos específicos se trasladan a las municipalidades.

Ingresos de recaudación local

Como se indicó, la autonomía comprende la capacidad del municipio de obtener y disponer de sus recursos. Para ello las municipalidades cuentan dentro de su estructura organizativa, por

Cuadro 11.

Resumen de las transferencias a las municipalidades

| Nombre | Inversión | % | Funcionamiento | Base Legal |
|---|---|-------|----------------|--------------------------------------|
| Situado o Asignación Constitucional | Programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida. | 90% | 10% | 257 Constitución Política |
| IVA-PAZ | Programas y proyectos de educación, salud, infraestructura; introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes; manejo de desechos o la mejora de los servicios actuales. | 75% | 25% | Ley del IVA, art 10. Decreto 66-2002 |
| Impuesto a la Circulación de Vehículos | Mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, bordillos, puentes. | 97.5% | 2.5% | Decreto 70-94 |
| Impuesto a los Derivados del Petróleo | No obliga la ley. | | 100% | Decreto 38-92 |

mandato contenido en el artículo 97 del Código Municipal, con la Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM), la cual tiene como misión cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico financiero del municipio; lo relacionado con la recaudación y administración de los ingresos municipales; la gestión de financiamiento; la ejecución presupuestaria y control de los bienes comunales y patrimoniales del municipio.

Respetando la potestad de autoorganización inherente a la autonomía municipal, cada municipalidad la organiza conforme sus necesidades y la complejidad de su organización. Pero en todo caso, por mandato del Código Municipal, la AFIM debe como mínimo contar con las áreas de tesorería, contabilidad y presupuesto. Los ingresos municipales de recaudación local, o llamados también, ingresos propios, por su fuente u origen pueden ser clasificados así:

- > **INGRESOS TRIBUTARIOS:** arbitrios (de ornato, sobre actividades comerciales; extracción de productos agrícolas o mineros; sobre anuncios, rótulos; sobre televisión por cable, para citar algunos) y el IUSI. Estos ingresos son establecidos por el Congreso de la República, conforme lo mandata el artículo 239 constitucional.
- > **INGRESOS NO TRIBUTARIOS:** tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales; rentas de los bienes municipales, sean estos de uso común o no. En el caso de aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, la modalidad puede ser a título de renta, servidumbre de paso o usufructo oneroso; los ingresos provenientes de frutos o productos de los bienes municipales (por compra o aprovechamiento de lo que producen terrenos municipales: astilleros, canteras, viveros); contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o

poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural. Estos ingresos son fijados o acordados por el Concejo Municipal, conforme la atribución que le asigna la literal n) del artículo 35 del Código Municipal.

Endeudamiento municipal

El endeudamiento o crédito es otra de las fuentes a disposición de las municipalidades para obtener ingresos que les permitan atender la prestación de los servicios y la realización de obras de infraestructura (artículo 100 literal g, del Código Municipal).

El Código Municipal, en el Título VI denominado Hacienda Municipal, en su Capítulo II, contiene las normas relacionadas con el endeudamiento municipal (artículos 110 al 117).

En tal sentido, en ejercicio de su potestad legislativa, el Congreso de la República establece en el Código Municipal condicionamientos en materia de endeudamiento, siendo los principales los siguientes:

- Los préstamos externos deberán ser canalizados por el Ministerio de Finanzas Públicas y estar sujetos a la política de endeudamiento establecida por el Estado para el sector público. En el caso de los préstamos internos, deberán sujetarse a la política de endeudamiento establecida por el Estado para el sector público (artículo 113, numeral 3).
- Observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurren no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales (artículos 110 y 112).
- La emisión, negociación y colocación de títulos-valores, tendrá que contar con una calificación de riesgo conforme a la Ley del

Mercado de Valores y Mercancías, Decreto No. 34-96. Posterior a la colocación, se deberá informar al Ministerio de Finanzas Públicas, para efectos del registro del endeudamiento público (artículo 113, numeral 4).

- El producto se destine exclusivamente a financiar la planificación, programación y ejecución de obras o servicios públicos municipales, o a la ampliación, mejoramiento y mantenimiento de los existentes (artículo 113, numeral 1).
- Las municipalidades no podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda el período de gobierno del Concejo Municipal que las contrae (artículo 110).
- El ámbito de aplicación del capítulo del Código Municipal relacionado con el endeudamiento municipal es para todas las municipalidades, empresas, entidades u otras figuras jurídicas municipales de carácter descentralizado que tienen presupuestos independientes, pero dependen financieramente de aportes del Gobierno Central, del Instituto de Fomento Municipal o de alguna municipalidad (artículo 111).
- El Concejo Municipal deberá presentar mensualmente, dentro de los 10 días del mes siguiente, a través del módulo de deuda del Sistema Integrado de Administración Financiera, en cualquiera de sus modalidades, el detalle de los préstamos internos y externos vigentes y el saldo de la deuda contratada. La Dirección de Crédito Público del MINFIN, velará porque las municipalidades mantengan la información actualizada. Cuando determine que una municipalidad no está cumpliendo dicha obligación, lo comunicará a la Contraloría General de Cuentas para que le aplique la sanción legalmente correspondiente (artículo 115).

Por último, pero de carácter fundamental, es pertinente mencionar que en materia de crédito público la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 171. literal i), párrafo segundo, indica que *“Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase.”*

Esta disposición constitucional no ha sido observada hasta la fecha en lo que se refiere al endeudamiento municipal de origen interno, a pesar de que se refiere, de manera inequívoca, a todo endeudamiento interno o externo que negocie cualquier entidad estatal, lo cual obviamente incluye al municipio pues, como ya se ha señalado, este es parte de la organización del Estado y actúa, como señala la misma Constitución, por delegación del mismo.

Por ello, y tomando en consideración que el error no es fuente de derecho, esta disposición debe ser tomada en consideración por el Ministerio de Finanzas Públicas, al emitir como ente rector del crédito público la política de crédito público. Cabe señalar que esta disposición está además justificada por la necesidad de que la variable relacionada con el endeudamiento sea manejada de manera integral, debido al impacto que tiene sobre la estabilidad fiscal y de las variables macroeconómicas.

No puede esgrimirse como argumento que viola la autonomía municipal, pues se trata de una disposición de la misma Constitución, que otorga la autonomía al tiempo que le fija límites, como es el caso de la potestad reglamentaria – no le permite emitir leyes – o de la limitación para establecer arbitrios.