

Desarrollo territorial en Guatemala: desafíos y oportunidades

José Antonio de León Escribano¹

Introducción

Históricamente, Guatemala ha carecido de políticas de inversión territorial como tales. En general, los gobiernos han enfocado la inversión pública desde planificaciones centrales, cuyo diseño incluye poca o nula incidencia de los beneficiarios directos. En consecuencia, la inversión pública es dirigida hacia la infraestructura física.

Durante los primeros años de la democracia, los presupuestos destinados a los territorios representaban un aporte marginal con respecto al total de la inversión pública. Los mecanismos constitucionales para provocar mayores grados de participación ciudadana en la estructuración de

¹ Político y consultor guatemalteco. Durante los años 2004 al 2007 fue Subsecretario, Director General para la Descentralización y asesor de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). Esta ponencia fue presentada en el marco del seminario internacional “Desafíos de la gestión pública para el desarrollo territorial en el siglo XXI. Lecciones de América Latina y Guatemala, organizado por la Universidad Rafael Landívar, en la ciudad de Quetzaltenango, los días 27 y 28 de abril de 2010.

políticas de desarrollo territorial y traslado de recursos fueron utilizados muy tangencialmente.

Posteriormente, los ingresos provenientes de transferencias de capital del gobierno central hacia las instancias territoriales han crecido de forma sostenida, así como también la organización social en las comunidades del país. Esto ha significado que las necesidades comunitarias y de las áreas urbanas en materia de infraestructura hayan sido atendidas de mejor manera, sin querer ocultar los altos niveles de manipulación y corrupción presentes en este proceso. En el pasado se ejecutaron inversiones que solventaron ciertas aspiraciones de la población, pero con omisiones muy claras en las otras áreas complementarias al desarrollo infraestructural y obviando dispositivos de articulación territorial, como se anticipó al principio.

Esa visión estrecha del desarrollo ha impedido que los niveles de satisfacción y bienestar de la población se hayan potenciado a lo largo de los años. Se ha creado una cultura de “pedir” obras que, en general, cubren problemas muy puntuales en desmedro de la construcción de políticas con horizontes que incluyan, además, crecimiento económico y productividad.

El objetivo de este trabajo se centra en una breve revisión histórica de estos procesos, la identificación del andamiaje jurídico y político y su utilización, y la visualización de oportunidades realistas para impulsar procesos de desarrollo territorial más completos en Guatemala.

1. Antecedentes y contexto

Posteriormente a la aprobación de la Constitución Política de la República vigente desde 1985, el referente político más

importante lo constituye el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, suscrito en 1996. La firma de la Paz se logró como conclusión de nueve años de negociación entre diversos actores de la sociedad guatemalteca y con el apoyo y acompañamiento de países amigos.

El primer paso se dio durante el primer gobierno de la democracia, iniciando una fase en la que fundamentalmente estuvieron presentes la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el Ejército y el Gobierno de la República. Esto propició, en primer lugar, temas más relacionados con el cese al fuego, incluyendo la necesidad de alcanzar un acuerdo nacional que garantizara el cumplimiento de objetivos en materia social, pero aceptando que esto sería posible sólo con la participación de una amplia representación de la sociedad. Este hecho le proporcionó a los Acuerdos de Paz un alto nivel de legitimidad por parte de las y los guatemaltecos.

Los Acuerdos de Paz representan en sí mismos la visión de país que se consolidó en la posguerra y sobre la cual se ha legislado y orientado el proceso político de Guatemala. Dichos Acuerdos establecen la necesidad de impulsar cambios políticos institucionales y de orientación del desarrollo del país. El objetivo es promover un nuevo perfil en la organización y gestión del Estado y sus instituciones, así como la adaptación y modernización de éstas, tomando en cuenta las características de la sociedad guatemalteca: multiétnica, plurilingüe y multicultural.

Debilitamiento del Estado en el territorio

Durante la década de 1990 se desarrolló una serie de medidas derivadas del llamado Consenso de Washington. Entre ellas

cabe resaltar la privatización² de varias empresas estatales y la creación de los fondos sociales. Se tiende a descentralizar el Estado desde una visión liberal al crear programas como el Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), a partir del Ministerio de Salud y Asistencia Social y el Ministerio de Educación (MINEDUC), respectivamente. El SIAS representó la privatización de los servicios de salud en el nivel primario, a pesar de que el objetivo inicial era mucho más amplio y alcanzaba todos los niveles. El PRONADE se diseñó con miras a propiciar la participación comunitaria en las Juntas Escolares, descentralizando algunas competencias que hasta ese entonces recaían en las autoridades del MINEDUC. Además, a partir de este programa, se involucró a los padres de familia en las tareas de equipamiento y mantenimiento de los centros de estudio. Sin embargo, en el sentido crítico, esta descentralización de competencias en educación no incluyó a las municipalidades, siendo éstas las beneficiarias naturales de las mismas.

Se creó un sinnúmero de fondos sociales que han atendido diversas temáticas transversales, pero que a la larga han contribuido al debilitamiento de los ministerios de línea. Los fondos con mayor asignación presupuestaria han sido el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo de Inversión Social (FIS), que en gran medida han derivado en unidades ejecutoras de obra al servicio de lineamientos políticos de la Presidencia de la República.

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se inició un proceso de reducción de las fuerzas armadas que tuvo como una de sus expresiones el cierre de bases militares en el interior

² El gobierno de turno designó la privatización de las empresas del Estado como la desincorporación de los activos del Estado.

de la República. Este retiro del territorio no fue substituido por otra instancia, como la Policía Nacional Civil.

El modelo de Estado en el ámbito territorial hasta finales de la década de 1980, caracterizado por su presencia en el territorio a través de las zonas viales de la Dirección General de Caminos, las bases militares y la autoridad desconcentrada en los gobernadores departamentales, fue substituido por un Estado que se retiró hacia el centro sin delegar las competencias nacionales, como la seguridad, en otras entidades sectoriales. En el caso de las grandes obras de infraestructura, y en especial su mantenimiento, las acciones del gobierno central fueron privatizadas a través de unidades ejecutoras, como la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL), que simplemente gestionan la contratación de constructoras privadas.

Fondos sociales

Desde el punto de vista presupuestario, después de los Ministerios de Comunicaciones y Agricultura y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, son los fondos sociales los que concentran mayor cantidad de recursos financieros para la inversión pública. En la estructura del presupuesto es muy difícil verificar la ejecución de recursos por parte de éstos, ya que el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) transfiere sus presupuestos específicos a partir del rubro Secretarías y otras dependencias, lo que imposibilita desagregar los gastos adecuadamente. Adicionalmente, los directores de los fondos y los secretarios de Estado no son interpelables en el Congreso de la República. En la práctica, esto induce a la Presidencia de la República a utilizar extensivamente estas entidades, puesto que son mucho más ágiles y seguras políticamente que los ministerios de línea. Como ejemplo, vale la pena mencionar que las escuelas que construye el ejecutivo en su mayoría están

a cargo de FONAPAZ y no del MINEDUC. De hecho, el presupuesto de inversión del MINEDUC es irrisorio frente al de FONAPAZ.

Hasta hace pocos años, los fondos sociales con mayor presupuesto eran FONAPAZ y el FIS. Ahora, el FIS ha sido sustituido por el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADES). En virtud de lo anterior, considero que es importante conocer la estructura y objetivos de estos fondos.

Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)

El 28 de junio de 1991 se creó FONAPAZ mediante el Acuerdo Gubernativo 408-91. Un año después, por medio del Acuerdo Gubernativo 244-92, se creó la Unidad Ejecutora de proyectos. El Acuerdo Gubernativo 91-2000 encomienda a FONAPAZ el fortalecimiento del desarrollo económico y social de la población. Finalmente, el Acuerdo Gubernativo 310-2000 realiza modificaciones al Artículo 1 del Acuerdo 91-2000 y define como líneas de acción: la construcción de vivienda y hogares comunitarios rurales, edificios del Estado, salones comunales y de centros escolares y su equipamiento; programas educacionales y de recreación, de láminas, accesorios y materiales para construcción del área rural, y de ayuda alimentaria; apoyo a proyectos de paz; y otras que específicamente le asigne el presidente de la república.

Entre los objetivos generales de FONAPAZ se encuentran:

- 1) Lograr, por medio de la participación comunitaria y la inversión en proyectos y programas, la reducción de la pobreza y extrema pobreza;
- 2) sentar las bases que permitan alcanzar el desarrollo sostenible en las áreas de acción de FONAPAZ en coordinación con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales;
- 3) contribuir a garantizar el acceso de la

población a los servicios sociales básicos, principalmente salud y educación; 4) contribuir a la consolidación del proceso de Paz, apoyando el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos. Y entre sus objetivos específicos: 1) Mejorar la infraestructura social y económica de la población rural, principalmente en las aldeas de reasentamiento, reinserción y aldeas circunvecinas; 2) facilitar la inserción económica de la población rural mediante el desarrollo de actividades productivas y la generación de empleo e ingresos; y 3) contribuir a la conservación y mejoramiento del medio ambiente y al uso sostenible de los recursos.

Fondo de Inversión Social (FIS)

El 17 de mayo de 1993, mediante el Decreto No. 13-93 del Congreso de la República, se creó el FIS con el objetivo de invertir en los territorios más depauperados. El FIS, en su inicio, no se diferenció de otros fondos de inversión social que operan en otros países latinoamericanos. Su singularidad se estableció a partir del menú de proyectos que promovió en las áreas rurales del país, cuya intención era satisfacer las necesidades prioritarias de la población.

La participación de los miembros de las comunidades se consideró esencial para la ejecución y operación de los proyectos. El marco legal del FIS previó la creación de las Empresas del Fondo de Inversión Social (EFIS) como la figura legal para recibir las inversiones con carácter no reembolsable y ejecutar los proyectos. También previó la transformación de esas empresas en organizaciones de carácter permanente. Este marco legal, al cual se le han introducido algunos cambios, contribuyó a lograr resultados.

El énfasis inicial del FIS fue ejecutar en el menor tiempo posible y al más bajo costo, el mayor número de proyectos de educación, salud e infraestructura básica. Cabe señalar que el FIS se creó antes de la firma de los Acuerdos de Paz y mucho antes de la promulgación de las leyes de descentralización, razón por la que muy frecuentemente ha intervenido con acciones directas en las comunidades, sin tomar en cuenta al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) ni a las municipalidades.

Después de varias prórrogas y una duración de trece años, el FIS finalizó el 31 de mayo de 2006. Si bien desapareció legalmente, dejó 1,076 obras inconclusas, por lo que posteriormente el Congreso aprobó los fondos para que la Comisión Liquidadora finalizara esos proyectos.

Sin embargo, el 24 de agosto de 2006, el presidente de la república, por medio del MINFIN, aprobó el Acuerdo Gubernativo 448-2006 que dio vida a FONADES, con el objeto de atender las necesidades de la población más vulnerable a la pobreza y extrema pobreza del país. El FONADES tendría una vigencia de cinco años. Este nuevo fondo se alimentaría patrimonialmente de un fideicomiso con un aporte de 500 millones de quetzales.

Descentralización

Aprobadas las leyes de descentralización en el 2002, se complementó jurídicamente lo planteado en la Constitución de 1985 y en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, durante esa administración no fue posible consensuar voluntades políticas para estructurar una política, planes de acción y presupuesto para promover la descentralización. Fue hasta el año 2005 que se aprobó en gabinete la Política Nacional de

Descentralización, documento que fue validado en consejos de desarrollo, municipalidades, entidades del ejecutivo, grupos de la sociedad civil y la academia. En ese período de gobierno³, se integró una mesa de cooperantes para la descentralización que aportó recursos en forma coordinada con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), para desarrollar las actividades enmarcadas en dicha política.

Desafortunadamente, el ejecutivo no mostró voluntad de fortalecer el proceso de transferencias competenciales hacia los municipios, como tampoco éstos lo demandaron, salvo escasas excepciones, en las que no fue suscrito el convenio correspondiente. Lo anterior no incluye a la Policía Municipal de Tránsito (PMT).

Autonomía municipal

La autonomía municipal data de más de sesenta años. Sucesivamente, las constituciones han respetado el ámbito autonómico de los municipios. Sin embargo, hay que reconocer que el nivel de gobierno local en Guatemala nunca fue tomado en cuenta como un socio necesario para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo territorial. Es hasta la aprobación de la Constitución vigente, cuando se incorporan las municipalidades en esos procesos al establecer la transferencia de recursos del gobierno central. Asimismo, el marco de gestión pública municipal se ve fortalecido a partir de la emisión de las leyes de descentralización en el año 2002.

Hay que señalar que el espacio autonómico de los municipios ha sido debilitado en función de las coyunturas políticas, en especial durante los gobiernos dictatoriales

³ Gobierno de Oscar Berger (2004-2007).

militares del pasado pero, en general, por la exacerbada y permanente visión centralista del gobierno central.

Rezagos y avances de la descentralización

En 1987, mediante el Decreto No. 52-87, se emitió la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (LCDUR). Sin embargo, debido a la inconstitucionalidad del nivel local (Consejos Locales de Desarrollo) promovida por Jorge Serrano Elías, se desvirtuó el sentido articulador del sistema en todos los niveles de la sociedad.

Desde esa perspectiva, la aprobación de las reformas al Código Municipal, la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, incorporando nuevamente el nivel comunitario, y la Ley General de Descentralización, emitidas y aprobadas en el año 2002, establecieron el marco para la integración del espacio de diálogo entre los sectores de la sociedad y el gobierno central, con el objetivo de planificar el desarrollo del país en un marco democrático.

Se hace evidente, por lo tanto, la necesidad de producir una cultura social, basada en la solidaridad y en valores de justicia y equidad; una cultura política que potencie el peso de lo público, basado en un Estado democrático; un Estado de derecho, capaz de impulsar y sostener con solvencia administrativa y financiera la consolidación de la paz y la convivencia democrática y de materializar las condiciones estratégicas para un desarrollo equilibrado, igualitario y sostenible. Gran parte de este proceso de cambio se relaciona con la organización, el rol y los métodos de funcionamiento del Estado, de las nuevas relaciones entre éste y la sociedad y, en particular, de su estructuración y actuación en el territorio, en las políticas públicas, programas e iniciativas que afectan

a la cotidianidad de pueblos y comunidades tan diversos culturalmente.

El modelo de inversión pública tradicional del Estado de Guatemala quedó caduco en el ámbito de los nuevos lineamientos de política presentados desde 1985. Inicialmente, es imprescindible señalar que la gestión pública del presupuesto de la nación adquiere condicionantes muy significativos en el momento de promulgarse la Constitución vigente. Los aportes en la Carta Magna relacionados con las municipalidades y otras entidades del Estado disminuyen la capacidad discrecional del gobierno en cuanto a sus políticas de inversión. El situado constitucional que transfiere recursos financieros a las municipalidades se incrementa a 10%, poniendo a disposición de los gobiernos locales, por primera vez en la historia, recursos de inversión y funcionamiento para satisfacer las necesidades de la población local. La Ley del IVA-PAZ⁴ y otros impuestos transfieren recursos adicionales del presupuesto de ingresos del Estado hacia las municipalidades.

Adicionalmente, la misma Ley regula la aportación financiera al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esto incentiva a las comunidades a crear en forma creciente la organización del nivel primario del sistema: los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODE).

La transferencia de capital del presupuesto a los territorios es con seguridad el mayor avance de la descentralización del Estado en Guatemala. Dependiendo de la fuente, estas transferencias sitúan a Guatemala en quinta o sexta posición en Latinoamérica en cuanto a descentralización fiscal. En el 2008, el Global Observatory on Local Democracy

⁴ Decreto N° 66-2002.

and Decentralisation Report,⁵ establece que, en la región centroamericana, Guatemala ocupa el primer lugar en descentralización fiscal, utilizando como indicador la relación del gasto de los gobiernos locales con respecto al gasto del sector público.

Sin embargo, es necesario acotar que, según dicho estudio, el gasto total del sector público no financiero varía de 34.1% (Honduras) a 11.7% (Guatemala). El gasto de los gobiernos locales con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) se ve reflejado en la Tabla 1.

Tabla 1
Distribución del gasto gubernamental total
en Centroamérica (2002-2005)

Países	Gasto del sector público no financiero (% del PIB)	Gasto de los gobiernos locales (% gasto del gobierno general)	Gasto de los gobiernos centrales (% gasto del gobierno general)	Gasto de los gobiernos locales (% del PIB)
Costa Rica	25.5	6.0	94.0	1.53
El Salvador	17.5	8.7	91.3	1.52
Guatemala	11.7	13.0	87.0	1.52
Honduras	34.1	5.6	94.4	1.91
Nicaragua	30.3	3.8	96.2	1.15
Panamá	24.8	3.8	96.2	0.94

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del GOLD, 2008.

⁵ GOLD Report (2008). "La descentralización y la democracia local en el mundo", United Cities and Local Governments.

Se nota, entonces, que Guatemala es efectivamente el país de la región que descentraliza su presupuesto en mayor medida, pero también que ocupa el tercer lugar con El Salvador en recursos asignados en relación con el PIB.

Coordinación de la inversión pública

Con la creación de FONAPAZ, el FIS y otros fondos sociales con presupuestos de inversión menor, los gobiernos han dado cumplimiento formalmente a los Acuerdos de Paz y a la aspiración de ejecutar de forma más eficiente y orientada a las regiones y sectores más necesitados.

Sin embargo, la inversión pública ha carecido de mecanismos de coordinación y racionalización en función de políticas públicas nacionales y territoriales. Los recursos canalizados por medio del SCDUR se han utilizado conforme a políticas locales (municipales) dirigidas a cumplimentar promesas de campaña y necesidades de orden coyuntural, más que a la complementación de estrategias integrales de desarrollo local y nacional. Por otra parte, al no existir coordinación entre las distintas instancias de planificación de la inversión pública, se desconoce de forma integral la orientación sectorial y geográfica de la misma.

Desde la óptica de planificación de un Estado moderno, es indispensable conocer cómo se distribuye el presupuesto de inversión social del gobierno y las municipalidades para compatibilizar las políticas de inversión nacional y territoriales, alcanzando así mayores niveles de impacto en la inversión pública global del Estado.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

El Artículo 29 de la LCDUR establece que: Los recursos de los fondos sociales se asignarán con base en las políticas, planes y programas priorizados por el Sistema de Consejos de Desarrollo, en los consejos comunitarios, municipales, departamentales, regionales y nacional, con el apoyo técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Cuando los recursos de los fondos sociales sean destinados para atender emergencias, su ejecución se hará con la celeridad del caso en coordinación con los consejos comunitarios, municipales y departamentales de las localidades afectadas. Por su parte, el artículo 30 de dicha ley, señala que: Todas las entidades públicas están obligadas a cooperar con el Sistema de Consejos de Desarrollo para el cumplimiento de sus cometidos.

Conforme al artículo 56 del reglamento a la LCDUR: La cooperación a que se refiere el Artículo 30 de la Ley se orienta a que todas las entidades del Organismo Ejecutivo, autónomas y descentralizadas, tienen la obligación de cumplir y participar activamente en la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos aprobados por el Sistema de Consejos de Desarrollo. Por otro lado, el artículo 57 de dicho reglamento, indica que: Para los efectos de las asignaciones de recursos previstas en el Artículo 29 de la Ley, los Consejos de Desarrollo Nacional, Regionales, Departamentales y Municipales están obligados a comunicar a los fondos sociales las políticas, planes, programas y proyectos priorizados en el seno de los mismos para la debida asignación de recursos y evitar así la duplicidad en la asignación de los mismos. A su vez, los Fondos Sociales deben presentar a los Consejos de Desarrollo en sus diversos niveles, durante el mes de febrero de cada año, el programa ejecutado durante el año anterior. La omisión del cumplimiento de esta disposición

causa responsabilidad administrativa del funcionario superior del fondo social correspondiente.

Conforme al art. 58, La coordinación de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos aprobados en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, elevados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo, está a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de conformidad con el inciso a) del Artículo 11 de la Ley del Organismo Ejecutivo. El artículo 59 plantea que es La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), por la naturaleza de sus funciones, [la entidad que] se constituye en la unidad técnica de apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. En los consejos de Desarrollo Regionales y Departamentales, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia tendrá a su cargo la coordinación de la unidad técnica, la cual se integrará, además, con los titulares de las dependencias de los ministerios, secretarías, fondos sociales y otras entidades gubernamentales con presencia en el respectivo nivel. En los Consejos de Desarrollo de los niveles municipal y comunitario, su asesoría se hará efectiva a través de la unidad técnica municipal u oficina de planificación municipal, previa solicitud de la corporación municipal correspondiente.

Finalmente, el art. 61 menciona en relación con el Sistema Nacional de Inversión Pública que:

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia debe establecer, a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), las normas para la formulación, análisis y evaluación de los proyectos de inversión pública priorizados por los Consejos de Desarrollo, asimismo dictamina sobre su consistencia técnica y sobre su pertinencia con respecto a la política nacional de desarrollo. Los programas y proyectos priorizados en los Consejos de Desarrollo

deben ser presentados al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por el coordinador de la unidad técnica de apoyo, a más tardar el 15 de abril para su inclusión en el proyecto de presupuesto general del Estado.

Como queda establecido en la Ley, los fondos sociales deben coordinar su intervención con el SCDUR con el objeto de coordinar las políticas de inversión nacional y locales.

Comisión Nacional de Coordinación de Fondos Sociales⁶

A pesar de que existen suficientes fundamentos a partir del marco normativo y reglamentario, la coordinación de la inversión pública no ha sido posible en sus aspectos más generales. La SCEP, el FIS (FONADES) y FONAPAZ no disponen de mecanismos de articulación con los ministerios sectoriales. Se afirma de casos en que, una vez concluida la obra, el ministerio correspondiente no tiene asignado personal para la prestación de los servicios públicos en esa ubicación, por desconocer su existencia. También de casos en que la misma obra ha sido construida dos veces, a cargo de unidades ejecutoras distintas.

Derivado de esta problemática, se crea la Comisión Nacional de Coordinación de Fondos Sociales, estructurándose para coordinar las entidades que tienen mayor presencia territorial y sus políticas de inversión.⁷ Conforme al considerando del

⁶ Acuerdo Gubernativo N° 332-2004, publicado en el Diario de Centroamérica el 22 de octubre de 2004.

⁷ Conforme al art. 2 del Acuerdo Gubernativo No. 332-2004, la Comisión Nacional de Coordinación de Fondos Sociales, debe integrarse por: el Vicepresidente de la República, quien lo coordina, el Director del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), el Secretario de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), el Secretario de la Secretaría de Planificación y Programación

Acuerdo Gubernativo No. 332-2004, dicha comisión se fundamenta en un proceso orientado a mejorar los impactos de las inversiones sociales, partiendo de la implementación de un mecanismo de coordinación sencillo, práctico y de bajo costo, que funciona siguiendo las políticas del Gabinete Social y fortaleciendo la articulación con las prioridades sectoriales y con la planificación municipal y departamental. El artículo 1 estipula su carácter temporal, como una instancia dependiente directamente del Presidente de la República y responsable de recibir, procesar y ejecutar de manera coordinada las inversiones sociales orientadas por las políticas emanadas del Gabinete Social y/o de los ministerios sectoriales, garantizando altos estándares de calidad, eficacia y transparencia en esas inversiones.

El objetivo de la Comisión Nacional de Coordinación de Fondos Sociales es precisamente la coordinación de las políticas de inversión social del ejecutivo con las de las localidades del país. Para hacerlo efectivo, se utiliza el SCDUR, apoyándose en los artículos mencionados con anterioridad. No es una casualidad que en la Comisión estén presentes el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quienes fungen como Director Ejecutivo y Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), respectivamente. Es importante resaltar que el Presidente de la República es, a su vez, Coordinador del CONADUR.

de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministro de Educación, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, y el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Asimismo podrán participar con voz y voto: el Presidente del Fondo de Inversión Social (FIS), el Presidente de la Junta Directiva del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), y los directores de otros fondos sociales que los miembros de la Comisión Nacional de Coordinación de Fondos Sociales consideren pertinentes.

El marco jurídico-normativo es claro en señalar un redireccionamiento de las políticas de inversión de los fondos sociales. La creación de la Comisión Nacional de Coordinación de Fondos Sociales incluye a los dos fondos más importantes en cuanto al volumen de recursos que manejan: FONAPAZ y FIS, hoy FONADES. De la misma forma, se integran en la Comisión los Ministerios de Educación, Comunicaciones y Salud que, como entidades rectoras de las políticas nacionales en cada caso, definen asimismo una parte mayoritaria de la política de inversión en infraestructura del gobierno. En las propuestas no oficializadas que se presentaron a la Comisión, se contaba con varias soluciones:

a) Fondo único

Esta propuesta unifica los fondos en una sola unidad ejecutora especializada en la construcción de proyectos, según estándares técnicos aportados por los ministerios sectoriales.

b) Fondos multinivel

En este caso, los fondos se especializarían en niveles de atención, conforme al estado de la infraestructura de la región objeto, por lo que atenderían los niveles de infraestructura básica, media y alta en función de los requerimientos.

c) Fondos sectoriales

En este escenario, los fondos se especializarían por sectores, construyendo específicamente proyectos sectoriales.

En todos los casos, los fondos tendrían una reducida discrecionalidad en cuanto a la ubicación, dimensión y sector de los proyectos. La Comisión Nacional de Coordinación de

Fondos Sociales coordinaría los requerimientos priorizados con las políticas de los ministerios sectoriales.

Aunque el Acuerdo Gubernativo no menciona al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), existen abundantes referencias a él en la legislación guatemalteca, entre ellas la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley del Organismo Ejecutivo, y las leyes del Presupuesto 2007, 2008, 2009 y 2010, entre otras. La utilización del SNIP por parte de las unidades ejecutoras del gobierno proveería la información para evitar duplicidad de proyectos y, fundamentalmente, fungiría como un insumo vital para la planificación.

En la práctica, la Comisión Nacional de Coordinación de los Fondos Sociales no ha funcionado, y éstos no han utilizado el SNIP como se establece en la ley. De igual forma, la SCEP no introduce la información de obras de los consejos de desarrollo en el Sistema. Adicionalmente, el Congreso sigue modificando el Listado Geográfico de Obras, priorizadas por los consejos, en el momento de aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación. Esta acción por parte de los diputados es totalmente legal dado que la Constitución los faculta para ello. Sin embargo, también deslegitima la función del SCDUR al no respetar la decisión de las comunidades.

Por otra parte, los recursos del IVA-PAZ que se asignan directamente a los consejos de desarrollo (1%), se deben ejecutar exclusivamente por medio de los COCODE en consonancia con la ley. No obstante, en la práctica, y dependiendo de las autoridades de turno, se canalizan mayoritariamente por ONG, o por medio de las municipalidades (obras por administración), como en las anteriores administraciones, aunque cumpliendo siempre con el requisito de la presencia de un COCODE.

Se puede seguir apuntando los beneficios que se producirían de coordinarse las políticas de inversión nacional con las locales. Se considera que existe un andamiaje legal suficiente para llevar a efecto esta coordinación, pero hace falta un esfuerzo por parte de la Presidencia de la República para encaminar a las autoridades del ejecutivo en esta línea. Asimismo, el SCDUR y, muy especialmente, las autoridades municipales deben visualizar estos beneficios para optimizar la inversión que se planifica en el territorio. Probablemente el organismo del Estado que debe adquirir mayor consciencia en este empeño sea el Congreso de la República, dado que en el seno del mismo se podrían ratificar los presupuestos aprobados en los consejos de desarrollo y darle seguimiento de forma coherente a la inversión del gobierno central.

2. Oportunidades para el desarrollo territorial

Debido a la división administrativa establecida en la Constitución de la República y la delimitación de ocho regiones de desarrollo en la Ley Preliminar de Regionalización, pareciera que crear otras regiones conforme a sus características propias es ir demasiado lejos. Para analizar este extremo, hay que verificar qué tanto han funcionado los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDE), o incluso los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE), en torno a los cuales gira la priorización y asignación de recursos.

Ordenamiento territorial

No es posible hablar de desarrollo territorial sin previamente hacerlo de ordenamiento territorial. El SCDUR fue constituido en función del precepto constitucional y la Ley citada, en la que se le faculta para la formulación de políticas de ordenamiento

territorial. Ésta es una de las asignaturas pendientes en Guatemala; seguramente no se ha emprendido esta tarea porque implica confrontar criterios técnicos y geográficos con intereses culturales y de las comunidades lingüísticas.

El mejor espacio de discusión y consenso es el SCDUR que, si bien ha sido utilizado estrictamente para la distribución de los fondos asignados por la Ley, en la medida que se institucionalicen sus otras funciones, podrá acometer el reto de promulgar una política de ordenamiento territorial. Para esto es indispensable que la LCDUR sea cumplida y que los niveles nacional y regional empiecen a funcionar. Asimismo, se espera que de la discusión surja una nueva regionalización del territorio nacional que reconforme las regiones de desarrollo, hecho que fue previsto por los constituyentes.⁸

Por otra parte, la LCDUR, en su artículo 3, plantea como objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo: 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. En el artículo 6, se estipula que las funciones del CONADUR son: a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, y b) promover sistemática-

⁸ El artículo 224, de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985) estipula en relación con la división administrativa: El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

mente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.

Solidaridad inter territorial

Otro componente indispensable es la aceptación de las asimetrías económicas y sociales que existen en los territorios de Guatemala; no sólo las urbano-rurales, sino también las rurales-rurales y urbano-urbanas. Desde esta afirmación, cabe remarcar la realidad en cuanto a las disputas entre municipalidades por las asignaciones financieras del gobierno central. Éstas llevan a ciertas municipalidades a declarar ilegalmente ingresos propios o mentir en las otras variables de la fórmula de distribución del Código Municipal con el objetivo de mejorar sus ingresos por transferencias. También es denunciada, aunque nunca demostrada por los alcaldes, la corrupción que existe en la Comisión que define dichas asignaciones, la cual es integrada por: a) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, quien la preside; b) el Director de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas; c) el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades; y, d) el Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI).

Los mecanismos para corregir estas ilegalidades dependen de las capacidades que la Contraloría General de Cuentas (CGC) disponga para cruzar la información que reciben de las municipalidades con la que éstas entregan al Instituto de Fomento Municipal (INFOM). Es claro que la fórmula de distribución no es perfecta. Distintos estudios realizados muestran el carácter regresivo de la fórmula en municipios donde la recaudación propia crece, lo que representa un contrasentido, ya que esta variable se incorporó precisamente para incentivarlos a aumentar su independencia financiera

a partir del cobro de servicios públicos, arbitrios, tasas y, en especial, del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI).⁹

En la disputa de las múltiples propuestas de reforma al Código Municipal siempre está presente la modificación del Artículo 119 que regula los criterios de la asignación constitucional. Actualmente, la fórmula se compone de cinco variables: 1) El 25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio; 2) el 25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades; 3) el 25% distribuido proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal; 4) El 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos; y 5) el 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

Como es lógico, en la presentación de nuevas distribuciones siempre hay afectados y beneficiados por la nueva asignación, pero también invariablemente se tiende a reducir las responsabilidades recaudadoras propias de los municipios. Esto acrecentaría su casi absoluta dependencia financiera, con la excepción de unos pocos que sí recaudan, como algunos municipios de la periferia de la capital de Guatemala, el municipio de Guatemala y algunos municipios urbanos de los departamentos. En éstos se ha generado una dinámica muy interesante. Ésta consiste en que en la mayoría de ellos los alcaldes se han reelegido, lo que demuestra que el desgaste político generado por el cobro de impuestos comparado con la prestación de mejores servicios municipales es un balance que le da sostenibilidad a las administraciones públicas municipales.

⁹ Impuesto predial.

Por otra parte, en la mayoría de casos de municipios con alta recaudación, los alcaldes han impulsado servicios que intrínsecamente representan políticas de compensación social, dado que el cobro de impuestos se realiza en las áreas urbanas con mayor poder adquisitivo y se invierte fundamentalmente en servicios y obras en las áreas más deprimidas. Tales son los casos de Santa Catarina Pinula, Fraijanes y Mixco, cuyos residenciales y condominios tributan para el financiamiento de servicios en las comunidades de sus jurisdicciones.

En el ámbito de los consejos de desarrollo, la situación es similar. Los alcaldes se disputan los recursos aprovechando la inexistencia de un reglamento que regule su distribución. El reglamento del aporte a los CODEDE se ha discutido en varias administraciones, sin embargo, hasta la fecha no ha sido aprobado. Las dificultades radican en la pugna permanente por el control del SCDUR entre la SEGEPLAN y la SCEP, sin darse cuenta ambas entidades que, para el funcionamiento completo del sistema, es necesaria la presencia de las dos, una con incidencia técnica y la otra política. Lo que ha impedido en definitiva una coordinación interinstitucional en el territorio es la incapacidad demostrada por la Presidencia de la República en las sucesivas administraciones para articular políticas de gobierno en el territorio.

La distribución de los recursos del IVA-PAZ en los consejos departamentales a veces raya en lo ridículo, repartiéndolos a partes iguales entre los municipios del departamento sin atender ningún criterio de compensación entre más los ricos y los más pobres. Las dificultades para alcanzar consensos entre alcaldes y consejos de desarrollo se verían superadas si se introdujeran elementos adicionales en las mesas de negociación –por ejemplo, indicadores de desarrollo económico social, sostenibilidad ambiental y solidaridad interterritorial– como

bases para producir crecimiento en todos los integrantes de un departamento, región o territorio.

Las municipalidades se han enfocado en proyectos que satisfacen necesidades muy puntuales y fuera de esquemas de planificación municipal; los proyectos de potabilización del agua, manejo de desechos sólidos y aguas servidas no han sido prioridad hasta hace poco. En los últimos años, los vecinos de forma creciente se han percatado de que las relaciones directas y consecuencias negativas para la salud, ingresos y en general su calidad de vida han tenido estas visiones cortas de parte de las autoridades municipales. También los casos en los que poblaciones viven en situaciones de riesgo por causa de fenómenos naturales o la violencia común u organizada han hecho que los alcaldes y políticos locales les pongan mayor atención.

Asociatividad municipal, una solución a corto plazo

En general, la solución a estos problemas no es posible desde una óptica limitada a lo municipal. Potabilizar el agua de consumo cuando dos o tres municipios río arriba le vierten sus aguas servidas resulta mucho más oneroso; el costo de una planta de tratamiento de desechos sólidos por municipio es imposible de cubrir para algunos en solitario.

Por lo anterior, cada vez más las municipalidades han tendido a buscar formas asociativas para la resolución de problemas determinados, la mayoría en función de los caminos y carreteras que las cruzan. Las mancomunidades de municipios se han ido organizando a pesar de esto, con distintas motivaciones que incluyen la preservación de los recursos naturales, proyectos de energía eléctrica, etcétera.

El fenómeno de la asociatividad municipal en Guatemala ha soslayado por necesidad las limitaciones territoriales establecidas en la Ley, sobrepasando para su integración las fronteras departamentales e incluso las nacionales, fundando mancomunidades transfronterizas. Hay que reconocer que las asistencias que han requerido para su constitución han venido de agencias de cooperación internacional, ONG y marginalmente de la SCEP y SEGEPLAN, en lugar de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), que de oficio debería atender estas necesidades de las municipalidades.

No cabe ninguna duda que el movimiento asociativo municipal se constituye en el único asidero para enfoques de desarrollo territorial, a falta de una política de ordenamiento territorial formulada en el más amplio consenso de un Sistema de Consejos de Desarrollo operativo en todas sus funciones. Con esto no se quiere descalificar los esfuerzos que desde SEGEPLAN se realizan para articular planificaciones estratégicas departamentales en el seno del SCDUR, pero sí mencionar que es una acción en solitario desde el ejecutivo, sin respaldo presidencial adecuado y, por el contrario, con la competencia desinstitucionalizadora del actual Programa Gobernando con la Gente y, en el pasado, de los Gabinetes Móviles.

Cambio de rumbo

Los recursos manejados en el territorio a partir de las transferencias del ejecutivo también tienen restricciones de utilización según la fuente de financiamiento. El situado constitucional¹⁰ determina que debe utilizarse en programas

¹⁰ El Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), relativo a la asignación para las municipalidades, establece que: El Organismo

y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, asignando un 10% a gastos de funcionamiento de las municipalidades. La Ley del IVA-PAZ orienta los recursos exclusivamente a inversión (75%) y funcionamiento (25%) en el caso de las municipalidades, y a programas y proyectos de infraestructura en el caso de los consejos de desarrollo, sin otorgarles gastos de funcionamiento que son cubiertos por la SCEP.

La normativa ha sido creada para un país en el que tradicionalmente las inversiones se han orientado a grandes obras de infraestructura, relegando a los pueblos y comunidades en el territorio, lo que ha satisfecho parcialmente su demanda. Sin embargo, es claro que para impulsar verdaderos programas de desarrollo territorial es necesario ampliar los criterios en cuanto a la inversión pública territorial. Es conveniente definir qué es el desarrollo territorial, lo que no es fácil dada la multiplicidad conceptual en este campo. A modo de orientación, Vázquez-Barquero (1988: 129) plantea que:

Desarrollo territorial local es el conjunto de procesos sociales, culturales y económicos que promueven en un territorio (área metropolitana, centro urbano, región, provincia, municipio, etc.) el dinamismo económico y la mejora de la calidad de vida de la población. Para lograrlo se tiene que capacitar con información

Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos.

y conocimiento relevante y de calidad a sus instituciones, grupos profesionales, organizaciones comunitarias, empresarios, funcionarios públicos, administradores, etc. para que pueda organizarse y movilizarse con base a sus recursos materiales, institucionales, políticos y humanos. De esta forma, la población de dicho territorio podrá definir sus prioridades y explotar sus ventajas comparativas para alcanzar competitividad y poder participar en la globalización.¹¹

El desarrollo territorial en Guatemala pasa por comprender la necesidad de construir una identidad territorial en los territorios (que incluya todos los grupos sociales y autoridades territoriales, que promueva el crecimiento económico y la gobernabilidad democrática, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. Esto, por cierto, debería contener criterios de compensación e inclusión, pero también la certeza que para lograrlo las inversiones públicas territoriales deben ampliar su campo de acción por sobre el de la mera obra física.

A pesar de las limitaciones mencionadas para la inversión pública, en el corto plazo es posible programarla en el marco de planes de desarrollo territorial que incentiven la inversión privada para la generación de capital. Sin pretender trasladar modelos de otras latitudes, se pueden tomar algunas experiencias y lecciones aprendidas. Tal es el caso de municipios en Latinoamérica y Europa donde las municipalidades intervienen, proporcionando capacitación de mano de obra calificada, laboratorios de control de calidad, polígonos industriales, infraestructura de comunicaciones orientada a la

¹¹ Sergio C. Buarque, "Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável", Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA (Brasil, 1999), págs. 23-25; y A. Vázquez-Barquero *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo* (Madrid, España: Editorial Pirámide, 1988), pág. 129.

productividad e incluso recursos económicos para empresas de capital mixto cuando la ley lo permite.

La recientemente aprobada Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura,¹² pendiente de la ratificación presidencial, abre el espacio para las inversiones del sector privado en grandes obras de infraestructura. Sin negar su utilidad, es cierto que nuevamente se legisló sin pensar en el desarrollo local. Con certeza, estas obras traerán desarrollo al país, pero no crearán productividad suficiente en las regiones para impedir más centralismo. Se requiere, por lo tanto, legislar adicionalmente normativas que permitan las alianzas público-privadas para generar crecimiento económico territorial, con capital público local.

Conclusiones

La experiencia de las últimas décadas demuestra que la descentralización y la participación ciudadana contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, al satisfacer de mejor manera sus expectativas en cuanto a los servicios y obras públicas. Se ha construido participativamente el marco normativo y reglamentario para alcanzar los objetivos de inclusión social que permitan elevar los niveles de gobernabilidad democrática del país. No obstante, estos

¹² Decreto Ley 16-2010 del Congreso de la República. Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura: Tiene como objeto establecer el marco normativo para la celebración y ejecución de contratos de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, destinados a la creación, construcción, desarrollo, utilización, aprovechamiento, mantenimiento, modernización y ampliación de infraestructura, autopistas, carreteras, puertos, aeropuertos, proyectos de generación, conducción y comercialización eléctrica y ferroviaria, incluyendo la provisión de los equipamientos (en <http://www.congreso.gob.gt/gt/mostrar_ley.asp?id=13202>).

instrumentos jurídicos no se han desarrollado completamente, por lo que su impacto en los indicadores de desarrollo humano no ha sido el esperado en el inicio del actual período democrático.

En el corto plazo, para impulsar procesos de desarrollo territorial, se requiere una política de inversión pública coherente con los objetivos de desarrollo nacionales que obligue a las entidades del Estado responsables de la ejecución a coordinarse inter-institucionalmente y territorialmente con las políticas locales. Los diseños de política deberían incluir directrices que faciliten la inversión privada y la sostenibilidad en el tiempo; en este cometido es fundamental consensuar con líderes políticos y sociales. La coordinación del SCDUR es fundamental, para lo que es requisito indispensable que su coordinador nacional, el Presidente de la República, esté al tanto de su funcionamiento, objetivos y alcances para impulsar esa visión estratégica de Estado.

En el largo plazo, se vislumbra como un objetivo prioritario el ordenamiento del territorio, proceso que deberá sistematizarse en el seno del SCDUR, fortaleciéndolo en su participación representativa y en sus responsabilidades para la formulación de políticas públicas territoriales y nacionales. Asimismo, es necesario legislar para que, se creen las condiciones para que el capital privado se invierta en los territorios en condiciones de seguridad y sostenibilidad en apoyo a las estrategias territoriales de desarrollo.