



GOBIERNO *de*
GUATEMALA
DR. ALEJANDRO CIAMMATTEI

MINISTERIO DE
AGRICULTURA,
GANADERÍA Y
ALIMENTACIÓN

Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2022 - 2050

Guatemala



CONSEJO
NACIONAL DE
DESARROLLO
URBANO Y RURAL



AUTORIDADES DE GOBIERNO

Alejandro Eduardo Giammattei Falla
Presidente de la República

César Guillermo Castillo Reyes
Vicepresidente de la República

AUTORIDADES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN ADMINISTRACIÓN 2020-2024

José Ángel López Camposeco
Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Víctor Hugo Guzmán Silva
Viceministro de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones

José Miguel Duro Tamasiunas
Viceministro de Desarrollo Económico Rural

Cesar Vinicio Arreaga Morales
Viceministro de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Elmer Elisandro Agustín Oliva Pacheco
Viceministro Encargado de Asuntos de Petén

Política Nacional de
Ordenamiento Territorial
2022 - 2050

Guatemala

Comisión de Desarrollo Urbano y Rural del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

José Ángel López
Camposeco

**Ministro de Agricultura,
Ganadería y Alimentación**

Noé Leopoldo
Boror Hernández

**Representante Titular de las
Corporaciones Municipales
de la Región Metropolitana**

Carlos Roberto
Marroquín Fuentes

**Representante Titular de las
Corporaciones Municipales
de la Región Suroriente**

Mayra Elizabeth
Altan Palencia

**Representante Titular de las
Corporaciones Municipales
de la Región Petén**

Javier Maldonado
Quiñonez

**Ministro de
Comunicaciones,
Infraestructura y Vivienda**

Felipe Amado
Aguilar Marroquín
**Ministro de Cultura
y Deportes**

Alberto Pimentel
Mata
**Ministro de Energía
y Minas**

Mario Roberto
Rojas Espino

**Ministro de Ambiente y
Recursos Naturales**

Janio Rosales
Alegría

Ministro de Economía

Luz Keila Virginia
Gramajo Vílchez

**Secretaria de Planificación
y Programación de la
Presidencia**

Álvaro Leonel Díaz
Velásquez

**Secretario de
Coordinación Ejecutiva
de la Presidencia**

Jorge Luis Gramajo
Escobar

**Coordinador del Consejo
Regional de Desarrollo
Urbano y Rural, Región
Metropolitana**

Nehemías Jared
Matheu García

**Coordinador del Consejo
Regional de Desarrollo
Urbano y Rural Región
Norte**

Felipe Alfredo Paiz Gómez
**Coordinador del Consejo
Regional de Desarrollo
Urbano y Rural Región
Nororiente**

Gerson Daniel
García Carrillo
**Coordinador del Consejo
de Desarrollo Urbano y
Rural Región Suroriente**

María Eugenia González
Rivera de Torres
**Coordinador del Consejo
de Desarrollo Urbano y
Rural Región Central**

René Manolo
Villatoro Rodas
**Consejo Regional de
Desarrollo Urbano y
Rural Región
Suroccidente**

Herson Yonathan
Méndez Pereira
**Coordinador del Consejo
de Desarrollo Urbano y
Rural Región
Noroccidente**

Luis Rodolfo
Burgos Segura
**Consejo Regional de
Desarrollo Urbano y
Rural Región Petén**

Allan Eduardo
Cabrera Sacalxot
Pueblo Maya K'iché

Oscar Aníbal Uyú
Boror
Pueblo Maya Kaqchikel

Bernabé Rivas
Ceballos
Pueblo Xinka

Pablo Antonio
Carrera Castellanos
**Organizaciones
Cooperativas**

Nineth Maximiliana
Florián Vásquez
**Organizaciones Campesinas
Región Metropolitana**

Ezequiel Gonzalo
Cruz Pérez
**Organizaciones
Campesinas Región Petén**

Rodrigo Eugenio
Hernández Boche
**Organizaciones de
Trabajadores Región Central**

Izabel Tum Yac
Organizaciones de Mujeres

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación – MAGA

7ª. Avenida 12-90 Zona 13, Edificio Monja Blanca.

Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Centro América.

Tel. (502) 2413-7370

infogeografica@maga.gob.gt

www.maga.gob.gt

Coordinación técnica

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN-

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-



Presentación



La Política General de Gobierno 2020 – 2024 define una visión estratégica orientada a la construcción de un país con mejores condiciones de vida para los guatemaltecos, concentrando todos los esfuerzos institucionales de corto plazo en la reducción de la pobreza y pobreza extrema por la vía de la generación de empleo sostenible, mediante incentivos a la inversión y la creación de oportunidades. Sobre la base de los cinco pilares estratégicos (1) Economía, competitividad y prosperidad; (2) Desarrollo social; (3) Gobernabilidad y seguridad en desarrollo; (4) Estado responsable, transparente y efectivos; y, (5) Relaciones con el mundo, la Política General de Gobierno 2020 - 2024 aborda de manera transversal el aspecto ambiental, el cual incluye el conjunto de intervenciones institucionales para atender la gestión sostenible del ambiente, los recursos naturales, el ordenamiento territorial y la adaptación y mitigación al cambio climático.

Como parte de la visión de desarrollo de largo plazo, el Plan Nacional de Desarrollo K´atun 2032 proyecta el establecimiento de un modelo de gestión territorial que articule de manera equilibrada y ordenada la sostenibilidad de las áreas rurales y el sistema urbano nacional. De la misma manera, el proceso de alineación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 ha identificado el ordenamiento territorial como una de las diez prioridades de país y como parte de las metas estratégicas de desarrollo para ser atendidas en el mediano y largo plazo.

En cumplimiento del marco legal vigente, y en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación coordinó y lideró el proceso de elaboración, revisión y aprobación final de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Este proceso, sustentado sobre una base técnica y sobre una metodología participativa, contribuye de manera significativa en la integración de las intervenciones institucionales con competencia en el ordenamiento territorial a nivel nacional, y en el fortalecimiento de las capacidades municipales para la implementación satisfactoria de sus procesos de planificación de desarrollo y ordenamiento territorial.

Desde el punto de vista del desarrollo territorial, es necesario mejorar las capacidades institucionales de coordinación e integración de las competencias de ordenamiento territorial entre los niveles nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Así mismo, esta coordinación multinivel debe buscar la integración del territorio rural con las áreas urbanas con un enfoque de gestión integral de cuencas hidrográficas, gestión integral del riesgo y con la inclusión de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los desafíos para atender la problemática central, identificada como el uso y ocupación inadecuada del territorio, requieren de voluntad política y de capacidades técnicas que en el largo plazo le permita a las instituciones y municipalidades alcanzar el objetivo general de la presente política. En este sentido, se ha planteado una proyección de objetivos generales, objetivos específicos, ejes de la política, resultados y lineamientos estratégicos para el período 2022 – 2050, los cuales se implementarán por parte de los responsables y corresponsables definidos en la presente política.

El objetivo general de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es desarrollar un modelo para que el uso y ocupación del suelo responda a su aptitud, capacidad e intensidad, de manera que se logre una gestión que articule la acción de las personas, los ecosistemas y los medios de vida a escala multinivel y con sostenibilidad ambiental. La consecución de este objetivo se logrará por medio de la implementación de los siguientes cuatro ejes:

- ◆ Gobernanza territorial
- ◆ Ocupación estratégica del territorio por medio del Modelo de Gestión Territorial Nacional
- ◆ Regulación y control del uso del suelo
- ◆ Interdependencia urbana- rural

Es entonces, un enorme desafío y al mismo tiempo una gran oportunidad para que desde el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se promueva la coordinación multinivel de las acciones e intervenciones de las instituciones con competencias en ordenamiento territorial a nivel nacional con las competencias municipales vinculadas al ordenamiento territorial a nivel local. La presente Política Nacional de Ordenamiento Territorial es parte del proceso y del conjunto de instrumentos que contribuirán en el corto, mediano y largo plazo en la consecución de un desarrollo territorial sostenible y ordenado en sus ámbitos social, económico, ambiental y político-institucional.

Contenido

Siglas y acrónimos	11
Introducción	13
1. Marco jurídico y político	15
1.1. Marco político institucional	19
2. Justificación	22
3. Metodología	24
4. Marco conceptual	27
5. Análisis de situación	31
5.1 Bajos niveles de gobernanza de la tierra	34
5.2 Ausencia de la ocupación estratégica del territorio	35
5.3 Débil regulación y control del uso del territorio	36
5.4 Migración interna y desplazamiento interno	37
5.5 Causas profundas y transversales:	38
6. Objetivos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial	41
6.1 Objetivo General	41
6.2 Objetivos Específicos	41
7. Ejes Estratégicos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial	42
7.1 Gobernanza territorial	42
7.2 Ocupación estratégica del territorio por medio del Modelo de Gestión Territorial Nacional	43
7.3 Regulación y control del uso del suelo	44
7.4 Interdependencia urbana-rural	46
8. Resultados estratégicos	48
9. Lineamientos estratégicos	50
10. Seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial	53
10.1 Mecanismo de implementación	54
10.2 Seguimiento y evaluación	54
11. ANEXOS	55
12. Glosario	58

Listado de cuadros

Cuadro 1.	Prioridades nacionales y metas estratégicas de desarrollo	20
Cuadro 2.	Resultados Estratégicos por Ejes de la PNOT	49
Cuadro 3.	Objetivos específicos vinculados a las causas directas de la problemática	49
Cuadro 4.	Resultados intermedios, lineamientos estratégicos e instituciones responsables	51

Siglas y acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
COLRED	Coordinadora Local para la Reducción de Desastres
COMRED	Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
COREDUR	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
EMV	Enfoque de Mejoramiento de Vida
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIMBUT	Grupo Interinstitucional para el Monitoreo de Bosques y Uso de la Tierra
GPR	Gestión por Resultados
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INFORM	Índice de Riesgo a Nivel Municipal (por sus siglas en inglés)
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
IPC	Índice de Percepción Ciudadana
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón (por sus siglas en inglés)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MCD	Ministerio de Cultura y Deportes
MDTA	Modelo de Desarrollo Territorial Actual
MDTF	Modelo de Desarrollo Territorial Futuro
MED	Metas Estratégicas de Desarrollo
MGT	Modelo de Gestión Territorial
OCRET	Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

PANCC	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDM-OT	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDR	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PN-MIB	Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
PN-VAH	Política Nacional de Vivienda y Asentamientos humanos
POA	Plan Operativo Anual
POM	Plan Operativo Multianual
PRODECA GL	Proyecto para el Desarrollo de las Capacidades de los Gobiernos Locales en la República de Guatemala
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
RIC	Registro de Información Catastral
REP	Resultado Estratégico de País
SCDUR	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SE-CONRED	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SNP	Sistema Nacional de Planificación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Introducción

El artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) y le asigna la competencia de formular las políticas de desarrollo urbano y rural; así como la de ordenamiento territorial. Adicionalmente, la Ley del Organismo Ejecutivo, asigna dentro de las funciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), definir en conjunto la política de ordenamiento territorial y de utilización de las tierras nacionales.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), aprobó en 2014 el **“Plan Nacional de Desarrollo (PND) K´atun Nuestra Guatemala 2032”**, y en 2015 se adhirió al compromiso internacional para el cumplimiento de la **Agenda 2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)**. La alineación de esta agenda internacional de desarrollo con la agenda nacional definida por el CONADUR estableció las **Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus Metas Estratégicas de Desarrollo**, que deben atenderse hasta el 2032. Una de estas prioridades de desarrollo es la de Ordenamiento Territorial, la cual se compone de dos metas estratégicas relacionadas con: la implementación satisfactoria de los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en el 100% de los municipios del país y la mejora de las capacidades municipales para la prestación de servicios a la ciudadanía.

En el marco de estos mandatos legales y estratégicos para el desarrollo, se formuló la presente Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), siendo coordinado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) como ente rector del proceso, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), con asesoría y acompañamiento técnico y metodológico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). A lo interno del CONADUR las comisiones de “Desarrollo Urbano y Rural” y “Ambiente y Recursos Naturales” fueron las responsables de la revisión, aportes y retroalimentación del proceso de elaboración de la presente política pública. Adicionalmente, participaron en la validación de la misma, las instituciones del gobierno central relacionadas con el marco legal de ordenamiento territorial vigente y los Consejos Departamentales de Desarrollo -CODEDE-.

A partir de estos antecedentes, la presente Política Nacional de Ordenamiento Territorial se constituye en el instrumento estratégico para la construcción del Modelo de Gestión Territorial para Guatemala, siendo este su objetivo central que articula, para su logro, las competencias y capacidades nacionales de ordenamiento territorial con las competencias y capacidades locales para la gestión integral del territorio. Las líneas de acción de la presente política tendrán un impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población por medio de la elaboración, gestión y seguimiento de los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial y sus respectivos Reglamentos de Ordenamiento Territorial.



1

Marco jurídico y político



El marco legal del ordenamiento territorial tiene carácter constitucional, en términos generales se encuentra abordado en la Constitución Política de la República de Guatemala¹, la Ley del Organismo Ejecutivo y el Código Municipal. Mientras que en términos específicos, hay varias leyes que contienen competencias y regulaciones relacionadas con el ordenamiento territorial, en temas como: áreas protegidas, protección de centros históricos, reservas territoriales del Estado, sitios arqueológicos, sitios sagrados, derechos de vía, derechos de paso, bosques de galería, protección de recursos naturales, adaptación y mitigación al cambio climático, gestión integral del riesgo de desastres, vivienda y otros aspectos (Ver Anexo 1: Marco legal vinculado a la planificación y el ordenamiento territorial, Guatemala).

1.- CPRG (1985, reformada mediante Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 noviembre de 1993).

A partir del análisis del marco legal de ordenamiento territorial vigente, se concluye que la competencia constitucional para regular los usos del territorio es exclusivamente de las municipalidades. En este sentido, el proceso correspondiente para llegar al nivel local de gestión del territorio es por medio de la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, así como de los reglamentos y ordenanzas que de los mismos se deriven.

La Constitución Política de la República de Guatemala, con relación al ordenamiento territorial, establece lo siguiente:

“Artículo 225. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.”

“Artículo 253. Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades;
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y,
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”



La Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 114-97 del Congreso de la República de Guatemala), indica lo siguiente:

“Artículo 29. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Al Ministerio de Agricultura, ... Para ello tiene a su cargo las siguientes funciones: (...) c) Definir en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales la política de ordenamiento territorial y de utilización de las tierras nacionales y promover la administración descentralizada en la ejecución de esta política; (...).”

“Artículo 29 “bis”. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Al Ministerio de Ambiente,...Para ello tiene a su cargo las siguientes funciones:b) Formular las políticas para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del SIGAP, así como para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país incluyendo las áreas de reserva de la nación; c) Formular, en coordinación con el MAGA, la política sobre la conservación de los recursos pesqueros y suelo, ... h) Formular la política para el manejo del recurso hídrico en lo que corresponda a contaminación, calidad y para renovación de dicho recurso; ... j) Elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos; (...).”

El Código Municipal (Decreto No. 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala) indica, con relación a la autonomía municipal:

“Artículo 3. Autonomía. 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. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.”

Adicionalmente, el Código Municipal hace otras referencias al ordenamiento territorial, principalmente en los siguientes artículos: **Art. 4.** Formas de ordenamiento territorial; **Art. 22.** División territorial; **Art. 23.** Distrito municipal; **Art. 23.** Ter. Formas de ordenamiento territorial municipal locales. **Art. 35.** Competencias generales del Concejo Municipal; **Art. 36.** Organización de comisiones; **Art. 96.** Atribuciones del coordinador; **Art. 142.** Formulación y ejecución de planes; **Art. 143.** Planes y usos del suelo²; **Art. 144.** Aprobación de los planes; **Art. 145.** Obras de gobierno central; y **Art. 147.** Licencia o autorización municipal para urbanización.

2.- El Artículo 143 del Código Municipal en lo referente a Planes y usos del suelo: ... en los planes territoriales se determine, el uso del suelo dentro de la circunscripción territorial del municipio, de acuerdo con la vocación del mismo y las tendencias de crecimiento de los centros poblados y desarrollo urbanístico.

El Decreto No. 7-2013 del Congreso de la República de Guatemala, “Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero” delimita un nuevo marco institucional para la formulación y la implementación de políticas públicas con enfoque territorial, en el **Artículo 12** indica:

“Ordenamiento Territorial para la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN- y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- prestarán la colaboración que las municipalidades del país necesiten para adecuar sus planes de ordenamiento territorial, para los fines de la presente ley. Las municipalidades y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de conformidad con sus respectivas competencias, al atender el ordenamiento territorial para la adaptación y mitigación al cambio climático, tomarán en cuenta los resultados de las comunicaciones nacionales del cambio climático y las condiciones biofísicas, sociales, económicas y culturales de sus respectivos territorios.”



1.1. Marco político institucional

A partir de agosto de 2014, Guatemala cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo K´atun Nuestra Guatemala 2032 (PND-2032), que contiene 5 ejes, 36 prioridades, 80 metas, 123 resultados y 730 lineamientos. El PND-2032 se constituye en el instrumento de planificación de largo plazo que plantea la visión de país y que, a su vez, constituye la hoja de ruta que define las transformaciones estructurales necesarias para cerrar las brechas de desigualdad e inequidad que persisten en Guatemala.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial responde a las prioridades definidas dentro del Eje 1: Guatemala urbana y rural, contenido en el PND, mediante la “creación y/o consolidación de mecanismos institucionales, políticos, técnicos, sociales, culturales, económicos y ambientales para la implementación de acciones que construyan un vínculo equilibrado entre los procesos de organización espacial que se suscitan en el ámbito rural, en función de la relación entre los sistemas de lugares poblados y los sistemas rurales, con el objetivo de establecer un modelo de gestión territorial que articula la acción pública, la sostenibilidad de las áreas rurales y el sistema urbano nacional.” (SEGEPLAN 2015, p. 33).

Con base en el PND-2032 se elaboró la Política Nacional de Desarrollo, que es el instrumento estratégico de largo plazo, también vigente hasta el 2032, que da el respaldo político institucional para la implementación del PND-2032. Esta política institucionalizará las acciones y procesos para el desarrollo, con una visión de largo plazo y permitirá dar seguimiento y evaluar las acciones de política y los impactos, para reorientar o replantearlas, según sea la calidad de la ejecución y la pertinencia de los resultados obtenidos.

En septiembre de 2015, Guatemala se comprometió con la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al firmar juntamente con 193 países alrededor del mundo la Declaración “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Esta Agenda busca erradicar la pobreza, proteger el planeta y lograr una prosperidad sostenible para todos; ámbitos, que se aspiran operativizar mediante un conjunto de 17 objetivos, 169 metas y 241 indicadores, los cuales se proyectan alcanzar al 2030.

Por otra parte, en 2016, mediante punto sexto del Acta No. 7-2016, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural decide priorizar la Agenda 2030 en función de las lecciones aprendidas en la implementación de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Lo que permite elaborar y aprobar la “Estrategia de Articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo K´atun: Nuestra Guatemala 2032”, que alineó la agenda internacional de desarrollo a la agenda nacional de desarrollo.

En tal sentido, mediante Punto Resolutivo No. 15-2016, el CONADUR aprueba el ejercicio de priorización de la Agenda ODS, el cual está constituido por 17 objetivos, 129 metas y 200 indicadores y refleja la expresión de la voluntad y el consenso de todos los actores de la sociedad guatemalteca, que participaron en el proceso de socialización, priorización y validación.

De esa cuenta, a partir del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mediante procesos de integración se definieron las Prioridades Nacionales de Desarrollo, que permiten armonizar, organizar, coordinar y articular las acciones impulsadas por las instituciones del Estado, sean éstas públicas o privadas y de cooperación internacional, en función de los intereses y prioridades del desarrollo nacional de largo plazo.

Asimismo, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, SEGEPLAN impulsa el Sistema Nacional de Planificación (SNP) donde las prioridades nacionales de desarrollo son las directrices a seguir hasta el 2032; y tiene como objetivo «articular las políticas de Estado con las prioridades del país para administrar los recursos públicos en la perspectiva de alcanzar el desarrollo sostenible. Desde ese enfoque, la planificación para el desarrollo es abordado holísticamente. Es decir, una planificación que responde a prioridades de país a largo plazo y que se deriva del PND 2032 y su política, integrando políticas públicas tales como la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), la Política Nacional de Vivienda, la Política de Protección y Conservación del Ambiente y los Recursos Naturales, entre otras.

Bajo esa lógica, el Sistema Nacional de Planificación concibe al Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030 como el marco de prioridades nacionales, al cual deben estar alineadas las políticas públicas y éstas a su vez, establecen los lineamientos estratégicos para el abordaje de problemáticas o potencialidades del país.

Las prioridades de desarrollo y sus respectivas metas estratégicas aprobadas por el CONADUR quedaron definidas tal como se muestran en la Cuadro 1, a continuación:

Cuadro 1. Prioridades nacionales y metas estratégicas de desarrollo.

Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas de Desarrollo
<i>Protección social y disminución de la pobreza</i>	<p>Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.</p> <p>Implementar sistemas y medidas de protección social para todos nacionalmente apropiadas, incluidos pisos, y para el año 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y los vulnerables.</p>
<i>Acceso a servicios de salud</i>	<p>Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esencial de calidad y el acceso a medicamentos y vacuna seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.</p>
<i>Disponibilidad y acceso al agua y gestión de los recursos naturales</i>	<p>Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.</p> <p>Para 2020, promover la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación en un [x] % a nivel mundial.</p>
<i>Seguridad alimentaria y nutricional</i>	<p>Para el año 2032, reducir en no menos de 25 puntos porcentuales la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, con énfasis en los niños y niñas de los pueblos maya, xinca y garífuna, y del área rural.</p>

Prioridades Nacionales de Desarrollo	Metas Estratégicas de Desarrollo
Impulso de la inversión y el empleo	<p>En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%:</p> <p>a) Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020</p> <p>b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025.</p> <p>c) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.</p>
	<p>Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.</p>
	<p>Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad.</p> <p>a) Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%.</p> <p>b) Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%.</p> <p>c) Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%.</p> <p>d) Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.</p>
Valor económico de los recursos naturales	<p>Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.</p>
Transparencia y fortalecimiento institucional	<p>Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.</p>
	<p>Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.</p>
Educación	<p>Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.</p>
Reforma fiscal integral	<p>La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1%), y el gasto social ha superado el nivel del 7% del PIB, obtenido en 2010.</p>
Ordenamiento territorial	<p>El 100% de los municipios cuenta con planes de desarrollo y ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.</p>
	<p>En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.</p>

Fuente: SEGEPLAN, 2017.

Derivado de lo anterior, el papel del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) como el espacio de coordinación, intermediación y articulación de los niveles nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, se considera elemental para la planificación del desarrollo nacional.

2

Justificación



La creciente preocupación en el territorio nacional respecto al aumento en la frecuencia y severidad de los desastres y sus diferentes tipos de amenazas que permiten condiciones físicas y ambientales que sufren impactos por el uso y la ocupación inadecuada en el territorio, como consecuencia de diversas actividades humanas tales como: crecimiento y expansión urbana, extensión e intensificación de explotaciones agropecuarias y de recursos naturales renovables y no renovables, que se realizan sin controles suficientes, ni regulaciones efectivas. Esta concatenación de factores ha provocado la depredación de los recursos bosque, agua y suelo, en términos individuales, así como mermas y alteraciones en los diversos ecosistemas del país, que finalmente repercuten en la provisión de bienes y servicios demandados por la población. Según la Constitución de la República de Guatemala: el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo integral (social, económico y tecnológico) que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.³

3.- Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. Constitución Política de la República de Guatemala.

Por lo indicado, es necesario formular lineamientos de política pública que propicien el uso adecuado y la ocupación idónea del territorio, mejorando su competitividad y sostenibilidad, así como de los recursos e infraestructuras que lo conforman y que constituyen la base del desarrollo social y de la calidad de vida. La política de ordenamiento territorial es necesaria para conformar una plataforma que garantice que la utilización y el aprovechamiento del medio físico natural (agua, suelo, bosque y ecosistemas) se realice racionalmente, evitando su devastación, y que se conserven, mantengan y construyan adecuadamente los medios físicos artificiales (equipamientos urbanos y rurales, infraestructura, obras tangibles e intangibles) que sustentan los asentamientos humanos, la vida social, económica, cultural y espiritual de los individuos, comunidades, los pueblos (Maya, Garífuna, Xinca y no indígena) que conviven y que conforman la población que habita en el territorio de la República de Guatemala.

Guatemala se encuentra en un momento clave para articular y potencializar los roles institucionales (del Gobierno Central y los gobiernos locales) en materia de Ordenamiento Territorial, a esfuerzos nacionales que trascienden la administración pública del Estado como es la implementación de la Ley de Cambio Climático, y la aplicación de diversas leyes como la de Vivienda y Asentamientos Humanos; Preliminar de Urbanismo, de Parcelamientos Urbanos, Catastro Nacional y Fondo de Tierras, entre otras, que requieren interacciones entre la administración pública y la iniciativa privada, tanto por la de vía programas y proyectos sociales, como por la del mercado, para atender y resolver las demandas sociales planteadas en dichas leyes.

Este momento histórico es importante y oportuno para desarrollar y promover el ordenamiento territorial en Guatemala, apoyándose en una serie de políticas públicas, tales como las de Desarrollo Rural Integral, de Reducción de Riesgo a Desastres, de Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras, de Diversidad Biológica, de Manejo Integral de Barrios, de Desarrollo Social y Población, de Seguridad y otras relevantes para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032; así como la adopción de acuerdos internacionales (Marco de Sendai, Agenda de Desarrollo Post 2015, Convenio sobre Diversidad Biológica, entre otros) que mencionan y determinan que el ordenamiento territorial es y será la expresión espacial del éxito o fracaso de dichas políticas, leyes y convenios, toda vez que les integra y concibe bajo un enfoque interdisciplinario y global, y las traduce en un plan de desarrollo físico espacial.

Esas políticas públicas han tenido un importante marco de consulta ciudadana y plantean de manera muy general el ordenamiento territorial, como uno de los instrumentos que podría resolver conflictos de uso en el territorio y graves problemas ambientales. Sin embargo, no existe a la fecha una integración de esas problemáticas y respuestas en un documento único de política pública o en un marco legal específico. Tampoco han existido mecanismos claros que permitan pasar de la declaración de intención (políticas sectoriales haciendo referencia al ordenamiento territorial) hacia mecanismos concretos de regulación de los usos del suelo en el territorio. Esos esfuerzos se unen, a los que desde el ámbito local hacen las municipalidades por cumplir con su mandato y competencia de formular planes de ordenamiento territorial en sus jurisdicciones, los cuales deben estar alineados con el PND-2032, y ser coherentes con las diversas políticas y legislaciones que rigen los ámbitos y niveles territoriales más amplios, es decir, los departamentos, regiones y la totalidad del territorio nacional, buscando de alguna manera repercutir ordenadamente en el intercambio económico, cultural, social y la movilidad humana, de ámbitos continental y mundial.

3

Metodología



Una política de Estado se construye a partir de consensos y compromisos, que deben plasmarse en acuerdos formales que sean perdurables en el tiempo; poniendo por delante el interés común de la sociedad, así como los principios y fines del ordenamiento territorial, estipulados en la Constitución Política de la República de Guatemala. Por lo indicado, la metodología empleada para formular el documento se resume en los pasos siguientes:

- ◆ **Primer paso:** la formulación de la política fue coordinada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), desde sus espacios de coordinación de las comisiones de “Desarrollo urbano y rural” y “Ambiente y recursos naturales” del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, respectivamente. Este proceso contó con la asesoría y acompañamiento técnico de SEGEPLAN, respecto a la ruta metodológica para la formulación de este tipo de política pública y la SCEP

apoyó brindando acompañamiento en el proceso de validación territorial en el seno de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) por medio de las Direcciones Ejecutivas y en coordinación con los Presidentes-Coordinadores y Directores Ejecutivos de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural.

Adicionalmente, para construir la primera versión de la política, se conformó un espacio de coordinación inter institucional para la revisión, enmienda-adición y validación, en donde participaron y aportaron las siguientes instituciones: Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), Ministerio de Energía y Minas (MEM), Ministerio de Economía (MINECO), Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), Instituto Nacional de Bosques (INAB), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED), Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), Registro de Información Catastral (RIC), Instituto Nacional de Estadística (INE), Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) y el Instituto Geográfico Nacional (IGN).

- ◆ **Segundo paso:** preparación de un plan de trabajo y acompañamiento para la formulación de la PNOT, en el que se estableció aplicar de manera creativa la metodología propuesta por SEGEPLAN (2015) en la “Guía para formulación de políticas públicas”, tomando en cuenta las fases siguientes: Fase I: Identificación del problema; Fase II: Identificación y formulación de soluciones; Fase III: Toma de decisión (Política efectiva de Acción); Fase IV: Implementación (trabajo sobre el terreno), y; Fase V: Evaluación.
- ◆ **Tercer paso:** la revisión y validación del primer borrador se realizó en los 22 Consejos Departamentales de Desarrollo, mediante una ronda de tres presentaciones (66 reuniones en total, entre marzo a agosto 2019) y solicitud de revisión, adición y enmienda, para que permitiera contar con una versión preliminar. La idea de realizar esta consulta, además de socializar el documento, fue que el documento generado contemplara las características que toda política pública de calidad debe contener, es decir: una clara orientación hacia el interés público, coherencia y coordinación entre las diversas instituciones públicas y las entidades de la sociedad civil, eficacia, eficiencia y adaptabilidad para prever la asignación de roles y recursos, así como enfoque prospectivo para adecuarla a las circunstancias futuras, sin dejar de ser estable y viable para una efectiva puesta en marcha y aplicación sostenida de sus lineamientos. A raíz de las citadas reuniones, se generaron el segundo, tercer y cuarto borrador.
- ◆ **Cuarto paso:** revisión y ajuste final del cuarto borrador por parte de SEGEPLAN, para efectos de alinear contenidos a PND, ODS, prioridades nacionales de desarrollo aprobadas por el CONADUR y los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial (PDM-OT); esta versión fue compartida con MAGA, MARN y SCEP. MAGA socializó con las instituciones del espacio de coordinación interinstitucional, solicitando una última revisión y aportes. Algunas sugerencias de interés fueron incorporadas a este quinto borrador, mismo que se constituyó en la propuesta final socializada del documento.

- ◆ **Quinto paso:** traslado de la propuesta final socializada hacia CONADUR. El MAGA en su calidad de coordinador de la Comisión de Desarrollo Urbano y Rural del CONADUR, presenta la versión final a la comisión para que ésta la eleve y presente al CONADU, para que sea discutida y aprobada en su próxima reunión ordinaria.
- ◆ **Sexto paso:** Previo a someter la Política Nacional de Ordenamiento Territorial al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), se hizo un proceso de validación de la política; para ello se conformó la Mesa Nacional de Ordenamiento territorial conformada por las instituciones siguientes: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Registro de Información Catastral (RIC), Ministerio de Energía y Minas (MEM), Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda (CIV), Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Instituto Nacional de Bosques (INAB), Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Ministerio de Cultura y Deportes (MCD), Instituto de Antropología e Historia (IDAEH), Ministerio de Economía / Programa Nacional de Competitividad (MINECO/PRONACOM), Instituto Geográfico Nacional (IGN), Oficina de Control de las Áreas de Reserva Territorial del Estado (OCRET), Fondo de Tierras (FONTIERRA), Instituto de Fomento Municipal (INFOM), Procuraduría General de la Nación (PGN), Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), Instituto Nacional de Estadística (INE).



4

Marco conceptual



El territorio es el espacio geográfico apropiado, ocupado y delimitado por al menos un grupo humano, donde interactúan factores ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales. Las propiedades físicas del territorio, las ideas, valores y creencias que los diferentes grupos sociales van desarrollando en el transcurso de su experiencia de vida, la concatenación de estos factores determina una sucesión de acuerdos y conflictos a partir de los cuales paulatinamente se va construyendo una determinada organización del territorio que está en constante transformación y cambio (SEGEPLAN, 2018). El objeto del ordenamiento territorial es establecer, por un plazo determinado, la visión y misión de reorganización de dicho espacio geográfico lo cual será posible alcanzar mediante el control y la regulación de los ciclos de transformación y cambio del territorio, por medio del establecimiento de parámetros para el fraccionamiento, la construcción y el uso del mismo.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 1997) y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (FAO/PNUMA, 1999), la ocupación del suelo estudia las características de la superficie terrestre desde dos puntos de vista distintos, aunque relacionados entre sí:

- ◆ La cobertura de la tierra (o del suelo) (Landi Cover, LC) o categorización de la superficie terrestre en distintas unidades según sus propiedades biofísicas, por ejemplo, superficie urbana, cultivo, arbolado forestal, otros., es "la cobertura física y biológica observada de la tierra, como vegetación o características hechas por el hombre".
- ◆ El uso del suelo (Landa Use, LU) o caracterización del territorio de acuerdo con su dimensión funcional o su dedicación socioeconómica actual, por ejemplo, uso industrial, comercial, recreativo, otros. El uso del suelo comprende "las acciones, actividades e intervenciones que realizan las personas sobre un determinado tipo de superficie para producir, modificarla o mantenerla"

El ordenamiento territorial (OT) es una disciplina científica y un proceso técnico, político, administrativo y social para reorganizar el espacio geográfico del suelo y su aptitud, de acuerdo con la capacidad de uso de la tierra, con el fin de preservar, mantener y recuperar el medio físico natural y los medios físicos artificiales, cada día más vulnerables y expuestos al deterioro ambiental y riesgo de desastres y/o situaciones de emergencia. Por otra parte, el ordenamiento territorial es también, una construcción política y social progresiva, en función de la identidad territorial y cultural de cada lugar, la cual define diferentes tipos de gestión territorial que en su conjunto conforman un modelo integral de desarrollo urbano y rural. Su instrumentación se plantea a través de la formulación de una política nacional que oriente los procesos de elaboración, gestión y seguimiento de los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, mediante la coordinación entre las municipalidades y las instituciones con competencias vinculadas al marco legal de ordenamiento territorial vigente, respetando la importancia cultural que tiene la relación entre los pueblos y sus territorios garantizando la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

En Guatemala existen varias circunstancias, como la estructura de la distribución de las tierras, la densidad poblacional, la falta de espacio físico para la expansión agrícola, aspectos culturales o de tradición, y otros que determinan el uso actual del suelo. Estas circunstancias, muchas veces conducen a usos no adecuados de este recurso, provocando un deterioro y desgaste acelerado del mismo. Por lo tanto, al comparar los mapas de uso actual con el de capacidad de uso de las tierras, se logra determinar la magnitud de la intensidad del uso. La intensidad del uso de la tierra expresa ciertas contradicciones o conflictos de uso entre la potencialidad del recurso y el uso que la sociedad y los individuos están haciendo del mismo, estos conflictos se definen en al menos tres tipos:

- ◆ **Uso adecuado:** representa aquellas tierras que actualmente están siendo utilizadas de acuerdo a su aptitud de uso y no se observan procesos de erosión acelerada.
- ◆ **Subuso:** En esta categoría se incluyen todas las áreas que tienen un uso menos intensivo al de su aptitud, por lo cual es factible utilizarlas más intensamente.

- ◆ **Sobreuso:** Se definen aquellas áreas en las cuales las tierras están siendo utilizadas inadecuadamente, con una intensidad mayor a la de su aptitud de uso, lo cual está provocando una pérdida acelerada del recurso.

Para poder avanzar en procesos de ordenamiento territorial, es primordial la participación ciudadana en el marco del Estado de derecho y la descentralización de la gestión pública- Para ello Guatemala cuenta entre otros instrumentos legales e institucionales con la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), esta instancia abre un espacio a la participación propositiva de parte de la sociedad civil en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo; en ella se materializa la conjunción entre las necesidades y propuestas de la ciudadanía y el accionar de las instituciones públicas.

La planificación del desarrollo en Guatemala se operativiza por medio del Sistema Nacional de Planificación (SNP), y la aspiración de este es articular “la institucionalidad en el territorio a través de intervenciones concretas, las políticas, la planificación y el presupuesto municipal e institucional como una ruta natural para contribuir al desarrollo humano, principio a ser aplicado a todas las entidades del sector público del Estado”. En ese sentido, se busca que la planificación e inversión sectorial, la municipal y la de los Consejos de Desarrollo, respondan a la misma visión del desarrollo, consensuando las prioridades a través del diálogo entre ciudadanía y autoridades locales y sectoriales, en el nivel central y en el territorio. En esa perspectiva, la planificación del desarrollo es un proceso de gestión pública permanente que actúa por medio de una serie de herramientas técnicas, legales, financieras y administrativas, en un marco de participación de la sociedad.

Las prioridades de país, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) K’atun Nuestra Guatemala 2032 y en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definen la ruta a seguir para lograr los cambios esperados en la población y el entorno en que se desenvuelve. La planificación y el ordenamiento territorial para el desarrollo constituyen un mecanismo importante para atender las prioridades de país. La decisión política de las autoridades actuales y futuras del municipio, el compromiso, asignación de personal técnico y presupuesto entre otros aspectos es clave para garantizar su cumplimiento.

La planificación y el ordenamiento territorial son procesos técnico-políticos y participativos que se complementan entre sí y se constituyen en el medio para auto determinar las decisiones del desarrollo en el municipio. Parten del conocimiento del territorio y del comportamiento de sus dinámicas sociales, económicas, ambientales y político-institucionales para identificar la problemática y potencialidades del municipio y con base a ellas, plantear alternativas a través de la planificación estratégica y operativa y del reglamento de ordenamiento territorial, así como la asignación de recursos para incidir en el desarrollo del territorio.

El eje uno del PND, K’atun Nuestra Guatemala 2032, denominado “Guatemala urbana y rural” tiene cuatro prioridades: desarrollo rural sostenible, desarrollo urbano sostenible, fortalecimiento de los gobiernos locales como principales gestores del desarrollo territorial y la capacidad de generar resiliencia en los distintos ámbitos sociales, institucionales, políticos y económicos del territorio, desde sus diferentes

niveles. Este eje da preeminencia a establecer un Modelo de Gestión Territorial Nacional (MGTN) que articule, en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, la acción pública, la sostenibilidad de las áreas rurales y del sistema urbano nacional.

El MGTN es la base espacial para el desarrollo del conjunto de prioridades del K'atun, es así mismo, la creación y consolidación de mecanismos institucionales que, en todos los ámbitos de la sociedad y la vida humana, permitan la implementación de acciones de articulación equilibrada y ordenada entre los sistemas de lugares poblados en el ámbito rural y el sistema urbano.

Para el desarrollo del MGTN, es necesario retomar la ruta metodológica para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) de la SEGEPLAN (2018), la cual propone la delimitación geográfica de cuatro categorías generales de usos del territorio, que deben ser aplicadas de manera adecuada y creativa en territorios con características homogéneas (sociales, económicas, ambientales y político-institucionales).

Según SEGEPLAN (2018), la noción conceptual de cada categoría de usos del territorio se define de la siguiente manera:

- ◆ **Territorio rural:** Espacio físico del territorio con baja densidad poblacional caracterizado por alta dispersión de lugares poblados y paisaje predominantemente agrícola y forestal y disponibilidad de recursos naturales renovables y no renovables.
- ◆ **Territorio de protección y uso especial:** Son áreas localizadas en suelo rural, urbano de expansión urbana, que por sus características particulares (geográficas, de espacio natural, servicios y espacios públicos, de amenaza y riesgo, paisaje urbano y ambiental) de uso especial o protección, requieren de un manejo y/o regulación diferenciada.
- ◆ **Territorio urbano:** Espacio físico con alta densidad poblacional y alta concentración de vivienda, comercio, industria, servicios, edificios institucionales y gubernamentales y espacios públicos, interconectados por vías de transporte y redes de comunicación.
- ◆ **Territorio de expansión urbana:** Espacio del territorio con las condiciones adecuadas y seguras para el cambio de usos del territorio rural a usos del territorio urbano. Entre sus principales características es que se ubica en un área donde ya existe el suelo urbano no consolidado y donde ya existe una tendencia histórica y tendencial de crecimiento del área urbana. Es un espacio seguro, en donde no existe ningún tipo de amenaza para la consolidación de un nuevo hábitat urbano.

En función de las características, necesidades y potencialidades; las municipalidades, por medio de sus procesos de Planificación de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial deben definir y delimitar geográficamente categorías y subcategorías de usos y, aplicar los lineamientos normativos de usos y gestión integral del territorio que correspondan para alcanzar la consolidación del MGTN.

5

Análisis de situación



Guatemala carece de política y ley de ordenamiento territorial, las leyes que lo promueven mencionan y reivindican su necesidad, están dispersas sectorialmente.

El Código Municipal por su parte, confiere mandato y competencia a los gobiernos locales para que formulen sus planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo, pero los esfuerzos y resultados en esa materia son aún incipientes debido a los limitados recursos financieros, materiales y humanos con que disponen la mayoría de las municipalidades. Según el Ranking de la Gestión Municipal del 2016 (SEGEPLAN, 2017), el 84% de las municipalidades realizan muy pocas acciones para cumplir con esta competencia (286 municipalidades obtuvieron un puntaje de 0.0 a 0.2, en este indicador. Por lo que los desafíos en materia de fortalecimiento de recursos humanos y en materia tecnológica son significativos.

Sin embargo, a la fecha 303 municipios han formulado sus Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), de los cuales 265 municipios han aprobado dicho instrumento, iniciando su implementación, y seis ya tienen reglamento de ordenamiento territorial aprobado, algunos en ortodoxia con la metodología PDM-OT, otros de manera heterodoxa o sui géneris.

La ausencia de un marco legal que regule de manera clara las competencias en las instituciones en materia de ordenamiento territorial no coadyuva para que la gestión ordenada del territorio se realice mediante una coordinación interinstitucional, sectorial y social concertada y estratégica. Las acciones en este sentido se realizan de manera señera y poco efectiva desde cada institución. Articular esas competencias atribuidas a las instituciones en los múltiples niveles (aunque no siempre ejercidas con claridad) es un reto al desarrollo de una agenda contundente en la materia, que responda a las problemáticas territoriales que afronta Guatemala, y potencialice las ventajas comparativas y competitivas relacionadas con el territorio entre las cuales se pueden señalar las siguientes:

1. La ubicación estratégica de Guatemala en la región Centroamericana y sus oportunidades de conexión al mundo.
2. La oferta de servicios ecosistémicos, especialmente en el ciclo del agua, en la biodiversidad y en la fijación de carbono.
3. La conservación y uso sostenible del ambiente y los recursos naturales, retomando buenas experiencias en la gestión del suelo.
4. La oportunidad de orientar procesos intencionados de articulación de espacios urbanos y rurales y promover un desarrollo territorial equilibrado.
5. La lógica territorial del impulso económico para el aprovechamiento sostenible y socialmente justo de la capacidad productiva del suelo.
6. La oportunidad de acelerar la capacidad de adaptación y mitigación al cambio climático y eventos extremos, lo cual tiene relación directa con mejorar las oportunidades de desarrollo de la población; buscando gestionar adecuadamente la reducción del riesgo de desastres como aquellos cuyo factor detonante son deslizamientos, inundaciones, erupciones volcánicas, entre otros.
7. Lo estratégico de adoptar políticas de desarrollo urbano que permitan capitalizar las oportunidades que pueden presentar los centros poblados para proveer empleo, servicios, mejores oportunidades, innovación tecnológica y una mejor calidad de vida.

La comprensión y apropiación del entendimiento del guatemalteco sobre el ordenamiento territorial es diverso y disímil según su cultura, identidad, pertenencia étnica y estrato social. Algunas expresiones ciudadanas y grupos de interés muestran falta de comprensión sobre el hecho de que “la ciudadanía” es el centro de cualquier política de ordenamiento territorial, porque el objetivo último es mejorar su espacio y su calidad de vida. No se percibe a cabalidad que el ordenamiento territorial solo es posible bajo una visión relacionada con el bien común y que una política integral de OT no contraviene el derecho constitucional a la propiedad privada (Artículo 39 de la CPRG), sino que regula el uso del territorio en atención a otros derechos (ambiental, construcción, salud, de uso, aprovechamiento y manejo del suelo y la tierra, entre otros), bajo el principio también constitucional de que el “interés social prevalece sobre el interés particular” (Artículo 44 de la CPRG).

Por la situación expuesta, los procesos de planificación, desarrollo y gestión del ordenamiento territorial deben ser participativos, inclusivos e incluyentes, para que ciudadanos y ciudadanas se involucren en la toma de decisiones al respecto. Todo ello debe ocurrir y ocurre en un marco de coyunturas y dinámicas globales muy particulares: la globalización de la economía y los mercados, que hace que los países busquen integrarse y complementarse impulsados por el progreso tecnológico, las políticas de inversión y las reformas del comercio y las finanzas; el cambio climático y el acelerado deterioro del ambiente y los recursos naturales; la movilidad humana internacional; la creciente urbanización y la prevalencia de grandes mayorías vulnerables y en pobreza que habitan en lugares precarios y expuestos a un alto riesgo de ocurrencia de desastres.

El problema central que motiva esta política pública es el “uso y ocupación inadecuada del territorio”, el cual se produce y persiste cuando existe una inadecuada relación entre el ser humano y el recurso suelo, entre la sociedad y el uso de la tierra. A mayor uso del suelo es mayor el riesgo por exposición a modificaciones que potencializan los factores que generan desastres o cuando el equilibrio natural del sistema ecológico del suelo se rompe, produciendo erosión, degradación y pérdida de la fertilidad. El uso actual de la tierra y el suelo, -en condiciones ideales-, debería depender de las características biofísicas, de las condiciones medio ambientales (aptitud relacionada con la intensidad del uso del suelo), y obedecer a patrones de utilización de orden económico, social y cultural, coincidiendo entre sí, sin que ocurran problemas de deterioro y pérdida de los recursos que puedan potencializar amenazas locales a desastres (principalmente deslizamientos e inundaciones).

El análisis causal del problema planteado permitió identificar cuatro causas primordiales:

- i) Bajos niveles de gobernanza de la tierra;
- ii) Ausencia de ocupación estratégica del territorio;
- iii) Débil regulación y control del uso del territorio,
- iv) Migración y desplazamiento interno.

Para cada causa primordial se reconocen ciertas causas primarias y secundarias, tal y como se expone a continuación. El análisis permite incluir, además, dos causas transversales.



5.1. Bajos niveles de gobernanza de la tierra

La coordinación multinivel de la institucionalidad pública, de los entes de la sociedad civil y de los sujetos económicos privados es, en términos generales, endeble y en algunos casos no se da y ocurre de manera infructuosa. De tal manera que algunos elementos de la gobernanza de la tierra presentan consecuencias negativas, poco deseables o insatisfactorias, tanto en sus procesos de formulación, como de gestión e impactos.

En tal sentido, se reconocen como deficientes, débiles o insatisfactorios, entre otros, los siguientes elementos:

- ◆ La gestión municipal conforme sus competencias y funciones propias y delegadas no presenta evidencias de mejora continua o sus prácticas no son correctas;
- ◆ La gestión de la tributación vinculada a la propiedad territorial, debido a la acción u omisión de la administración pública, así como por la falta de cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes;
- ◆ La administración de tierras del Estado, poca transparencia en sus cesiones de derechos, bajos ingresos por arrendamiento y pérdida patrimonial recurrente;
- ◆ La resolución de disputas y manejo de conflictos no es pronta, ni siempre cumplida o definitiva.



Las causas primarias que determinan el motivo primordial, “bajo nivel de gobernanza de la tierra” son: la escasa voluntad en la decisión política para la gestión ordenada del territorio; débil presencia e incidencia institucional en el territorio, débil eficacia de las instituciones públicas en el territorio; escaso reconocimiento de los aspectos culturales relacionados a la gobernanza del territorio (Ej. Tierras y bosques comunales, reubicaciones, otros); población desinformada o mal informada (para la toma de decisiones) y por ende, débil participación ciudadana. Asimismo, se registra ausencia de reconocimiento sobre los derechos de la tierra (propiedad, servidumbres, otros), e inconsistencia en la definición de los límites municipales.

Otras razones secundarias que contribuyen a los bajos niveles de gobernanza son, la persistencia de toma de decisiones o procesos centralizados y la ausencia de garantías para los grupos vulnerables ante los impactos derivados del uso y ocupación del territorio.

5.2. Ausencia de la ocupación estratégica del territorio

El ordenamiento territorial y el desarrollo territorial son dos nociones que los expertos y los estudios especializados distinguen, pero cuyo abordaje no se puede dar de manera aislada. Ambos se integran en la acción de planificación, que les une en la consecución por mejorar la calidad de vida de la población dentro de un espacio geográfico determinado. Bajo la óptica territorial, no es posible el desarrollo humano sostenible y sustentable de un grupo humano y de otros seres vivos, sin ordenar los elementos naturales y artificiales (construidos) que forman parte de la ocupación de la tierra y del espacio geográfico delimitado, tales como las divisiones político-administrativas, la red urbana, el ambiente y recursos naturales, la infraestructura, los equipamientos urbanos y las dotaciones municipales entre otras) en que habitan otro grupo humano y esos seres vivos. De igual manera, el ordenamiento territorial debe servir para facilitar que los agentes socioeconómicos, públicos y privados, puedan llevar a cabo sus actuaciones sobre un escenario geográfico de la manera más adecuada posible, una ocupación estratégica o categorización de la superficie terrestre en distintas unidades según sus propiedades biofísicas para así lograr un desarrollo integral de la sociedad.

En Guatemala, la ocupación estratégica del territorio no ocurre o no existe y eso incide de manera fundamental en el sobre uso y subuso del suelo y, por tanto, en la ocupación inadecuada del territorio. Dicha condición o motivo primordial, tiene relación con las siguientes realidades que le determinan:



- ◆ Marcada desarticulación de lineamientos de política pública relacionada al tema, entre el nivel nacional y territorial; regionalización basada en una ley preliminar no reglamentada ni desarrollada para regir o gobernar el desarrollo y la escasa atención prestada al Departamento como entidad territorial de referencia para la planificación territorial. Solamente en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se abre la posibilidad de creación de Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) y Consejos Regionales de Desarrollo (COREDUR).
- ◆ Escasa integración y vinculación entre los instrumentos de planificación multinivel y los complementarios para la gestión territorial; no existen aún instrumentos eficaces ni mecanismos efectivos que vinculen el Modelo de Desarrollo Territorial Futuro de los PDM-OT municipales, que por cierto son en sí mismo planes de uso del suelo y por tanto

modeladores de la ocupación del suelo a nivel local, con sus respectivos e hipotéticos planes desarrollo territorial, departamental y regional y tampoco se vinculan con la Estrategia de Gestión Territorial Nacional que propone el PND-2032.

- ◆ La desarticulación entre lugares poblados rurales y el sistema urbano o de ciudades, según su primacía y función social, contribuye a la ocupación no adecuada del territorio, sin estrategia nacional, ni táctica subnacional. Provocando la pérdida de diversidad biológica, presión sobre el ecosistema, contaminación, desastres naturales que contribuyen al incremento de la pobreza, según la Nueva Agenda Urbana de la Naciones Unidas (2017). Muestra de ello es la escasa planificación del desarrollo en ciudades intermedias y conurbadas.
- ◆ Los instrumentos locales de planificación para el uso del suelo, aprobados, divulgados e implementados son aún escasos (cinco a la fecha); y los que ya cumplen con dichas cualidades, no son referente para proponer planes supramunicipales de ordenamiento territorial o desarrollo territorial.

5.3. Débil regulación y control del uso del territorio

El marco legal e institucional del ordenamiento territorial en Guatemala ya fue analizado. Ese entramado jurídico disperso, no codificado, en algunas ocasiones junto y en otras opuesto, incide directamente en el inadecuado uso y ocupación del territorio. No hay instrumento legal o de política pública que propicie criterios de coordinación e integración, entre los diferentes marcos normativos que regulan y controlan el uso del territorio. Ahí donde una norma ambiental, de salud, de bosques o de otro tipo restrictivo impone una regulación, la falta de instrumentos legales, técnicos o administrativo-financieros que establezcan categoría y parámetros de control y uso del suelo o una ley conexas o contrapuesta, hacen laxa o abre fisuras para su incumplimiento o cumplimiento formal y perverso. De este contexto se derivan los elementos que se describen a continuación:



- ◆ Incumplimiento de normas existentes por parte de la ciudadanía. Donde no existe control, capacidad coercitiva y posibilidad de imponer la ley y las normas, se abren oportunidades para que las intenten o logren transgredirlas y por tanto afectan el interés común, la convivencia y la armonía entre sus vecinos y el correcto o adecuado uso y ocupación del territorio;
- ◆ Ausencia de reglamentos municipales para el uso del suelo;
- ◆ Debilidad en la implementación de la normativa existente (normas ambiguas que permite la discrecionalidad, descoordinación en el control); y,
- ◆ Débil regulación y control del mercado inmobiliario. Los bienes y servicios territoriales asociados a la propiedad raíz en muchos casos no cumplen las exigencias y característica de calidad constructiva, seguridad, salud y saneamiento, disposición de servicios básicos, o certeza jurídica respecto a los derechos de propiedad.

5.4. Migración interna y desplazamiento interno

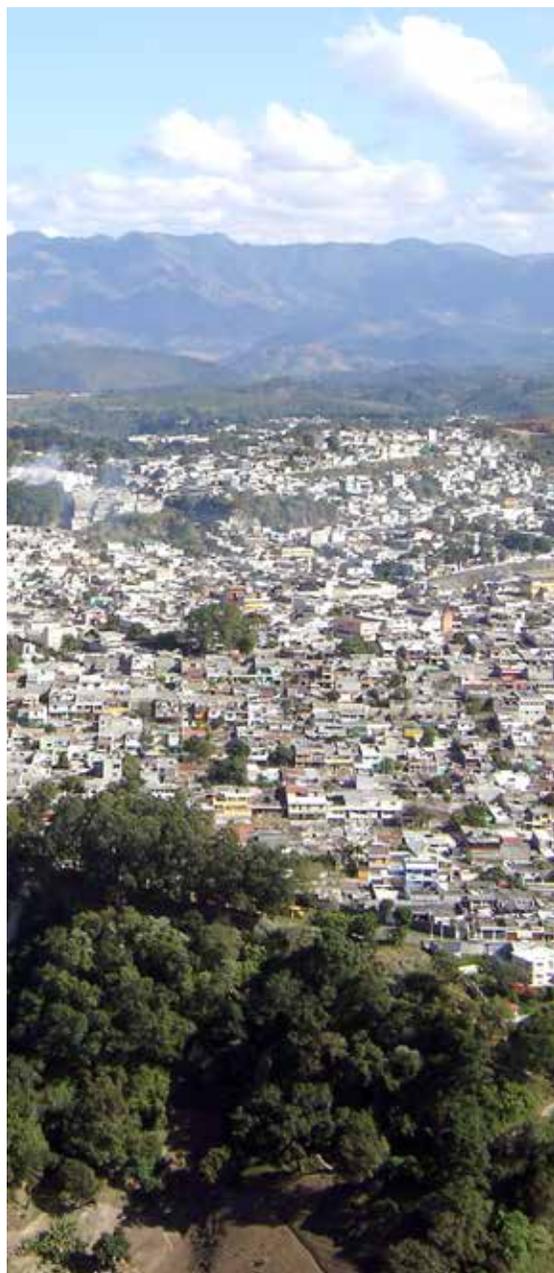
La migración interna es un componente decisivo de los procesos de redistribución espacial de la población y tiene implicaciones para comunidades, hogares y personas. Para las comunidades, tiene efectos demográficos, sociales, culturales y económicos. Para los hogares y las personas, la migración, en particular, si se enmarca en una estrategia elaborada, y deriva de la libre voluntad y decisión de migrar, es un recurso para el logro de determinados objetivos, que pueden ser tan variados como enfrentar una crisis económica o mejorar la calidad de vida.

El desplazamiento interno por su parte, que no es más que una migración interna forzada, no motivada por una estrategia elaborada, o por el deseo de migrar, conlleva consecuencias negativas para las comunidades y territorios de donde son expulsados los sujetos del desplazamiento para las comunidades y territorios receptores.

Los censos son la principal fuente de información sobre estos flujos y deberían permitir estimar cuanta población se ha recibido o expulsado desde y hacia determinada comarca o jurisdicción, en un tiempo históricamente establecido. La falta de estimación veraz y efectiva de los flujos migratorios entre municipios y regiones provoca mayor uso y ocupación inadecuada del territorio, de tal suerte que se ocupan áreas, sitios y lugares no aptos para habitar, o construir y se deterioran medios de vida. Algunas de las motivaciones y condicionantes de la migración interna voluntaria o forzada son las siguientes:

- ◆ Desempleo y escasas oportunidades laborales
- ◆ Necesidades básicas insatisfechas
- ◆ Inseguridad ciudadana

Estas tres motivaciones se ven determinadas por el incumplimiento de la Ley de parcelamientos urbanos y la Ley preliminar de urbanismo (leyes no reglamentadas), que se aúna a la débil implementación de las estrategias de desarrollo económico territorial o local y al acceso limitado a la tenencia de la tierra para producción y vivienda.



De acuerdo con la Política para el Mejoramiento Integral de Barrios (CIV, 2017), con los datos estimados para los años 2006 y 2011, el déficit habitacional ha crecido a una tasa, anual de 2.95%. Aplicando esa tasa se estimó que en el 2015 el déficit habitacional alcanzaría a ser de 1.6 millones de unidades, de las cuales 304,000 (19%) corresponderían al componente cuantitativo y 1.29 millones (81%) al cualitativo. Esto significa que el déficit cuantitativo se incrementa en un promedio aproximado anual de 9,000 viviendas y el cualitativo en 35,000. Y según esta política (CIV, 2017), no existe información a nivel nacional sobre los asentamientos precarios y por lo tanto una caracterización general que permita la comprensión de su realidad y dinámicas, de manera diferenciada por ciudades y regiones del país.

El Censo de Asentamientos (TECHO, 2016) se constituye en el referente más reciente con el que cuenta el país para caracterizar la situación de informalidad de los asentamientos; este censo se desarrolló en cinco municipios del área metropolitana de la ciudad de Guatemala (AMCG) siendo estos: Guatemala, Mixco, Villa Nueva, San Miguel Petapa y Chinautla y en 308 asentamientos de un total de 314 identificados. El censo utilizó criterios para la identificación de los asentamientos relacionados con: acceso a servicios básicos, tenencia de la tierra y número de núcleos familiares dentro de la comunidad (TECHO, 2016).

El estudio confirma estimaciones de la municipalidad de Guatemala, con relación a que más del 40% de la población del departamento de Guatemala vive en asentamientos precarios, en los cuales las condiciones de vida de su población son inaceptables pues persisten deficiencias en los servicios asociados a la vivienda. Por ejemplo, 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, el suelo y el aire, con daños sobre la salud y el paisaje. Gran parte corresponde al “déficit cualitativo” que incluye hacinamiento y vivienda precaria. Se manifiesta principalmente en la vivienda informal, lo que a su vez genera y afianza la condición de pobreza.

5.5. Causas profundas y transversales:

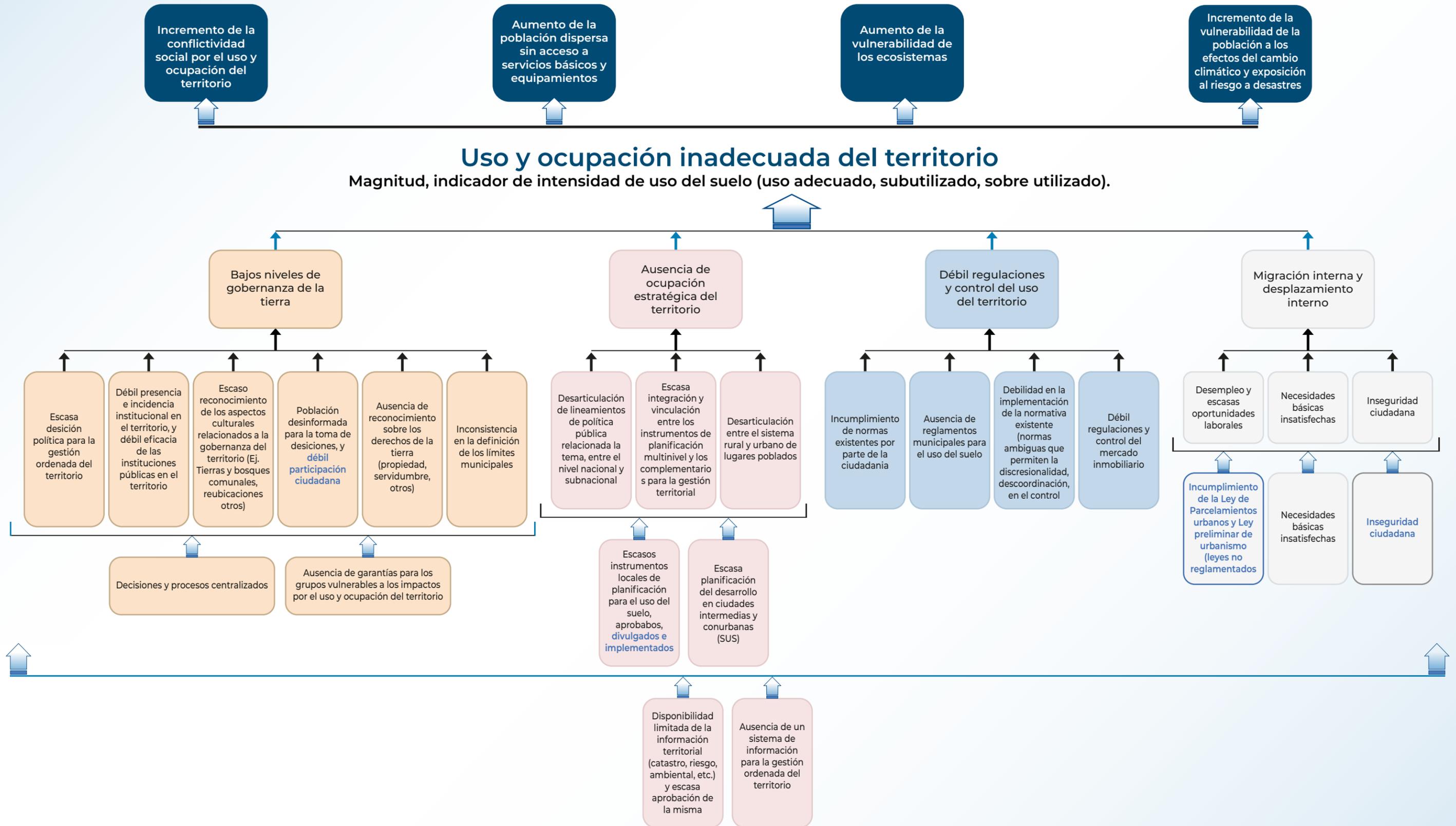
Dentro del análisis causal del problema que la PNOT pretende resolver, se ha identificado que tiene factores que inciden tanto en las causas secundarias y primaria que provocan la ocurrencia de las causas primordiales, aun cuando se les asoció más con las raíces de la ausencia de ocupación estratégica del territorio, siendo estas las siguientes:



- ◆ Disponibilidad limitada de la información territorial (catastro, riesgo de desastres, ambiental, otros) y escasa apropiación de la misma. Los tomadores de decisiones, los gobernantes, los inversionistas y emprendedores, la ciudadanía en general no accede con facilidad y de manera pronta y económica a información territorial. Esto incide en la gobernanza, la falta de estrategia para la ocupación del suelo de manera adecuada obstaculiza la formulación de normas y leyes para controlar el uso del suelo e incide en que la migración y el desplazamiento interno no sea estimado y atendido adecuadamente.
- ◆ La ausencia de un sistema de información para la gestión ordenada del territorio es un problema profundo que incide en toda la situación expuesta, ya que no se puede reorganizar el espacio ni regularlo si no se conocen los elementos, factores, problemáticas, dinámicas y fenómenos que lo constituyen, modifican y estructuran. Las instituciones públicas que generan información sustentada y basada en evidencias, por un lado, no tienen suficientes recursos para sistematizarla y disponerla mediante tecnología de la información al servicio de una amplia gama de usuarios y por otro, no existe una cultura colaborativa de intercambio y administración compartida y responsable de los datos.
- ◆ Falta de disponibilidad financiera, que permita la inversión para obtener el mapa de capacidad de uso del suelo y el mapa de zonificación que deben ser a nivel de semidetalle (1:50,000). Estos mapas vienen a partir de un estudio taxonómico de suelos.
- ◆ Falta de articulación interinstitucional en acciones para el abordaje del tema de ordenamiento territorial que niega la disponibilidad de entender el tema de forma multisectorial e integral.



Figura 1. Análisis de causalidad



6

Objetivos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial



6.1. Objetivo General

Desarrollar un modelo para que el uso y ocupación del suelo responda a su aptitud, capacidad e intensidad, de manera que se logre una gestión que articule la acción de las personas, los ecosistemas y los medios de vida a escala multinivel y sostenibilidad ambiental.

6.2. Objetivos Específicos

- ◆ Crear mecanismos de fortalecimiento de la coordinación multinivel que permita la gobernanza territorial en términos de información, participación y, descentralización en la toma de decisiones.
- ◆ Establecer lineamientos articulados en los diferentes niveles, que faciliten la definición, implementación y seguimiento del Modelo de Gestión Territorial Nacional (MGTN) en concordancia con el Modelo de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF) y la planificación de desarrollo económico local, para una ocupación estratégica del territorio en cada municipio.
- ◆ Desarrollar instrumentos técnicos para la regulación y control, que permita el uso y ocupación adecuada del territorio.
- ◆ Promover medidas que permitan una migración ordenada y coherente con la oferta de servicios en las ciudades del país que garantice el bienestar de la población.

7

Ejes Estratégicos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial



7.1. Gobernanza territorial

La gobernanza territorial se refiere a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios, mediante la articulación y participación de diversos sujetos territoriales, entre ellos, i) el Estado (gobernanza multinivel vertical); ii) la sociedad civil; iii) las agencias públicas localizadas territorialmente, y; iv) el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulado del crecimiento económico con inclusión social (RIMISP, 2015).⁴

4.- Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP).

La gestión territorial, en tanto proceso político, impone el reto de lograr la interacción entre sectores, instituciones y la sociedad, de manera equilibrada, alcanzar las definiciones y decisiones en un marco de gobernabilidad democrática y gobernanza territorial. Superar este permitiría dar respuesta efectiva a las necesidades específicas de las personas que habitan los territorios, lo que a su vez contribuiría a reducir la conflictividad y, a atraer inversión privada.

Al constituir una estrategia de desarrollo, el ordenamiento territorial y urbano enfrenta el desafío de viabilizar las orientaciones contempladas en cada uno de los ejes del PND-2032, en los distintos niveles del territorio. Esto implica territorializar resultados, metas, lineamientos y políticas, en particular las dirigidas a reducir las brechas de inequidad, tomando en cuenta los derechos de los pueblos indígenas para garantizar la sostenibilidad ambiental, construir capacidades de resiliencia y generar condiciones de seguridad alimentaria y nutricional.

El eje de Gobernanza territorial busca robustecer la coordinación multinivel para la gestión ordenada del territorio, para impulsar mecanismos que multipliquen la toma de decisiones descentralizadas al respecto, haciendo mayor y más fuerte la presencia de la institucionalidad pública; reconociendo los aspectos culturales relacionados con la tenencia de la tierra, y poniendo a disposición mayores y mejores mecanismos de acceso a la información y de participación.

Es necesario considerar la gobernanza territorial, bajo las premisas de diversidad cultural, interculturalidad y composición pluricultural de la nación guatemalteca. El ordenamiento territorial debe respetar las formas de vida de los pueblos indígenas y sus prácticas históricas y ancestrales.

7.2. Ocupación estratégica del territorio por medio del Modelo de Gestión Territorial Nacional

Como ya se indicó en el marco conceptual, el eje “Guatemala urbana y rural” del Plan Nacional de Desarrollo “K´atun Nuestra Guatemala 2032” prioriza el establecimiento de un Modelo de Gestión Territorial Nacional (MGTN), el cual debe constituirse como un conjunto de mecanismos institucionales que, en todos los ámbitos de la sociedad y la vida humana, permitan la implementación de acciones de articulación equilibrada y ordenada entre los sistemas de lugares poblados, tanto en el ámbito rural como en el sistema urbano, respetando los derechos de los pueblos indígenas. Para ello, es necesario retomar tanto la metodología como los contenidos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDM-OT).

Particularmente, el MGTN debe propiciar una estrategia nacional, regional y departamental de ocupación adecuada del territorio, basada en los planes de uso de suelo que cada Modelo de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF) desarrolla, dentro de cada PDM-OT municipal, para atender la problemática desde las causas que la provocan y de esta manera poder darle solución en consonancia con una ocupación estrategia del territorio.

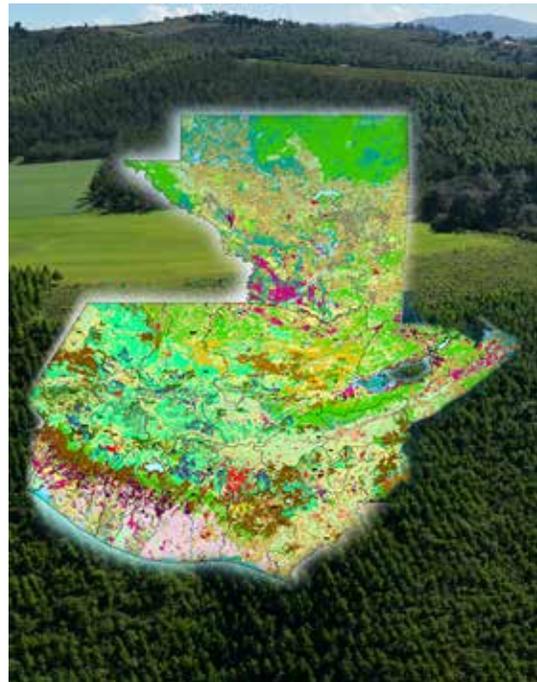
El eje de Ocupación Estratégica del Territorio brindará las directrices de ordenamiento y desarrollo territorial, en congruencia con la legislación nacional vigente y con los estándares nacionales e internacionales. Retomando desde lo local, las propuestas de gestión construidas mediante procesos municipales de elaboración, gestión y seguimiento de sus Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial y de sus reglamentos municipales de ordenamiento territorial e instrumentos complementarios para el efecto.

Las directrices para la ocupación estratégica del territorio, en el marco del MGTN, serán definidas conforme a las siguientes cuatro categorías de usos del territorio, sin detrimento que en otros niveles y territorios sea necesario considerar o crear otras categorías:

- ◆ Categoría Rural
- ◆ Categoría de Protección y Uso Especial
- ◆ Categoría Urbana
- ◆ Categoría de Expansión Urbana

7.3. Regulación y control del uso del suelo

Ante la ausencia de legislación específica y para una efectiva regulación y control del uso del suelo es necesario normar y convertir en ley, las normas técnicas establecidas en los planes de ordenamiento territorial, pero principalmente la consideración que la creación de la Ley de Ordenamiento Territorial, además de la actualización y/o ratificación de la Ley Preliminar de Regionalización y otros instrumentos de gestión del suelo. Las normas técnicas consisten, básicamente, en categorizar y subcategorizar los cuatro tipos de gestión propuestos en la metodología PDM-OT, cumpliendo con los compromisos adquiridos en la Nueva Agenda Urbana HABITAT (ONU, 2017) para promover la reducción y la gestión del riesgo de desastres, mediante apoyo a la preparación de estrategias y evaluaciones periódicas.



La categorización es de carácter técnico y consiste en la clasificación y división del territorio sujeto de ordenamiento, según sus posibles destinos de uso general (Rural, Protección y Uso Especial, Urbana y Expansión Urbana). Asumiendo como principio, la determinación de su intensidad de uso y la aptitud del suelo, en función del medio físico natural donde se encuentra o que les es inherente. A nivel de los predios (los cuales puede estar organizados en polígonos, manzanas, barrios, zonas y distritos),

también es menester aplicarles estos cuatro tipos de gestión o categorías de uso del suelo, ya no solo en función de la aptitud del medio físico natural, sino de su aptitud para estar urbanizado o no, vinculándolo a un determinado régimen de derechos y deberes, que tienen relación con los derechos de propiedad y otros derechos (ambientales, de salud, obra o construcción, patrimonial, cultural, territorios de pueblos indígenas, entre otros.) producto del plan de ordenamiento territorial. Bajo esa acción de categorización, se le da participación al propietario de un bien raíz o inmueble, ya que el proceso planificador le impone el importante deber de observar si su predio o parte de su predio es urbanizable o no, y que usos generales tiene permitidos, condicionados o prohibidos.

La subcategorización por su parte es la técnica para subdividir una categoría general en otras, en función de concretas características comunes, normalmente físicas (centro y conjunto histórico, suelo consolidado o no, urbanizado total o parcialmente, suelo poseedor de valores naturales, suelo de productividad agrícola, área forestal, de interés especial, suelo no apto físicamente para urbanizar, de protección, precario, otros). La subcategorización tiene por objeto precisar con mayor detalle cuales son, ya no solamente los usos generales regulados, sino cuáles son las actividades relacionadas con esas subcategorías que tienen limitaciones, prohibiciones o condiciones para realizarse, con el objeto de que cada predio contribuya a una función dentro del plan ordenador.

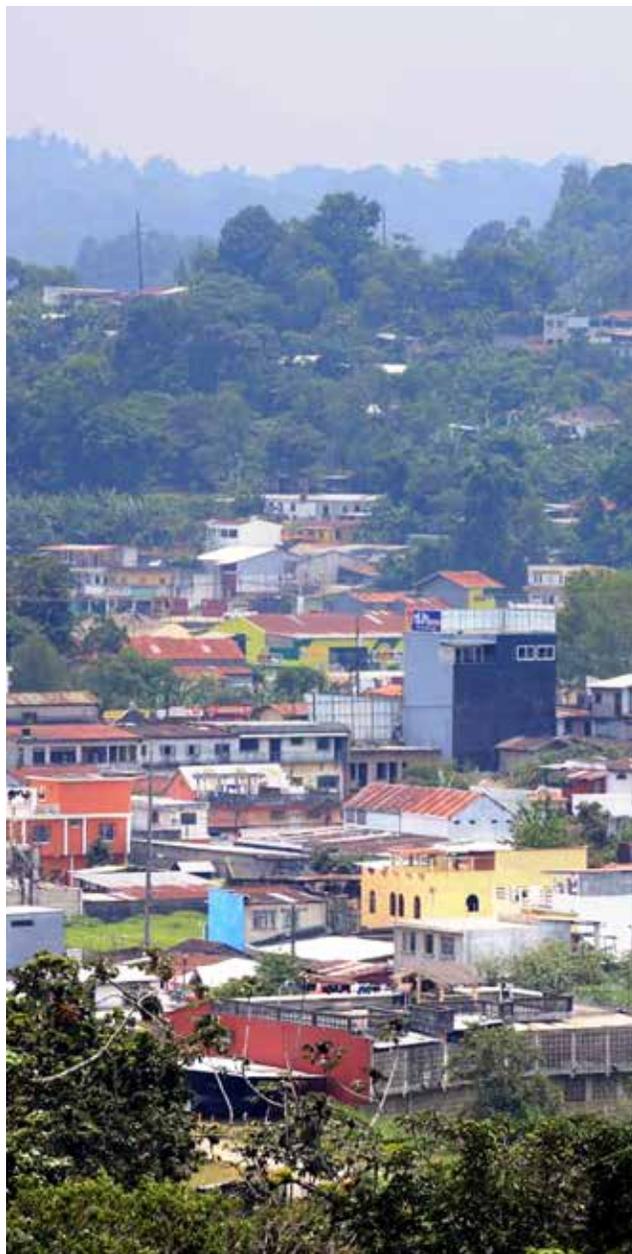
La parametrización en cambio califica técnicamente y norma jurídicamente en qué medida e intensidad, cada categoría y subcategoría de uso, va a permitir la transfiguración y desarrollo de cada predio, de acuerdo a cada ciclo de transformación del territorio: de obra o construcción; de fraccionamiento o parcelamiento, y de uso. La parametrización cuantifica en rangos (de mínimo a máximo) en qué medida los terrenos o parcelas son susceptibles de edificar y dividir, y la forma de realizar actividades.

La categorización y subcategorización se definen en abstracto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o en el Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), pero después de formular, aprobar y emitir el Reglamento de Ordenamiento Territorial (ROT) estas clasificaciones dejan de ser abstractas y pasan a ser concretas y a aplicarse a cada terreno o predio. La parametrización de los ciclos de transformación del territorio es una calificación concreta y legal de cada categoría y subcategoría en cuanto a la intensidad con que se puede aprovechar y transfigurar para su máximo uso y beneficio. Su variabilidad puede ser muy alta, en función de la visión y el paisaje que se desea desarrollar mediante el plan. La regulación y control del uso del suelo sólo puede ser posible mediante la aprobación del ROT que contiene la parametrización, el POT o el PDM-OT se limita a distinguir usos globales (categorías) y usos específicos (subcategorías), pero sin concretarlos. El ROT y los instrumentos complementarios de gestión del suelo y del territorio concretan la regulación y el control que por su parte lo hacen efectivo, sancionable y aplicable bajo procedimientos y mecanismos no discrecionales. Algunos instrumentos complementarios como los reglamentos de construcción, de saneamiento o agua, de movilidad y vialidad, entre otros, contribuyen además a regular, controlar y mejorar la calidad de la oferta inmobiliaria en el mercado, y de los servicios asociados al habitar, equipar o dotar el territorio.

Este eje tiene por objeto entonces promover el control efectivo y la regulación concreta de los usos del suelo para disminuir la ocupación inadecuada de la tierra, en el debido respeto y fomento de los valores culturales que conlleve con ello a la reducción de: la vulnerabilidad, la exposición al riesgo de desastres, el deterioro de ecosistemas, la conservación de medios de vida y la conservación del patrimonio.

7.4. Interdependencia urbana-rural

El eje de interdependencia urbana y rural responde a la falta de articulación territorial entre estos dos ámbitos, y propone entrelazar activamente las estrategias de desarrollo económico territorial (DEL) desde lo local, con un modelo de desarrollo económico territorial nacional y con otros en el nivel regional y departamental. Se atenderá la transición urbano-rural promoviendo dentro de las estrategias DEL, el mejoramiento del sistema vial en sus diferentes categorías y niveles territoriales; el incremento de la cobertura y calidad de los servicios básicos; la disposición de equipamientos urbanos y rurales, así como la conectividad informática y no vial; e incentivando la consolidación de centralidades rurales y nodos urbanos que reduzcan la dispersión de la población, tomando en cuenta el respeto de las formas de vida de la pluriculturalidad del país, las prácticas históricas y ancestrales de los pueblos, estableciendo los instrumentos adecuados que promuevan la descentralización sistemática del desarrollo económico y administrativa para lograr un desarrollo adecuado regional del país (la gestión de las reformas a la Ley Preliminar de Regionalización basado en los criterios de cultura y educación establecido en los Acuerdos de Paz).



Se realizarán acciones conjuntas interinstitucionales y de colaboración entre lo público, la sociedad civil y la iniciativa privada, dirigidas a revertir los procesos

históricos de ocupación y asentamiento de la población en Guatemala, que responden a un modelo de desarrollo excluyente, desequilibrado y contaminante, que no ha respetado el uso del suelo en función de su fragilidad natural (como pendientes, procesos geomorfológicos, inundaciones, eventos hidrometeorológicos extremos, entre otros) y que induce a ocupar la tierra sin observar su capacidad de uso y sin tomar en cuenta las condiciones sociales de vulnerabilidad, identidad y cultura.

“La interacción entre lo urbano y lo rural en Guatemala se ha dado de manera dicotómica y excluyente. En adición a los criterios censales, se ha basado en un enfoque que considera lo rural solo a partir de los servicios que presta este territorio a lo urbano, lo que ha provocado inequidades y brechas de desigualdad en la vida de las personas que habitan en el área rural.” (SEGEPLAN, 2014)

“Se reconoce que la distribución desigual del desarrollo en el territorio guatemalteco afecta negativamente sobre todo a las áreas rurales. Las condiciones de insalubridad, bajo nivel educativo, carencia de servicios básicos, desempleo y pobreza que han caracterizado a estas áreas se mantienen prácticamente inalteradas, a pesar de algunos logros en los indicadores de carácter macroeconómico. El modelo de desarrollo agrícola, asentado históricamente en la relación entre la producción para la exportación y la agricultura de subsistencia, ha contribuido a profundizar las brechas de desigualdad y exclusión de la mayoría de la población del área rural.” (op.cit)

El eje de interdependencia urbana y rural apunta a que se desarrollen intervenciones efectivas de planificación del sistema vial y de movilidad integral multimodal que permitan disminuir los tiempos de desplazamiento de la población hacia y desde sus hogares hasta los sitios de trabajo, estudio u otra actividad cotidiana y, que hagan accesibles aquellos lugares precarios factibles de mejoramiento barrial, consolidación urbana o mitigación de la exposición al riesgo de desastres. En Guatemala, las personas que viven en condiciones de precariedad han aumentado, especialmente en el área metropolitana. Debido al rápido crecimiento de las áreas urbanas, han aumentado los asentamientos humanos precarios e informales que ponen en riesgo a los habitantes y su entorno, por estar ubicados en terrenos privados, áreas verdes, sitios baldíos o del Estado (fincas, barrancos y derechos de vía), sin infraestructura ni cobertura de servicios básicos, como consecuencia de la ocupación ilegal de las tierras que con el tiempo van en aumento, al no contar con una normativa consolidada de la tenencia de la tierra.

Buena parte de la vivienda formal tampoco presenta condiciones adecuadas de ubicación y accesibilidad, pues se encuentra muy lejos de los centros generadores de empleo y de las redes de servicios. Si la inadecuada gestión del territorio en Guatemala persiste bajo las condiciones actuales, los efectos para el país estarán vinculados a desequilibrios territoriales, a lugares poblados desarticulados, a la vulnerabilidad del ambiente, los recursos naturales y la diversidad biológica, la persistencia de riesgos a desastres y cambios paulatinos a un creciente déficit en el acceso a vivienda de calidad y vacíos en la escala intermedia, sin una lógica de planificación del desarrollo a través de los tipos, categorías y niveles que enuncia el Sistema Nacional de Planificación.

8

Resultados estratégicos



El análisis de las causas que originan el problema del “uso y ocupación inadecuada del territorio”, permitió el planteamiento de un escenario de consensos y la apertura para establecer la normativa para alcanzar resultados con visión prospectiva, para la construcción del modelo de gestión territorial nacional (MGTN). Para desarrollar este MGTN, los resultados se plantean al año 2050 para ser alcanzados mediante una gestión ordenada eficaz y eficiente del territorio, por parte de la ciudadanía en general y por gestión pública y privada en particular, mediante el fortalecimiento y desarrollo de capacidades técnicas para la gestión del territorio.

Cuadro 2. Resultados Estratégicos por Ejes de la PNOT.

Ejes Estratégicos	Resultados vinculados a los efectos
1. Gobernanza territorial	Para el 2050, los municipios que han implementado su PDM-OT, han gestionado satisfactoriamente en un 10%, la conflictividad social por el uso y ocupación del territorio
2. Ocupación estratégica del territorio por medio del Modelo de Gestión Territorial (MGT)	Al 2050 al menos el 90% de municipios se encuentra ocupando estratégicamente el territorio, conforme a los Modelos de Gestión Territorial (MGT) y a los Modelos de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF) municipales (de 0% del territorio en 2021 a 90% del territorio en 2050).
3. Regulación y control del uso del suelo	Al 2050, 237 municipios disminuyen el porcentaje de población expuesta al riesgo y vulnerable a los efectos del cambio climático. (De 6 municipios en 2018 con ROT aprobado y publicado según el Ranking Gestión Municipal 2018, a 237 municipios con ROT aprobados, publicados y en implementación en 2050).
4. Interdependencia urbana-rural	Al 2050 se han alcanzado las metas de los resultados planteados en las prioridades de disminución de la pobreza y protección social, empleo e inversión, que contribuyen a la disminución de la migración o desplazamiento interno.

Fuente: SEGEPLAN, 2019.

Cuadro 3. Objetivos específicos vinculados a las causas directas de la problemática.

Causas directas	Objetivos específicos
1. Bajos niveles de gobernanza de la tierra.	Fortalecer la coordinación multinivel que permita la gobernanza territorial pluricultural.
2. Ausencia del modelo de ocupación estratégica del territorio.	Establecer lineamientos articulados en los diferentes niveles que faciliten la definición, implementación y seguimiento del modelo de ocupación estratégica del territorio, tomando en cuenta la pluriculturalidad de la nación.
3. Débil regulación y control del uso del territorio.	Definir orientaciones técnicas para la regulación y control que permita el uso y ocupación adecuada del territorio.
4. Migración interna / Desplazamiento interno	Facilitar las orientaciones técnicas que permitan la articulación e implementación de los instrumentos de planificación de desarrollo económico local en coherencia con el modelo de ocupación estratégica del territorio debidamente reglamentado.

Fuente: SEGEPLAN, 2019.

9

Lineamientos estratégicos



En este apartado se presentan los lineamientos estratégicos para cada objetivo específico identificado. Cada línea de acción o lineamiento estratégico de la PNOT corresponde a propuestas de intervención/acción que marcan de manera estratégica la ruta sobre la cual deberá trabajarse para el abordaje de cada causa primordial, primaria, secundaria o transversal, que se concatenan para que surja el problema que esta Política pretende resolver.

Cuadro 4. Resultados intermedios, lineamientos estratégicos e instituciones responsables.

Causa directa 1. Causa indirecta	Bajos niveles de gobernanza de la tierra.		
	Resultado intermedio	Lineamiento estratégico	Responsables y Corresponsables
Inconsistencia en la definición de los límites municipales	Para el 2040, al menos un 50 por ciento de los conflictos sociales, por el uso y ocupación del territorio, se están atendiendo (De 4 por ciento en el 2021 a 50 por ciento de casos en 2040)	Fortalecimiento a respuestas por inconsistencia y conflictos territoriales de límites municipales, departamentales, áreas protegidas, fincas rústicas y urbanas.	Responsables: COPADEF ⁵ Corresponsable. MUNICIPALIDADES, COMISION PRESIDENCIAL DE DIALOGO, MEM, RIC, OCRET, FONTIERRAS, RGP, INFOM, PGN, IGN, PDH.
Inconsistencia en la definición de los límites	Para el 2040, 50% de municipios con conflictos intermunicipales identificados por el IGN al 2021, han definido sus límites con iniciativa de ley. (De 0% en el 2021 a 50% en el 2040) Línea basal: 110 conflictos intermunicipales son de conocimiento de IGN en el 2021. Estos conflictos se encuentran en distintos municipios de los 22 departamentos	Fortalecimiento a respuestas por inconsistencia y conflictos territoriales de límites municipales, departamentales, áreas protegidas, fincas rústicas y urbanas.	Responsables: Municipalidades Corresponsables: Gobernación, PGN, IGN, RIC, PDH, FONTIERRAS (toda vez sea una finca de la Nación que este en posesión y que pueda ser adjudicada), MAGA, CONAP, OCRET, IDAEH, FEGUA, PORTUARIAS, MINGOB, MDN, MCIV, otras instituciones del Ejecutivo.

5.- Es necesario fortalecer a la institución que atiende los conflictos sociales y asegurar su permanencia institucional a largo plazo.

<p>Inconsistencia en la definición de los límites de área protegidas.</p>	<p>Para el 2040 se cuenta con 78 áreas protegidas delimitadas (de 53 en el 2021 a 78 en el 2040)</p>	<p>Operacionalización en gestión de la delimitación de áreas protegidas en prevención de conflictos territoriales, relacionados a invasiones y falta de reconocimientos reales, por tenencia de la tierra.</p>	<p>Responsables: CONAP Corresponsables: OCRET, Municipalidades, con apoyo de: FONTIERRAS, RGP, INFOM, PGN, IGN, PDH, RIC.</p>
<p>Desarticulación entre el sistema rural y urbano de lugares poblados.</p> <p>Escasos instrumentos locales de planificación para el uso del suelo, aprobados, divulgados e implementados</p>	<p>En el año 2040, se han incrementado en 20%, las intervenciones públicas que se realizan de acuerdo a la jerarquización y análisis del sistema de lugares poblados, con base en funciones y conexiones (de 0 %, en el 2018 a 80% en el 2040).</p>	<p>El CONADUR debe mantener una política de inversión en capital fijo, con aportes de los Consejos de Desarrollo, que privilegie los servicios públicos básicos en área rural y urbanas priorizadas. (centralidades).</p>	<p>Responsable: Municipalidades Corresponsables: INAB, SECONRED, OCRET, MAGA, RIC, MSPAS, EDUCACION, MICIVI.</p>
<p>Ausencia de reglamentos municipales para el uso del suelo.</p>	<p>Al 2040 se ha incrementado a 103 el número de municipios que gestionan el territorio con base a normativa de ordenamiento territorial. (De 6 municipios en 2018 con ROT aprobado y publicado según el Ranking Gestión Municipal 2018, a 103 municipios con ROT aprobados, publicados y en implementación en 2032).</p>	<p>Aprobar e implementar el reglamento de ordenamiento territorial y su normativa e instrumentos (legales, financieros y sociales) complementarios.</p>	<p>Responsables: Municipalidades Corresponsables: Instituciones del ejecutivo por competencia, COPRESAM.</p>

Fuente: Comisión de Conducción PNOT, 2021.

10

Seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial



La conformación de las actividades de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), buscan asegurar su efectiva implementación, a través de la generación de información consolidada sobre el avance en la consecución de los objetivos de la misma. Su fin práctico es convertirse en un medio para la toma de decisiones oportunas para realizar las correcciones necesarias o fortalecer aspectos derivados de su implementación.

10.1 Mecanismo de implementación

La Comisión de Desarrollo Urbano y Rural del CONADUR, será la responsable del seguimiento y evaluación de las acciones de la política en coordinación con MAGA, MARN, SCEP y SEGEPLAN. A nivel territorial, las acciones serán implementadas por las municipalidades con apoyo de instituciones con presencia territorial, utilizando como mecanismo operacional el Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial.

Para ello MAGA, MARN, SCEP y SEGEPLAN, deben designar a lo interno de la institución la unidad o unidades responsables que acompañen la implementación de la política en coordinación con las municipalidades en sus respectivos territorios.

10.2 Seguimiento y evaluación

Para el cumplimiento eficiente y eficaz de la Política y de acuerdo con lo establecido en la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala, (SEGEPLAN, MINFIN, 2013), se entenderá el **Seguimiento** como un proceso continuo de medición de los avances obtenidos en la Política, cuyo propósito es mejorar la toma de decisiones gerenciales, reducir la incertidumbre y aumentar las evidencias. La **Evaluación** se define aquí como la acción de verificar al final de las intervenciones, si estas contribuyen efectivamente al logro de los objetivos, resultados y lineamientos planteados.

Las dependencias del MAGA, MARN, SCEP y SEGEPLAN diseñarán los instrumentos para el seguimiento, la medición y evaluación de las acciones de la PNOT; así como la presentación de resultados para la toma de decisiones en los niveles correspondientes, para ello deberán realizar lo siguiente:

1. Establecer sistemas de indicadores de seguimiento y evaluación, que permitan verificar el avance y cumplimiento de los objetivos, resultados y lineamientos estratégicos planteados en la Política.
2. Coordinar con las instituciones responsables, corresponsables y otras organizaciones afines el proceso de seguimiento y evaluación.
3. Elaborar anualmente informes de cumplimiento de lo establecido en la Política, por medio de instrumentos de evaluación, con el propósito de evidenciar resultados del avance.
4. Retroalimentar los procesos de implementación de la Política.



11

ANEXOS

Anexo 1. Marco legal vinculado a la planificación y ordenamiento territorial

Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
Constitución Política de la República de Guatemala		98, 105, 129, 134
Ley de Parcelamientos Urbanos	1427 - 71	1, 4, 23
Ley Preliminar de Urbanismo	583 - 86	1, 3, 7, 9
Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y del Deporte	76 - 97	56, 211
Ley Preliminar de Regionalización	70 - 86	3
Ley de Educación Nacional	12-97	94
Ley Forestal	101-96	22, 53, 54, 58, 71, 87
Reglamento de la Ley Forestal	Resolución 01.43.2005 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques	12, 14, 28, 37, 38
Código Civil	106 - 64	457 al 459; 461, 464, 465, 466, 467, 473 al 481; 484, 524, 527, 528, 530, 579, 580 al 583; 672, 674, 684, 706, 752, 758, 777, 786, 792.
Ley de Expropiación	529-48	2, 4, 5, 9, 10, 12, 13, 19 al 27.
Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	11-2002	3, 6, 8, 10, 12, 14, 30

Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Acuerdo Gubernativo 461-2002	26, 34, 41, 42, 45, 52, 59.
Ley General de Descentralización	14-2002	1, 2
Ley de Vivienda	9-2012	7, 21, 22, 24 al 27; 31 al 34; 36.
Reglamento de la Ley de Vivienda:	Acuerdo Gubernativo: 312-2012	
Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente	68-86	1, 6, 8
Ley Orgánica del Presupuesto	101-97	2, f); 3, 4, c); 11, e y h; 15, 16, 19, 23, 24, 28, 31, 36, 38, 40, 47, 54, a) y c); 55, 75, 76.
Código de Salud	90-97	3, 4, 9, 23, 68, 69, 74, 78, 79, 80, 82, 84, 87, 88, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 113,
Ley de la coordinadora nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado.	109-96	3, 4, 8, 22, 84, 85, 86
Norma para reducción de desastres uno (NRD-1)	Acuerdo No. 3-2010	
Norma para reducción de desastres dos (NRD-2)	Acuerdo No. 4-2011-	
Norma para reducción de desastres tres (NRD-3)	Acuerdo No. 2-2013	
Ley de anuncios en vías urbanas, extraurbanas y similares	43-95	1, 2, 5, 13, 14, 17, 18 al 29.
Reglamento sobre el derecho de vía de los caminos públicos y su relación con los predios que atraviesan	Acuerdo Presidencial de 1942	2, 3, 5, 13.
Ley de Áreas Protegidas	4-89	4, 6, 7, 10, 12, 21, 89, 90.
Reglamento de la ley de Áreas Protegidas	Acuerdo Gubernativo 759-90	5, 7, 24.
Ley reguladora de las áreas de reservas territoriales del Estado de Guatemala	126-97	2, 3
Reglamento de la ley reguladora de las áreas de reservas territoriales del Estado de Guatemala	Acuerdo Gubernativo 432-2002	

Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
Ley reguladora del procedimiento de localización y desmembración de derechos sobre inmuebles pro-indivisos	82-84	1, 12
Ley de tránsito	132-96	2, 8, 23
Reglamento de la ley de tránsito	Acuerdo Gubernativo: 273-98	
Ley de Minería	48-97	20, 40, 61, 63, 32, 71.
Reglamento de la ley de minería	Acuerdo Gubernativo 176-2001	5
Ley de hidrocarburos	109-83	
Ley de comercialización de hidrocarburos	109-97	
Ley para la protección del patrimonio cultural de la Nación	26-97	41, 52, 61, 62.
Ley de atención a las personas con discapacidad	135-96	11, 17, 42, 54, 55, 57.
Ley general de telecomunicaciones	94-96	1, 5, 25
Ley general de electricidad	93-96	1, 4, 8, 23, 27, 31
Reglamento de la ley de electricidad	Acuerdo Gubernativo 256-97	
Ley del impuesto único sobre Inmuebles	15-98	1, 2, 4, 5, 11.
Ley del arbitrio de ornato municipal	121-96	1, 7, 9
Ley reguladora del uso y captación de señales vía satélite y su distribución por cable	41-92	1, 3, 7
Código municipal	12 – 2002	3, 4, 6, 9, 17, g); 22, 23, 35, 36, c); 53, d); 68, 69; 70, 95; 96, d); 109, 135, 142, 143, 144, 147.
Ley del registro de información catastral	41-2005	3, c
Ley de desarrollo social	42-2001	11, 16, 37
Convenio 169 de la OIT; Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	9-96	13
Ley de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica	16-2010	1, 2
Ley del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis	14-2015	

Fuente: Elaboración SEGEPLAN, 2018.

12

Glosario

— A —

Áreas protegidas: Son espacios físicos que tienen por objeto la conservación, emanejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interrelaciones naturales y culturales, que tengan alta significación por su función y/o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores para preservar la fuente y suministros de agua.

Área rural: Espacio físico del territorio con baja densidad poblacional caracterizado por alta dispersión de lugares poblados y paisaje predominantemente agrícola y forestal y disponibilidad de recursos naturales renovables y no renovables.

Área urbana: Espacio físico con alta densidad poblacional caracterizada por alta concentración de vivienda, comercio, industria, servicios, edificios institucionales y gubernamentales, espacios públicos, interconectados por vías de transporte y redes de comunicación.

Autogestión comunitaria: Capacidad de organización de una o varias comunidades para coordinar las acciones que le permiten cumplir con objetivos planteados por ellos mismos para mejorar su calidad de vida y solicitar el apoyo de la municipalidad cuando se considere necesario.

— C —

Cambio climático: Alteraciones ocurridas en el clima, como consecuencia directa o indirecta de las actividades humanas, encargadas de alterar la capa atmosférica; dichas alteraciones han generado, un aumento en la concentración de Gases de Efecto Invernadero (GEI) provocando un incremento en la temperatura global y produciendo una serie de impactos negativos en los diversos ecosistemas.

Capacidad de uso del suelo: Es una forma de clasificar los suelos según un ordenamiento sistemático de carácter práctico e interpretativo, fundamentado en la aptitud natural que presenta el suelo para producir constantemente bajo tratamiento continuo y usos específicos

Categoría de usos del territorio: Para la aplicación de esta metodología, supone la división del territorio municipal en áreas de ordenación 1) urbana, 2) Rural, 3) Expansión y 4) Protección o Usos especiales, atribuyendo a las mismas condiciones de uso para su gestión.

Centralidad: Son lugares poblados que por sus características, ubicación y tipos de servicios que presta, cumple funciones determinadas en el territorio y que puede proveer de estos servicios a otras poblaciones aledañas. En la organización futura, pueden surgir lugares poblados con potencial para desarrollar nuevas centralidades de acuerdo con su especialidad.

Contaminación ambiental: La adición de cualquier materia natural o artificial, en el aire, en la tierra o agua en cantidades tales que alteran el recurso impropio para un uso específico (p.ej. consumo humano).

— D —

Dinámica demográfica: La dinámica demográfica, junto a la tecnológica y socioeconómica, así como la urbanización desordenada trae como consecuencia la ubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo y otras como la degradación ambiental, la variabilidad del clima, las amenazas geológicas, la competencia por los recursos escasos y el impacto de epidemias.

Densidad de población: Número de habitantes/ unidad geográfica de medida (metros; hectáreas; kilómetros).

Directrices de ordenamiento territorial: Son orientaciones generales y estratégicas que sirven como base para regular los usos ya establecidos del territorio y los cambios de uso futuros en función de las categorías de uso del territorio.

— E —

Equipamiento urbano: Es el conjunto de edificaciones y espacios, predominantemente de uso público, en los que se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo. En función a las actividades o servicios específicos a que corresponden se clasifican en: equipamiento para la salud; educación; comercialización y abasto; cultura, recreación y deporte; administración, seguridad y servicios públicos.

Escenario: Es una interpretación de la situación actual, tendencial y futura del desarrollo territorial del municipio, con o sin intervenciones costo efectivas.

— I —

Indicadores: Magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos, en la ejecución de un proyecto, programa o actividad. Son generalmente el resultado cuantitativo de comparar dos variables. Estos elementos estadísticos permiten conocer el avance de un programa o actividad. Puede consistir en porcentajes, etapas, número de operaciones, otros; implica la comparación entre lo

programado y lo alcanzado, proporcionando la desviación en la ejecución del programa o actividad en el periodo determinado.

— M —

Mapa de uso de suelo: Es una representación gráfica de un área en donde se puede comprender los usos que tiene o podría tener un territorio. Sirven de apoyo para procesos de planificación y ordenamiento territorial.

Mitigación: Referido al cambio climático; implica actuar para minimizar los efectos del calentamiento global y supone la reducción de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI), ya sea mediante la reducción de sus fuentes o aumentando su almacenamiento.

— N —

Normativa de ordenamiento territorial: Regla de obligado cumplimiento sobre la manera de qué, cómo y dónde deben implementarse las decisiones sobre el uso adecuado del suelo de acuerdo a las categorías establecidas.

— O —

Ordenamiento territorial: En "Nuestra Propia Agenda" (BID-PNUMA, 1990, citado por Lucke, 1993) se enfatiza claramente en que "el ordenamiento del territorio es una de las estrategias fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible", por lo que se insta a los estados a orientar sus políticas de desarrollo e inversión en concertación con el sector privado, que coadyuven a ordenar el territorio para lograr un desarrollo sustentable; de allí que los objetivos del ordenamiento territorial se definen así: 1. Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales ; 2. Propiciar la delimitación de los fines y usos de la tierra, de acuerdo con su vocación agroecológica y la demanda que exista sobre ella; 3. Establecer el señalamiento de los espacios geográficos sujetos a un régimen especial de protección, conservación y mejoramiento; 4. Velar por la protección contra los fenómenos de carácter natural que puedan afectar las zonas de ocupación. 5. Auspiciar la conservación del paisaje; 6. Promover la participación ciudadana en el desarrollo sostenible y en lograr una mejor calidad de vida.

— P —

Plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial: Es el instrumento de gestión formulado por las municipalidades, dentro de un proceso metodológico participativo para propiciar el desarrollo, social, económico, tecnológico y el ordenamiento territorial de su jurisdicción.

Productos estratégicos: Corresponden a una definición agregada de los bienes y servicios que la institución o Servicio ofrece como respuestas a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos se generan bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o subcontratación.

— R —

Resultado estratégico: Es el cambio en las condiciones, características o cualidades de un grupo poblacional, en el ambiente o el medio socioeconómico, en un tiempo y magnitud establecidos y que responde a las prioridades y metas estratégicas de desarrollo.

— S —

Servicios públicos: Medio por el cual el Estado cumple los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. Entre éstos se puede mencionar: salud, educación, agua, saneamiento, energía eléctrica y comunicaciones.

— T —

Territorio de Pueblos Indígenas: Es el espacio geográfico, que cubre la totalidad del hábitat y tierras de los pueblos indígenas en cada región, ocupadas histórica y tradicionalmente en la que mantienen y desarrollan sus sistemas de vida y desarrollo, en relación con los bienes naturales y espirituales que sustentan las formas de vida de los pueblos indígenas.



MINISTERIO DE
AGRICULTURA, GANADERÍA
Y ALIMENTACIÓN



7ma. Avenida 12-90 zona 13,
Edificio Monja Blanca



Teléfono: 2413-7000

www.maga.gob.gt



@MagaGuatemala



maga.gt



GuateMaga



MagaGuatemala