



# GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA



Segeplán  
Secretaría de Planificación y Programación

Guatemala, 2018





# GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA



**Segeplán**  
Secretaría de Planificación y Programación

**Guatemala, 2018**



<p><b>338.9</b> <b>S454 18</b></p>	<p>Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial. <b><i>Guía metodológica para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala.</i></b> Segeplán - SPOT 2018.</p> <p>90 p. : il. ; 27 cm.</p> <p>ISBN: 978-9929-692-17-6</p> <p>1. Planificación del desarrollo - Guatemala 2. Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial 3. Metodología 4. Alianzas para el desarrollo I. Título</p>
--	--

**Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia**

9ª. Calle 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX: 25044444

[www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)

**PNUD Guatemala**

5ª. Avenida 5-55 zona 14, Edificio Europlaza, Torre 4, nivel 10

PBX: (502) 2384-3100

[www.gt.undp.org](http://www.gt.undp.org)

Coordinación proceso editorial: SPOT, Segeplán

Impresión: PNUD

Diseño de portada e interiores: Sandra Monterroso /PDER; Hilda Lorena González / Segeplán.

Diseño original cintillo de página: Mayra Alejandra Rodríguez López

Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que no se alteren los contenidos ni los créditos de autoría y edición.

Los puntos manifestados en esta publicación son los del/la autor/a y no necesariamente reflejan los de Naciones Unidas, incluyendo PNUD y los Estados Miembro de las Naciones Unidas.



## Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

**Miguel Ángel E. Moir S.**  
*Secretario*

**Luis Estuardo Ovando Lavagnino**  
*Subsecretario de Planificación y Ordenamiento Territorial*

### **Equipo coordinador del proceso:**

Lourdes Maribel Monzón de Monzón  
Velia Margarita Moscoso Lemus  
Julio César Estrada Monterroso  
Delia Lucrecia Núñez de León  
Edwin Wilfredo Cabnal Hernández

**Con la participación y apoyo técnico del equipo de las direcciones de Segeplán:**  
Planificación Territorial, Ordenamiento Territorial, Sistema Nacional de Información  
Territorial, Gestión de Riesgos, Planificación Sectorial, Enlace con Delegaciones  
Departamentales, Estudios  
Estratégicos del Desarrollo, Equidad Étnica y de Género.

### **Equipo técnico y colaboradores**

Ana Carolina García, César Alvarado, Débora Moctezuma, Delia Hernández,  
Elisa Herrera, Gerson Martínez, Heinz Laib, Isabel González, Jaime Mira, Jocabed  
Rodríguez, Jorge Gudiel, Jorge Raúl Escobar, José Moisés Aj, Julia Vianey López, Julio  
César Navarro, Keila Gramajo, Lily Orozco, Ludwing Llamas, María Alejandra Ángel,  
Pilar Román, Raúl Calderón, Ricardo Miyares, Silvia Montepeque, Sonia Barrera,  
Verónica Yoc, Violeta Cifuentes, Wagner Caal y Especialistas de Planificación y  
Ordenamiento Territorial.

### **Agradecimientos apoyo técnico y financiero**

Ada Zambrano, Edwin Kestler y Arabella Samayo / Alianza por la Resiliencia  
Jorge Ruiz, Wetlands International; Verónica Rivera, Cruz Roja Guatemalteca;  
Christian Domínguez, Cáritas Diócesis Zacapa

Programa Conjunto de Desarrollo Rural Integral Ixil, Quiché/ Alto Cuilco, San Marcos  
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-

Proyecto Ecoplan “Valorización de los servicios ecosistémicos en los procesos de  
planificación del desarrollo en Guatemala”, en el marco de la Iniciativa Pobreza y  
Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y -ONU  
MedioAmbiente.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero del Gobierno de Suecia.



# Contenido

Siglas y acrónimos.....	7
Introducción.....	8
<b>CAPÍTULO I: MARCO LEGAL Y POLÍTICO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....</b>	<b>11</b>
Marco legal.....	11
Proceso PDM-OT en el marco de las políticas públicas.....	11
Competencias institucionales en el proceso PDM-OT.....	12
Competencias de las municipalidades.....	13
Competencias de la Segeplán.....	13
Competencias de las instituciones públicas.....	14
<b>CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA.....</b>	<b>15</b>
Planificación y ordenamiento territorial.....	15
Territorio.....	15
Planificación.....	15
Ordenamiento territorial.....	16
Prioridades nacionales de desarrollo.....	16
Plan Nacional de Desarrollo: K´atun, Nuestra Guatemala 2032 (PND).....	18
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – Agenda 2030.....	19
Metas Estratégicas de Desarrollo (MED).....	21
Enfoques transversales en la planificación y ordenamiento territorial.....	25
Enfoque de equidad étnica y de género.....	25
Enfoque de gestión de riesgo y cambio climático.....	28
Enfoque ecosistémico.....	31
Enfoque de mejoramiento de vida.....	32
<b>CAPÍTULO III: RUTA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDM-OT).....</b>	<b>34</b>
<b>FASE I: Generación de condiciones.....</b>	<b>37</b>
1.1 Decisión política, técnica y social.....	37
1.2 Análisis de actores.....	38
1.3 Conformación de la Mesa técnica de planificación y ordenamiento territorial PDM-OT.....	40



1.4 Revisión y actualización de indicadores con base en el PDM vigente y otros documentos.....	41
1.5 Organización actual del territorio.....	43
1.6 Prediagnóstico.....	44
<b>FASE 2: Diagnóstico y análisis territorial.....</b>	<b>47</b>
2.1 Análisis de amenazas y vulnerabilidades.....	48
2.2 Análisis del uso actual del territorio.....	49
2.3 Análisis de problemáticas y potencialidades.....	52
2.4 Análisis de escenarios.....	54
2.5 Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA) y tendencial.....	55
<b>FASE 3: Planificación y ordenamiento territorial.....</b>	<b>57</b>
3.1 Visión de desarrollo.....	57
3.2 Organización territorial futura.....	59
3.3 Usos futuros del territorio.....	61
3.4 Modelo de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF).....	62
3.5 Aprobación del PDM-OT por el Concejo Municipal.....	66
<b>FASE 4: Gestión y seguimiento.....</b>	<b>64</b>
4.1 Socialización del PDM-OT.....	67
4.2 Gestión interinstitucional y alianzas para la implementación del PDM-OT.....	68
4.3 Instrumento de gestión: PEI-POM-POA.....	69
4.4 Instrumento de gestión: Reglamento de ordenamiento territorial.....	71
4.5 Acciones de seguimiento al PDM - OT en el Comude y con otros actores.....	73
<b>Anexos.....</b>	<b>76</b>
<b>Anexo I. Marco legal vinculado a la planificación y ordenamiento territorial .....</b>	<b>77</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>83</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>89</b>



## Índice de cuadros

Cuadro 1. Prioridades nacionales relacionadas con metas estratégicas de desarrollo .....	22
Cuadro 2. Descripción de tipo de reglamento según las características del municipio.....	72
Cuadro 3. Instrumentos técnicos, legales y financieros de gestión territorial.....	73

## Índice de figuras

Figura 1. Fases del proceso del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT).....	22
Figura 2. Ruta metodológica para la elaboración del PDM-OT.....	34



## Siglas y acrónimos

<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>Cepredenac</b>	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
<b>Codede</b>	Consejo Departamental de Desarrollo
<b>Colred</b>	Coordinadora Local para la Reducción de Desastres
<b>Comred</b>	Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres
<b>Comude</b>	Consejo Municipal de Desarrollo
<b>Conadur</b>	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
<b>Conred</b>	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
<b>EMV</b>	Enfoque de Mejoramiento de Vida
<b>GEI</b>	Gases de Efecto Invernadero
<b>GIMBUT</b>	Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Uso de la Tierra
<b>GpR</b>	Gestión por Resultados
<b>INFORM</b>	Índice para la Gestión de Riesgo (por sus siglas en inglés)
<b>JICA</b>	Agencia de Cooperación Internacional del Japón (por sus siglas en inglés)
<b>MAGA</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
<b>MDTA</b>	Modelo de Desarrollo Territorial Actual
<b>MDTF</b>	Modelo de Desarrollo Territorial Futuro
<b>MED</b>	Metas Estratégicas de Desarrollo
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>PANCC</b>	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>PDM-OT</b>	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>POM</b>	Plan Operativo Multianual
<b>Prodeca GL</b>	Proyecto para el Desarrollo de las Capacidades de los Gobiernos Locales en la República de Guatemala
<b>REP</b>	Resultado Estratégico de País
<b>SE-CONRED</b>	Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
<b>SCDUR</b>	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
<b>SNP</b>	Sistema Nacional de Planificación



## Introducción

Las prioridades de país y sus metas estratégicas de desarrollo 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) delinean la ruta a seguir para lograr los cambios esperados en la población y el entorno territorial en el que se desenvuelve. La gestión de la planificación y el ordenamiento territorial a nivel municipal, contribuyen al proceso de coordinación y organización para implementar dichas prioridades, lo cual requiere de la decisión política de las autoridades locales, que trascienda períodos lectivos, de tal manera que se concrete en instrucciones técnicas para el desarrollo de intervenciones costo efectivas, la asignación de presupuesto vinculado a una planificación estratégica y en el fortalecimiento de capacidades institucionales.

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial son procesos iterativos, sistémicos, técnico – políticos y participativos que se complementan entre sí y son el medio para auto determinar las decisiones del desarrollo, pues parten del conocimiento del territorio y del comportamiento de sus dinámicas sociales, económicas, culturales, ambientales y político – institucionales agrupadas en problemáticas y potencialidades que limitan o promueven el desarrollo del mismo.

Estos procesos buscan identificar alternativas de solución expresadas en resultados, productos o servicios y lineamientos normativos, con sus respectivos indicadores, responsables y temporalidad para su ejecución, lo que deriva en la planificación estratégica y operativa y en la asignación de recursos de los diferentes actores públicos, privados y de cooperación internacional, que tienen incidencia en el desarrollo del municipio.

Segeplán como ente planificador del Estado, impulsa el Sistema Nacional de Planificación (SNP) y, de acuerdo con la Guía General de Planificación (Segeplán, 2016 b, p.13), estableció tres macro procesos que toma en cuenta el ciclo de la planificación, es decir, desde las orientaciones de políticas públicas que dan el marco general para la conducción de la planificación del país y proporciona las orientaciones estratégicas generales, donde se definen responsables y corresponsables. En ese sentido, la planificación da respuesta a los lineamientos de política y demandas sociales expresada en planes que posteriormente tienen su expresión en el presupuesto de cada entidad.





Hoy, Segeplán presenta a la municipalidad una guía para elaborar su Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), que le permitirá a ella, como a otras instituciones de gobierno central, organismos de cooperación internacional y otros, contar con un instrumento de gestión para programar sus intervenciones en el corto, mediano y largo plazo, que podrán generar cambios en las condiciones de vida de la población.

Esta guía fue elaborada mediante un proceso participativo, incluyó una serie de talleres y reuniones de trabajo en donde participaron los equipos técnicos de Segeplán central y de delegaciones departamentales; los equipos técnicos de la Alianza por la Resiliencia; del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de ONU Ambiente regional. Este proceso de elaboración también fue acompañado por la implementación en simultáneo a 15 procesos municipales de planificación, los cuales permitieron contar con una revisión y retroalimentación directa de la ruta metodológica propuesta.

Con este documento Segeplán contribuye con la gestión del gobierno local al cumplimiento de lo que establece el Código Municipal en su artículo 142 en donde indica que, la municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio y además le permitirá tener ese rol protagónico que conduce el futuro del mismo, que vela por la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y la auditoría social.

Está dirigida especialmente a personas individuales o jurídicas dispuestas a realizar un proceso de planificación y ordenamiento territorial a nivel municipal y como finalidad brindar orientaciones técnico metodológicas para desarrollar con éxito este proceso, en respuesta a la implementación de las prioridades nacionales de desarrollo y con el desafío de adecuarse al contexto local.

El capítulo I, contiene el marco legal y político que respalda y fundamenta el proceso de planificación y ordenamiento territorial a partir de las disposiciones contenidas en las leyes afines, las competencias institucionales y su relación estratégica con el marco de políticas públicas vigentes.

El capítulo II, contiene el marco conceptual que sirve de referencia para contextualizar el proceso en función de las prioridades nacionales de desarrollo y los ejes transversales de: equidad étnica y de género que promueve la inclusión; gestión de riesgo y cambio climático que impulsa el desarrollo seguro y resiliente; el enfoque ecosistémico que resalta la importancia





de la valorización de los servicios provenientes de los ecosistemas y el enfoque de mejoramiento de vida que propicia la participación de la población por medio de la organización comunitaria, los sujetos autogestores y la utilización de los recursos locales disponibles.

El capítulo III, es la parte medular de esta guía pues desarrolla la ruta metodológica del proceso para elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM - OT) mediante una serie de actividades y pasos contenidos en cuatro fases: 1. Generación de condiciones; 2. Análisis y diagnóstico territorial; 3. Planificación y ordenamiento territorial; y, 4. Gestión y seguimiento.

Destaca la importancia de la participación activa y propositiva de los actores clave en el territorio antes, durante y después del proceso a fin de asegurar la sostenibilidad y el compromiso de velar porque se alcancen los resultados de desarrollo, traducidos en el mejoramiento de vida de las personas y el uso adecuado y equilibrado del territorio, el cual es el fin último de la planificación y el ordenamiento territorial.





# CAPÍTULO I: MARCO LEGAL Y POLÍTICO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL



## Marco legal

El proceso de formulación del PDM-OT se fundamenta a partir de la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde se especifica que las municipalidades deben propiciar el desarrollo social, económico, tecnológico y el ordenamiento territorial de su jurisdicción, según lo establece el **Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico** y el **Artículo 253. Autonomía Municipal**. (Ver Anexo I).

En el Código Municipal, se establece que el gobierno local debe atender los servicios públicos, el ordenamiento territorial y sus formas, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos, según el **Artículo 3. Autonomía** y el **Artículo 4. Formas de ordenamiento territorial**. Además, establece la obligatoriedad de las municipalidades de formular, ejecutar y aprobar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral, que incluya los usos del suelo, según el **Artículo 142. Formulación y ejecución de planes**, el **Artículo 143. Planes y usos del suelo** y el **Artículo 144. Aprobación de los planes**.

En la Ley de Consejos de Desarrollo, se establecen entre las funciones del Consejo Municipal de Desarrollo, garantizar, dar seguimiento y evaluar la ejecución de las políticas, planes y programas municipales de desarrollo. Además, establece la cooperación obligada de todas las entidades públicas para el cumplimiento de las funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo, según el **Artículo 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo** y, el **Artículo 30. Cooperación Obligada**, respectivamente.

## Proceso PDM-OT en el marco de las políticas públicas

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Planificación (SNP) 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. El SNP es de hecho, la articulación de procesos de planificación institucional/ sectorial en todos sus niveles. Se lleva a cabo en el seno del Sistema de Consejos de Desarrollo



Urbano y Rural, donde el Organismo Ejecutivo coordina con actores clave de la sociedad civil organizada y de la iniciativa privada» (Conadur, 2014. p.38).

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. De esa manera, la plataforma de planificación institucional y territorial es el elemento que viabiliza la implementación de los engranajes de desarrollo definidos en las políticas públicas y al mismo tiempo da sentido a la inversión pública en función de las prioridades nacionales. (Segeplán, 2017).

A partir del año 2014, con la aprobación del PND, se reconoce y recupera la concepción de que el Estado guatemalteco se rige por políticas públicas. Lo anterior, conllevó a establecer la necesidad de la territorialización de las mismas, lo que implica el análisis del marco de políticas de carácter nacional, contrastándolas con las dinámicas particulares de los territorios, de manera que se puedan concretar intervenciones de interés de las poblaciones que habitan los mismos, con la lógica del abordaje planteado y consensuado a nivel nacional. En virtud de ello, el proceso de planificación de desarrollo municipal y ordenamiento territorial (PDM-OT), debe responder de manera coherente al marco de políticas públicas vigentes y de prioridades nacionales.

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

### **Competencias institucionales en el proceso PDM-OT**

Con base en el marco legal y político, la municipalidad es la responsable directa de conducir el proceso PDM-OT, con el acompañamiento técnico-metodológico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) y la coordinación con las instituciones de Gobierno Central que tienen presencia y competencia en el fortalecimiento territorial-municipal.





## Competencias de las municipalidades

Las municipalidades están obligadas a formular, aprobar, implementar y dar seguimiento a los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, cuyo abordaje práctico debe considerarse como un proceso de diálogo y concertación ciudadana liderado por el gobierno municipal.

La formulación y aprobación del PDM-OT por parte del Concejo municipal se constituye en un instrumento clave para mejorar las capacidades institucionales para la gestión municipal. Tal y como lo muestran los resultados del Ranking 2016 de la Gestión Municipal, la gestión estratégica es uno de los principales desafíos de los gobiernos locales para mejorar la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, así como la planificación estratégica y operativa, con el fin de que responda a las prioridades nacionales de desarrollo y al mismo tiempo cuente con una expresión efectiva en el presupuesto municipal<sup>1</sup>.

## Competencias de la Segeplán

La Segeplán según su mandato, es la institución rectora de la planificación del Estado, razón por la cual le corresponde institucionalizar y consolidar el Sistema Nacional de Planificación (SNP), (Congreso de la República de Guatemala, 1997). La cabeza de este sistema está conformada por el Plan y la Política Nacional de Desarrollo (PND), que reconoce una visión de país a 20 años plazo y establece las directrices para que las instituciones públicas y privadas en el marco de sus competencias elaboren los planes que orienten sus acciones de acuerdo con las prioridades nacionales de desarrollo (Segeplán, 2014, p.35).

Segeplán, en el marco de sus funciones y de su papel en el SNP, brinda asistencia y acompañamiento técnico a las municipalidades por medio de herramientas metodológicas para desarrollar el plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial» (PDM-OT). De esta manera se contribuye a fortalecer las capacidades municipales en el análisis territorial de sus municipios y comprender el origen de sus propias dinámicas para planificar, ordenar y reglamentar el uso de su territorio.

<sup>1</sup> Ver datos de la plataforma informática del Ranking de la Gestión Municipal 2016 en [www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)



El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), en particular y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), consideran que el PND-K'atun: Nuestra Guatemala 2032 constituye la plataforma estratégica para la descentralización y la convergencia social para el desarrollo. Este plan direcciona además la formulación de las políticas públicas, la priorización del gasto y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada. (Segeplán, 2014, p. 6).

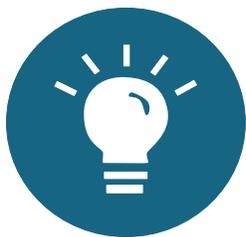
Complementariamente, es el mecanismo desde el cual deberán realizarse las funciones de auditoría social así como la apertura de espacios de participación ciudadana, en los procesos de planificación, ejecución y control integral de la gestión gubernamental en todo nivel. Un reto para la ejecución del Plan es la reactivación de dichos espacios, de manera que desde ellos se pueda construir una agenda sustantiva en función de los lineamientos del K'atun.

Bajo esta lógica, la Segeplán es la institución que tiene el rol de secretaría técnica del Conadur en el proceso de planificación nacional y en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Busca que la planificación e inversión sectorial hagan sinergia con la de los territorios y que el apoyo de la cooperación internacional y la inversión privada nacional e internacional respondan a la misma visión que fue plasmada en el trabajo participativo.

### **Competencias de las instituciones públicas**

Todas las entidades públicas con presencia en el territorio tienen la obligatoriedad de cooperar con el Sistema de Consejos de Desarrollo por medio de la participación activa en el proceso de planificación del territorio; lo cual incluye la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de dicha planificación.





## CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA



### Planificación y ordenamiento territorial

#### Territorio

El territorio es más que el soporte físico de las actividades humanas, es un sistema complejo donde interactúan factores ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales. La idea de territorio está referida a un espacio geográfico que ha sido apropiado, ocupado y delimitado por un grupo humano, el cual se va paulatinamente organizando y transformando conforme a las propiedades y condiciones físicas y según las ideas, valores y creencias que ese grupo ha desarrollado en el transcurso de su experiencia de vida (Segeplán, 2011, p. 10).

#### Planificación

La planificación es un proceso sistémico que tiene un carácter técnico-político y participativo<sup>2</sup>. Está basado en el conocimiento, análisis e interpretación cuantitativa y cualitativa de los procesos y dinámicas sociales, económicas, ambientales, de riesgo y político institucionales. Con base en ello, se estipula el qué, cómo y cuándo debe definirse la ruta estratégica para las acciones e intervenciones de instituciones e instancias públicas con el propósito de alcanzar los objetivos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo (Segeplán, 2016 b, p.21).

Complementariamente y para establecer la relación de los plazos y alcances de la planificación, como un ejercicio prospectivo abona a la articulación del conjunto de procesos, la posibilidad de establecer escenarios políticos, sociales, ambientales y de riesgo y con ello establecer estrategias de país que responden al futuro deseado, por medio de la implementación de acciones que reduzcan la problemática y desarrollen las potencialidades y que incluya conocimiento del territorio en cuanto a las amenazas y vulnerabilidades con el objeto de fortalecer las capacidades

<sup>2</sup> Su carácter participativo alude al proceso de discusión, análisis, y formulación de propuestas concertadas, de y entre los actores sociales e institucionales, con el propósito que sean interpretadas técnicamente e incorporadas en la toma de decisiones, sin que pierdan el espíritu de las demandas y actuación de la mayoría de actores.





de gestión de riesgos para la reducción de vulnerabilidades en los territorios. Todo junto se constituye en el instrumento y el criterio de carácter indicativo para la gestión del Estado como conductor del desarrollo.

### **Ordenamiento territorial**

El ordenamiento territorial se concibe como un proceso de diálogo y concertación ciudadana entre diferentes actores que con intereses particulares conviven en el territorio, el cual requiere de una relación de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno municipal. La gestión del riesgo y los efectos del cambio climático son atendidos mediante una gestión integral del territorio como mecanismo para la reducción de amenazas y vulnerabilidades y, en la planificación y ordenamiento territorial de adaptación y mitigación al cambio climático.

Es un elemento de la planificación del desarrollo que tiene como objetivo delimitar áreas de gestión territorial, para que por medio de directrices y lineamientos normativos se oriente la toma de decisiones, en función de la vocación del suelo y de las tendencias de crecimiento de los lugares poblados y del desarrollo urbanístico. Por medio de la prospectiva territorial, se definen los usos y actividades que serán permitidos, condicionados o prohibidos en el municipio.

### **Prioridades nacionales de desarrollo**

A partir de agosto de 2014, Guatemala cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) K'atun 2032 que contiene cinco ejes, 36 prioridades, 80 metas, 123 resultados y 730 lineamientos. El PND se constituye en un 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.

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





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, es una Agenda que define un plan de acción para 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.

En 2016, mediante punto sexto del Acta 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). Con este objetivo, aprueba 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”, la cual permitió priorizar los objetivos, metas e indicadores. En tal sentido, mediante Punto Resolutivo 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, el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible contienen las prioridades nacionales sobre las cuales se deben armonizar las acciones impulsadas por las instituciones del Estado, sean éstas públicas o privadas, además de la cooperación internacional, de manera que se pueda organizar, coordinar y articular en función de los intereses y prioridades del desarrollo nacional de largo plazo.

Además, la Segeplán impulsa el Sistema Nacional de Planificación (SNP) donde las prioridades nacionales de desarrollo, son las directrices a seguir hasta el 2032. 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 y su política, integrando políticas





públicas, planes sectoriales/territoriales con visión estratégica y dentro de este marco de compromisos y de importancia para el país, la Segeplán asiste y asesora sobre:

1. La importancia de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en los municipios y la gestión de su implementación.
2. Los roles de los actores locales en el proceso de Planificación de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) (instituciones, municipalidades, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, sector privado, sociedad civil, entre otros).
3. Los enfoques transversales en el proceso de planificación y ordenamiento territorial.

### Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032 (PND)

El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032, es el medio para direccionar con sentido estratégico la gestión de las políticas públicas, las políticas de gobierno y la gestión en todos los niveles territoriales, de manera que exista coherencia entre las metas nacionales de desarrollo y las metas regionales, departamentales, municipales e institucionales.

“El PND K'atun 2032, constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones; es decir, el ciclo de gestión del desarrollo” (Segeplán, 2014, p. 5). Incorpora la noción de sostenibilidad y resiliencia en términos sociales, económicos y ambientales; la promoción de la equidad social; el respeto a la multiculturalidad y la defensa de los derechos humanos; la consolidación de la democracia, remarcando la importancia de las libertades y de la participación ciudadana en la gestión de la mejora de las condiciones de vida y capacidades productivas de la población.

“El Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032 se ha formulado en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), entidad que asume, de esta manera, el rol que le corresponde en cumplimiento del mandato constitucional de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, mediante el



**OBJETIVOS DE  
DESARROLLO  
SOSTENIBLE**





impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada” (Segeplán, 2014, p. 9).

Además, como instrumento, se constituye en el mecanismo del Estado para orientar las acciones prioritarias con sentido de largo plazo, de acuerdo con las dimensiones social, económica, natural, cultural, territorial – funcional y político - institucional. Incorpora procesos de participación de la ciudadanía para que en interacción con las instituciones públicas y las entidades generadoras de conocimiento, se propongan los lineamientos principales del desarrollo del país, a partir de procesos concertados para alcanzar resultados globales de impacto nacional. También aporta elementos y criterios para incorporar en la gestión pública los temas que han sido denominados transversales de manera explícita, como la equidad, los aspectos demográficos, la gestión del riesgo y adaptación del cambio climático. Es decir, asigna responsabilidades y mecanismos para el seguimiento y la evaluación de los resultados a los que se asocian estos temas.

El Plan y la Política Nacional de Desarrollo, tienen un marco temporal de implementación proyectado hasta el año 2032. Sobre este marco, la Segeplán, dentro del rol que le corresponde, asesora y asiste técnicamente la elaboración de planes estratégicos y operativos en función de las prioridades nacionales de desarrollo que deben ser implementadas por instituciones del sector público, consejos departamentales de desarrollo y municipalidades.

### **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – Agenda 2030**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen la segunda etapa de la estrategia de desarrollo planteada por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio del año 2000, en donde se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Segeplán, 2017, p. 1).

Estos objetivos buscan resolver los problemas multidimensionales de la pobreza. Tienen una vigencia de 15 años.

Guatemala adoptó oficialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2015 con la Declaración Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo





sostenible. Esta Agenda está enfocada en las personas, el planeta y la prosperidad; tiene como propósito combatir la pobreza, la desigualdad y buscar la adaptación ante el cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales de nuestros ecosistemas, hace énfasis en las necesidades de la población más vulnerable de tal manera que “nadie se quede atrás”.

Los ODS asumen la tarea de finalizar los temas que quedaron pendiente de cumplirse en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) e incorporan nuevos temas que son importantes para avanzar hacia el desarrollo sostenible, por lo que la Agenda ODS resulta más ambiciosa, participativa y, sobre todo, universal. Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, la declaración suscrita contempla que cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país.

En ese sentido, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) estipuló que la Agenda ODS sería objeto de análisis y adecuación a la realidad y el marco de prioridades de desarrollo del país. Por esa razón se desarrolló una estrategia de articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 que permitió, durante el año 2016, priorizar las metas del país en torno a la Agenda. La definición de este ejercicio fue producto de la alineación al marco de las prioridades de desarrollo del país y la consulta que se hizo a diferentes actores de la sociedad guatemalteca acerca de los temas de desarrollo que son más importantes para el país de conformidad con lo estipulado en la estrategia.

El Estado de Guatemala deberá fortalecer sus políticas públicas, la planificación y el presupuesto público, involucrando a los diferentes actores de la sociedad civil, sector público, privado y la comunidad internacional, para potenciar las acciones que aseguren el derecho al desarrollo de los y las guatemaltecas, especialmente en el contexto de una Agenda mundial centrada en los derechos de todos y todas, para no dejar a nadie atrás.





## Metas Estratégicas de Desarrollo (MED)

Derivado del ejercicio de priorización de los objetivos de desarrollo sostenible, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, con el apoyo y coordinación técnica de la Segeplán, y por medio del acompañamiento metodológico de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL -, identificó las 10 prioridades nacionales y 16 metas estratégicas de desarrollo que en su conjunto representan la homologación de los temas más importantes para el país expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo K´atun 2032 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El acompañamiento metodológico se dividió en tres fases. La primera de ellas fue la validación del listado de metas ODS-Plan Nacional de Desarrollo. En la segunda fase, se identificaron los eslabones entre las metas de las Agenda 2030 y del Plan Nacional de Desarrollo que fueron priorizados como parte de un ejercicio de jerarquización. En la tercera fase se determinan aquellas metas consideradas como las más relevantes en el contexto de las prioridades nacionales de desarrollo, utilizando de manera combinada las técnicas de análisis de redes con los análisis de causalidad, se identificaron aquellas metas que tienen la mayor relevancia (nodos críticos), ya sea porque representan una mayor problemática o porque signifiquen un punto de quiebre en el proceso de desarrollo para posteriormente seleccionar aquellos eslabones asociados a dichas metas que permitan revertir o potenciar el proceso de desarrollo (eslabones críticos). Este análisis deriva en la identificación de eslabones críticos asociados a su vez a los nodos críticos.





Las prioridades nacionales y las metas estratégicas de desarrollo que representan una agenda de desarrollo articulada de largo plazo para Guatemala son las siguientes:

**Cuadro 1**  
Prioridades nacionales relacionadas con metas estratégicas de desarrollo

Prioridades	Metas
<i>Protección social y disminución de la pobreza</i>	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.
	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.
<i>Acceso a servicios de salud</i>	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.
<i>Disponibilidad y acceso al agua y gestión de los recursos naturales</i>	Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
	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.
<i>Seguridad alimentaria y nutricional</i>	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, xinka y garífuna, y del área rural.





Prioridades	Metas
<i>Impulso de la inversión y el empleo</i>	En 2032, el crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020 b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025. c) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.
	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.
	Se ha reducido la precariedad laboral mediante la generación de empleos decentes y de calidad. a) Disminución gradual de la tasa de subempleo a partir del último dato disponible: 16.9%. b) Disminución gradual de la informalidad a partir del último dato disponible: 69.2%. c) Disminución gradual de la tasa de desempleo a partir del último dato disponible: 3.2%. d) Eliminación del porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.
<i>Valor económico de los recursos naturales</i>	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.
<i>Transparencia y fortalecimiento institucional</i>	Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
	Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.
<i>Educación</i>	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.





Prioridades	Metas
<i>Reforma fiscal integral</i>	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.
<i>Ordenamiento territorial</i>	El 100% de los municipios cuenta con planes de desarrollo y ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente.
	En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Fuente: Segeplán, 2017



## PRIORIDADES DE PAÍS

La presente metodología tiene un rol importante en la implementación de las Metas Estratégicas de Desarrollo, ya que contribuye directamente en el alcance de la meta para que “...el 100% de los municipios cuente con planes de desarrollo y ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente”, al constituirse en el instrumento metodológico mediante el cual la Segeplán le brindará asistencia técnica a las municipalidades en la formulación de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

En este sentido, los planes municipales de desarrollo y ordenamiento territorial se constituyen en los instrumentos de planificación para implementar las prioridades nacionales y sus metas estratégicas de desarrollo a nivel local mediante la gestión ordenada del territorio. Por este medio se logrará la actualización de los planes de desarrollo municipal vigentes y la inclusión del componente de ordenamiento territorial, alineados



al Plan Nacional de Desarrollo: K´atun Nuestra Guatemala 2032 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## Enfoques transversales en la planificación y ordenamiento territorial



*La igualdad es una garantía constitucional y un derecho humano, todas y todos los guatemaltecos son libres e iguales en dignidad y derechos.*

### Enfoque de equidad étnica y de género

La equidad es una condición indispensable para el desarrollo humano inherente a los diferentes procesos que buscan la reducción de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres y los diferentes pueblos indígenas, las cuales se encuentran profundamente arraigadas en las estructuras y dinámicas sociales. En ese esfuerzo, la planificación incluyente juega un papel fundamental.

Partiendo del enfoque participativo de los PDM-OT, es importante involucrar a las mujeres en el desarrollo de estos instrumentos, con el objetivo de evidenciar las brechas de género que permitan plantear acciones específicas para su reducción, (Segeplán, 2017, p. 17).

La igualdad es una garantía constitucional y un derecho humano, todas y todos los guatemaltecos son libres e iguales en dignidad y derechos. Esta igualdad debe concebirse sin ningún tipo de distinción por razones de edad, religión, sexo, etnia, entre otros, reconociendo que para lograrla es imperativo transitar por la equidad, siendo ésta producto de un análisis profundo de la realidad, donde las intervenciones estatales por derecho (constitucional y humano) son universales pero no estandarizadas tomando en consideración la condición, posición y situación de desigualdad en las que se encuentran principalmente las mujeres y los pueblos indígenas, por lo que debe existir un trato diferenciado y de acciones afirmativas que les permitan su pleno desarrollo. Actualmente la desigualdad también se expresa en términos territoriales, principalmente en la diferencia que existe para el acceso a servicios entre el área urbana y el área rural.

La equidad en la planificación debe ser considerada desde dos dimensiones: como categoría de análisis y como estrategia de intervención.





- a) En su calidad de categoría de análisis, contribuye a identificar la situación, condición y posición de los grupos de población que están relacionados con la problemática o tema que se aborda: la situación alude a la forma de vida de la población y la descripción de los medios con que cuenta para su desarrollo.

Como condición expresa los efectos de estar en una posición o situación específica. Y como posición se refiere al lugar que los grupos de población aludidos ocupan en las jerarquías socio-políticas y económicas de la sociedad.

- b) En su calidad de estrategia, se define como parte de la o las soluciones que se formulan al problema o tema que se aborda en el proceso de planificación. De esa cuenta, la equidad propone que, a partir del análisis diferenciado, -por la situación, condición y posición- se visibilice con precisión las formas de exclusión o de discriminación que enfrentan los grupos de población por ser considerados diferentes o bien por encontrarse en condición de subordinación. A partir de dichas diferencias, se hará la definición clara de las barreras que las mismas provocan y que impiden el acceso a mejores condiciones de vida. Las estrategias de equidad deben eliminar o reducir dichas barreras, en ese proceso habrá de considerarse como criterios la gradualidad para alcanzar la universalidad de las acciones.

Para incluir el enfoque de género de manera transversal, se deberá considerar lo siguiente:

La división sexual del trabajo: la asignación del trabajo productivo a los hombres (destinado a la producción de bienes y servicios para el mercado) y del trabajo reproductivo a las mujeres (desarrollado en los hogares con el objetivo de mantener y reproducir las vidas de las personas), se trata de una forma de organización social y económica que explica la desvalorización del trabajo femenino y las desigualdades que las mujeres enfrentan en el ámbito económico, político y social. Esta división sexual del trabajo hace que mujeres y hombres tengan necesidades, intereses, capacidades, y vulnerabilidades diferentes. Además, es uno de los aspectos que determina las brechas de género que limitan el desarrollo de las capacidades y de la resiliencia.





Violencia contra las mujeres: la definición más comúnmente aceptada en la actualidad es la establecida en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobada por las Naciones Unidas en 1993, en donde se entiende por violencia contra la mujer: "...todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada". Si los hogares son los lugares donde se suelen producir estos hechos, la calle no lo es menos. Por ello es necesario entender dónde, cómo y a qué horas los hombres y las mujeres se mueven por las ciudades (USAID, 2012).

Para identificar estos aspectos es importante:

1. Incluir la igualdad de género como uno de los objetivos del PDM-OT.
2. Generar la siguiente información desagregada por sexo:
  - Cambios en la Población Económicamente Activa (PEA)
  - División sexual del trabajo
  - Cambio en la composición de los hogares
  - Feminización de la pobreza
  - Discriminación de género en los ámbitos de participación ciudadana
3. Incluir la seguridad humana y ciudadana como elemento del PDM-OT: La violencia hacia las mujeres y la inseguridad en la ciudad.
4. Vivienda y hábitat destacando la importancia de acceso a una vivienda y tenencia segura.
5. Responsabilidad social de la economía del cuidado.





## Enfoque de gestión de riesgo y cambio climático

La gestión de riesgo, como enfoque de la planificación, alude a la incorporación de criterios, orientaciones e instrumentos, que contribuyen al desarrollo resiliente y sostenible<sup>3</sup>. Aporta de forma anticipada, las medidas necesarias para reducir el efecto de los eventos naturales y antropogénicos, que afectan el desarrollo nacional y territorial. En este sentido, la prospectiva es un elemento clave para anticiparse a los efectos adversos en la población, en los medios de vida y en la infraestructura vital, ya que es importante conocer el territorio e identificar previamente las amenazas y las vulnerabilidades que permitan incluir acciones y/o intervenciones en el marco de la elaboración del PDM-OT.



*Aporta de forma anticipada, las medidas necesarias para reducir el efecto de los eventos naturales y antropogénicos, que afectan el desarrollo nacional y territorial.*

La gestión del riesgo como enfoque de la planificación es una oportunidad que permite establecer coherencia entre las políticas, planes, metas, indicadores y las funciones institucionales, y los criterios de la gestión preventiva, correctiva y prospectiva, por medio de medidas integradas e inclusivas de índole social, económica, estructural, jurídica e institucional.

En ese marco, el desarrollo social resiliente y seguro<sup>4</sup> hace parte del proceso de planificación, dada la relación entre el mismo, los factores de riesgo y el cambio climático. Cuando se habla de eventos hidrometeorológicos relacionados con el cambio climático existe una discusión en relación a sus orígenes. Sin embargo, existe un consenso generalizado relativo a que aun cuando son procesos y dinámicas naturales, los niveles de contaminación relacionadas con las actividades del ser humano, han aumentado la cantidad de los gases efecto invernadero en la atmósfera, provocando el aumento de la temperatura y por consiguiente el calentamiento global; lo que se conoce como cambio climático. Adicionalmente este concepto forma parte del marco teórico que desde Segeplán se ha adoptado para la institucionalización de la gestión de riesgo y los mecanismos de articulación con los criterios de adaptación al cambio climático.

<sup>3</sup> Este enunciado coincide con lo expresado en el Marco de Acción de Sendai, que se refiere a prevenir y reducir la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad, aumentar la preparación para la respuesta y recuperación, y de este modo reforzar la resiliencia, según las competencias del ente o entes involucrados.

<sup>4</sup> Se define como resiliencia, la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad, expuestos a una amenaza, para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus medios de vida, estructuras y funciones básicas.





Este último es considerado importante en los procesos de planificación, dado que sus efectos inciden en el bienestar económico y social, por lo que su consideración como parte de la planificación institucional/territorial, implica la definición e incorporación de acciones que promuevan la mitigación y adaptación.

Para lo anterior, resulta clave conocer las amenazas, vulnerabilidades y riesgo de un territorio. En el caso de las **amenazas** se refiere a los eventos potencialmente destructores o peligrosos, de origen natural o producido por la actividad humana (antrópico), que puede causar muertes, lesiones, epidemias, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica, degradación ambiental y amenazar los medios de subsistencia de una comunidad o territorio en un determinado período de tiempo. Las amenazas se pueden manifestar en eventos de carácter meteorológico extremos como las tormentas, heladas o las manifestaciones lentas como la reducción de los regímenes de lluvias y temperaturas.

Por su parte, la **vulnerabilidad** se refiere a las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, políticos, económicos y ambientales, que aumentan la predisposición, susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto negativo de un fenómeno físico destructor (producido por amenazas naturales o antrópicas) y a reponerse después de un desastre (Conred, 2010, p. 24).

En función de las características del país, Guatemala posee áreas potenciales susceptibles de sufrir los impactos del cambio climático, es decir son vulnerables las personas o comunidades que tiene una elevada dependencia de los recursos naturales y una limitada capacidad de adaptación a un clima cambiante. Si bien el cambio climático tiene efectos en toda la población, existe población más vulnerable debido a sus condiciones de vida.

Al combinar las amenazas y vulnerabilidades de un territorio se generan **riesgos a los desastres**, que representan la probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas a causa de un desastre (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental) como resultado de las interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad a las





cuales está expuesta una comunidad (Conred, 2010, p. 22). El levantamiento de una Base Inmobiliaria Georreferenciada (BIG) y su boleta de información, pueden apoyar a las municipalidades en la identificación de las áreas más vulnerables de su territorio. Incorporar la perspectiva de gestión del riesgo en los PDM-OT implica conocer las diferentes vulnerabilidades existentes (vulnerabilidad económica, política y social).

La vulnerabilidad económica tiene implicaciones a nivel territorial (ej. PIB local, % empresas exportadoras, PEA local, % economía informal), implicaciones en términos de capital humano (ej. densidad poblacional, tasa de mortalidad, % asalariados), e implicaciones en términos de recursos naturales (ej. volumen o rendimiento de los recursos).

La vulnerabilidad política tiene implicaciones político-institucionales (ej. problemas derivados de la división político-administrativa), de gobernanza (ej. concentración de conflictos político-sociales), de capacidad de gestión del riesgo (ej. presencia de instrumentos o instancias de prevención de desastres). Y la vulnerabilidad social tiene dimensiones demográficas (ej. tasa neta migratoria), culturales (ej. población que desconoce las vulnerabilidades de su barrio o vivienda), y sociales (ej. hacinamiento).

Adaptarse al cambio climático conlleva o significa lograr una reducción del grado de vulnerabilidad; para esto se requiere: realizar ajustes, adecuaciones y acomodamientos para incrementar la resiliencia ante los efectos del cambio climático para moderar los daños y aprovechar las oportunidades.

Para lograr establecer medidas de gestión del riesgo y de adaptación al cambio climático, es necesario en primer lugar conocer el marco político e institucional, así como los roles institucionales para implementar estas medidas, realizar el análisis de vulnerabilidad, definir las medidas de adaptación y finalmente dar seguimiento y evaluar su implementación.





*Explicitar el rol de los ecosistemas, sus beneficios y la posibilidad que su aprovechamiento sostenible tenga impacto en la reducción de la pobreza.*

## Enfoque ecosistémico

Según Andrade, *et.al.* 2011, el enfoque ecosistémico orienta de manera transversal la gestión integrada del territorio, de los recursos hídricos y de los recursos vivos para promover su conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Por lo tanto, la aplicación del enfoque ecosistémico ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB): conservación; utilización sostenible; y distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de la utilización de los recursos genéticos. En dicho enfoque se reconoce que los seres humanos con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas

Explicitar el rol de los ecosistemas, sus beneficios y la posibilidad que su aprovechamiento sostenible tenga impacto en la reducción de la pobreza se vuelve una tarea a realizar en los procesos de planificación, donde la Segeplán como ente rector de la planificación del desarrollo, inserta el enfoque ecosistémico en los procesos metodológicos de planificación del sistema de consejos de desarrollo. Asimismo, el fortalecimiento institucional de la Segeplán en materia ambiental y la adopción de instrumentos de valorización de los servicios ecosistémicos para fines de planificación del desarrollo sostenible constituyen medios importantes para orientar a las entidades públicas en la adopción de este enfoque.

La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial permiten la identificación y definición de espacios específicos para la protección de los recursos naturales, zonas de especial interés en diversidad biológica, así como el abordaje integral de las cuencas hidrográficas.

El enfoque ecosistémico incluido dentro del proceso de planificación de Guatemala plantea un conjunto de mecanismos que permiten identificar los vínculos específicos que existen entre las variables ambientales y las variables de pobreza -incluidos los efectos por eventos climáticos extremos- y con base en los mismos, identificar las intervenciones que puedan ayudar a mejorar, simultáneamente, la gestión ambiental y social del país en los diferentes niveles del sistema de consejos de desarrollo.

El enfoque ecosistémico debe alcanzar el nivel territorial más específico, de tal manera que la población esté consciente de





los efectos de sus actividades en los ecosistemas, sin olvidar la comprensión y gestión de los ecosistemas en su contexto económico. La conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas es una prioridad del enfoque ecosistémico, de tal manera que se oriente el equilibrio entre conservación y utilización de la diversidad biológica.

### Enfoque de mejoramiento de vida<sup>5</sup>

El enfoque de mejoramiento de vida debe entenderse como un proceso que pretende fomentar en las personas un cambio sostenible de actitud y mentalidad para la mejora constante de las condiciones de vida en una comunidad a partir de ejercicios de autoanálisis, reflexión y autogestión, aprovechando los recursos propios en el marco del trabajo solidario, la acción colectiva y el valor a la vida. Se implementó en Japón, posterior a la Segunda Guerra Mundial (1945), donde se ejecutaron programas y proyectos de mejoramiento de vida campesina. Bajo esta experiencia intentaron promover el desarrollo rural a través de dos enfoques: a) Enfoque de Mejoramiento de Vida (EMV) y b) Enfoque de sustento de vida (aumento de productividad). Para la implementación apostaron por dos tipos de extensionistas en el área rural: extensionista para EMV y extensionista agrícola. (Prodeca GL.; Segeplán y JICA 2016, a, p. 7).

Desde el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032, se establece que el desarrollo rural no debe ser entendido como una transformación de la sociedad rural al modo de vida urbano; indica que las personas como agentes dinamizadores son los que viven y se organizan a partir de sus características y especificidades sociales, culturales y políticas, sus formas de inserción en los circuitos productivos y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por lo tanto, el desarrollo solo será posible en la medida en que se consideren las cualidades y recursos propios de la población, como forma de consolidar su identidad, aportes y avances en el marco de una visión conjunta.

Con la implementación del enfoque de mejoramiento de vida, se pretende que los actores a nivel municipal alcancen el mejoramiento de la vida cotidiana en el ámbito personal, familiar



*Con la implementación del enfoque de mejoramiento de vida, se pretende que los actores a nivel municipal, alcancen el mejoramiento de la vida cotidiana en el ámbito personal, familiar y comunal.*

<sup>5</sup> Eje "Guatemala urbana rural" con rectores y co-ejecutores de políticas públicas, lineamiento 1.1.3.3.f. "Implementar el enfoque de mejoramiento de vida para el desarrollo de las buenas prácticas y cambios actitudinales de la población rural".



y comunal, promoviendo el cambio de actitud, el desarrollo de sujetos autogestionarios y el aprovechamiento de los recursos locales existentes. Adicionalmente, el enfoque de mejoramiento de vida fomenta la base para el desarrollo económico, más no se limita al incremento de ingresos familiares, sino que inserta en la cotidianidad de las personas un mejoramiento integral de la calidad de vida. Entre otros aspectos, esto incluye el cuidado de la nutrición, de la higiene y aspectos básicos de educación.



# CAPÍTULO III: RUTA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDM-OT)



El proceso metodológico para la Planificación del Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial PDM-OT definido por la Segeplán como ente rector de la planificación, se concibe como participativo, inclusivo y democrático, en el cual autoridades locales, municipales, y departamentales interactúan con representantes y líderes sociales, institucionales, del sector privado y de la cooperación internacional en el territorio en una convergencia centrada en el interés común y solidario del desarrollo humano y sustentable del municipio.

La figura 1, muestra el proceso metodológico para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, el cual se divide en cuatro fases cuyas actividades requerirán del análisis con los equipos técnicos municipales, así como la aplicación de métodos participativos involucrando a los actores clave en la gestión del desarrollo territorial.

**Figura 1**  
**Fases del proceso del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT)**

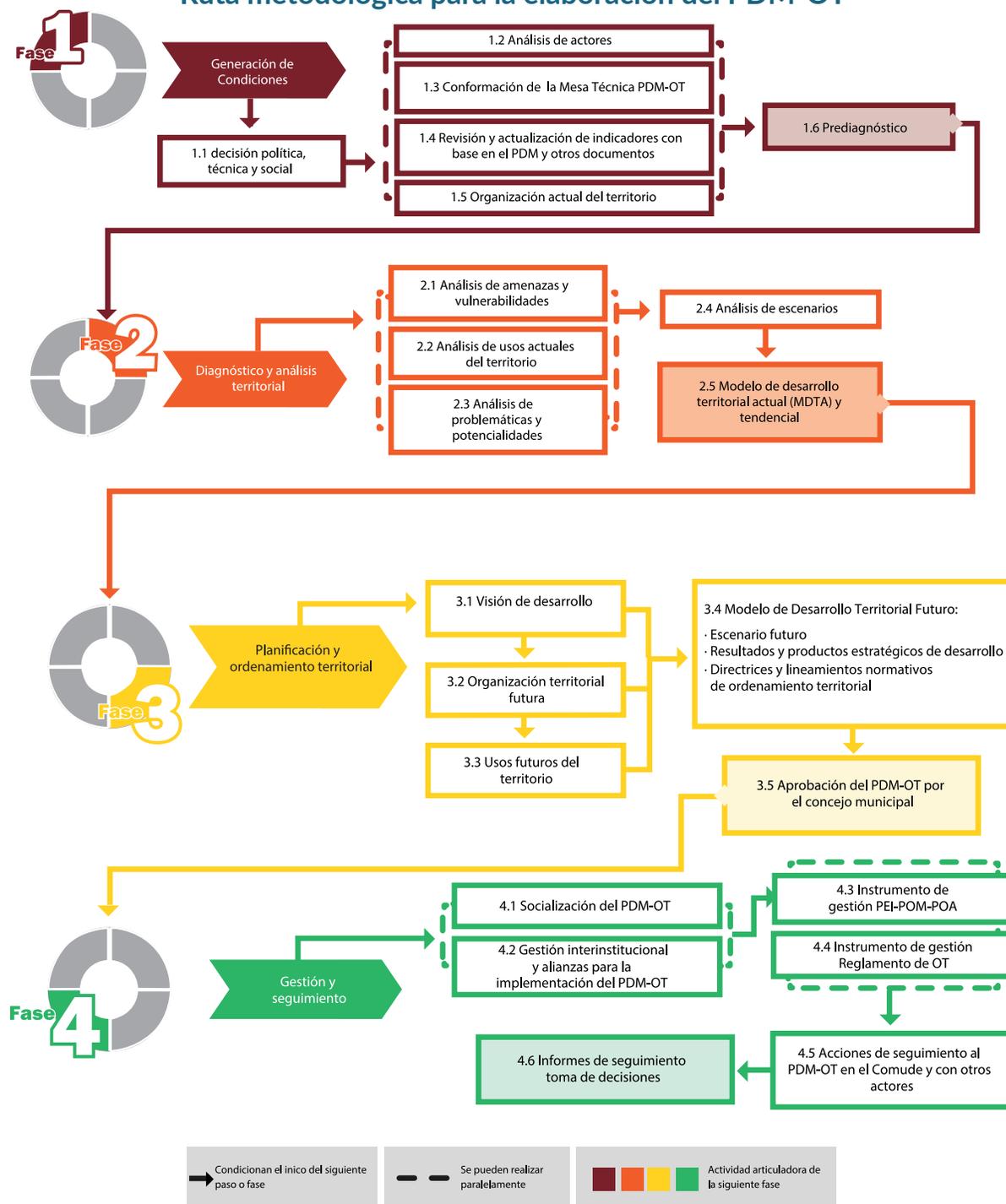


Fuente: ¿Cómo elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala? - Orientaciones Generales - Segeplán, 2018.



Cada fase del proceso concluye con una actividad articuladora que direcciona la continuidad para el inicio de la siguiente fase, como se observa en la figura 2.

**Figura 2**  
Ruta metodológica para la elaboración del PDM-OT



Fuente:Segeplán, 2017



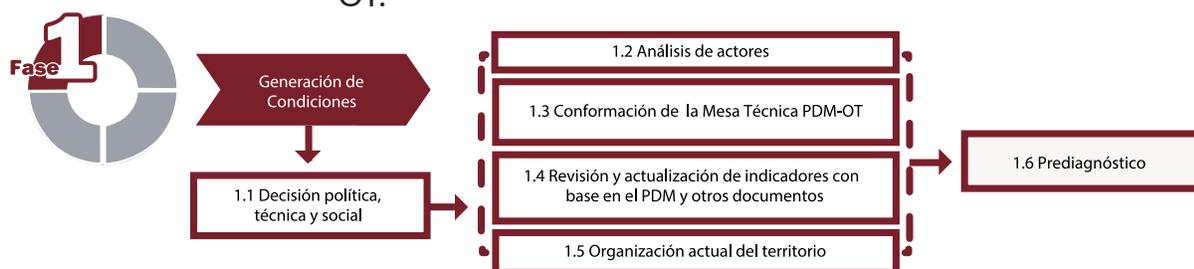
La presente guía metodológica aborda cada fase de la siguiente manera:

- Descripción de la actividad
  - La referencia de la herramienta metodológica para realizar la actividad (cuando aplique)
  - Los insumos requeridos para realizar la actividad
  - El paso a paso de cada actividad, en donde se incluye el responsable de su ejecución
- Las herramientas metodológicas estarán disponibles en la página web de Segeplán ([www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)), específicamente en el apartado de la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial (SPOT).
  - Algunas actividades requieren de la utilización de guías complementarias, las cuales formarán parte de la caja de herramientas, que también estarán disponibles en la página web de Segeplán.
  - Se recomienda que cada actividad de las fases de la ruta metodológica se ejecute mediante la siguiente secuencia:
    1. Trabajo de gabinete para recopilación y análisis de la información
    2. Talleres participativos para validar la información (cuando corresponda)
    3. Trabajo de gabinete para consolidar e integrar la información validada
  - Se recomienda que la redacción del documento se realice conforme al avance de las fases metodológicas.
  - Se deberá constituir un archivo digital en donde consten los documentos, fotografías, mapas, bibliografía y otros elementos que se utilicen o generen a lo largo del proceso.



# Fase 1 Generación de Condiciones

Se constituye en la fase primordial o necesaria en la que se toman las decisiones para asumir el proceso PDM-OT (Decisión política, técnica y social); se establecen los compromisos, plazos, formas o mecanismos de participación técnica y social, así como la estimación de los recursos humanos, financieros y tecnológicos a utilizar durante la realización del proceso PDM-OT.



## 1.1 Decisión política, técnica y social

**Descripción.** Este paso consiste en confirmar la decisión de las autoridades municipales, el compromiso del equipo técnico y el respaldo del Consejo Municipal de Desarrollo (Comude), para el proceso de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDM-OT).

### Insumos:

Presentación al Concejo municipal sobre la importancia y ruta metodológica del proceso PDM - OT.

### Paso a paso:

#### 1.1.1 Contextualización

Si la municipalidad<sup>6</sup> decide iniciar un proceso para elaborar, actualizar y/o alinear su PDM-OT a las prioridades nacionales esta deberá informarse sobre los siguientes aspectos.

<sup>6</sup> La municipalidad puede solicitar a Segeplán realizar una presentación ante el Concejo Municipal para ampliar la información relacionada con el proceso PDM-OT.



- ¿Qué es un PDM-OT?
- Importancia de la elaboración/alineación del proceso PDM-OT para el desarrollo del territorio/municipio
- Responsabilidad municipal para la elaboración/alineación del proceso PDM-OT y su implementación
- Capacidades técnicas y financieras municipales para la realización e implementación del proceso PDM-OT<sup>7</sup>

### 1.1.2. Acompañamiento técnico

El Concejo municipal tomará la decisión de aprobar el inicio del proceso PDM-OT. Para el efecto puede solicitar el acompañamiento técnico del ente rector de la planificación en Guatemala o gestionar otros mecanismos de apoyo, lo cual quedará establecido en punto de acta, que debe incluir:

- La solicitud para el acompañamiento técnico y metodológico por parte de Segeplán.
- El compromiso de la municipalidad de brindar el apoyo político, técnico y financiero para el proceso PDM-OT
- Designar al o los técnicos municipales quienes serán los responsables de coordinar el proceso. Se recomienda que sean el Director Municipal de Planificación conjuntamente con el Director Administrativo Financiero o bien el o los responsables de la Unidad de Gestión Ambiental Municipal o su equivalente.

Nota: La municipalidad deberá presentar el acta aprobada por el Concejo municipal ante la Delegación departamental de Segeplán correspondiente.

## 1.2 Análisis de actores

**Descripción.** En este paso se identificará y analizará a los principales actores, hombres y mujeres que inciden en el desarrollo del municipio y que determinen la participación, apropiación y seguimiento de los mismos en el proceso PDM-OT.

Para que el proceso de planificación y ordenamiento territorial oriente las estrategias o alternativas de desarrollo del

<sup>7</sup> Se sugiere utilizar la información de la última medición del **Ranking de la gestión municipal** referente a sus capacidades técnicas y financieras.



municipio es importante tener en cuenta las necesidades y prioridades de hombres y mujeres, pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, garantizando que todos tengan las mismas oportunidades de participar en este proceso de desarrollo y aporten a los beneficios o cambios que se esperan.

### Herramienta metodológica:

*Matriz de análisis de actores*

#### Paso a paso:

##### 1.2.1. Identificación de actores.

Realizar una identificación de los actores clave organizados o de forma individual, que inciden en el desarrollo del municipio, utilizando la técnica de lluvia de ideas u otra. Se recomienda que la identificación sea de los actores más relevantes para el desarrollo del territorio. Para la reducción de brechas de inequidad es imperativo que exista representación de los grupos vulnerables, desagregando la información al menos por sexo y por pueblos indígenas.

##### 1.2.2. Análisis de actores.

Aplicar la *Matriz de análisis de actores* para analizar tipo de actor; sector que representa en el territorio; espacio geográfico de intervención y grado de influencia. Se recomienda realizar este ejercicio con el equipo técnico municipal. Este análisis permite:

- Identificar y analizar a los actores que inciden en el desarrollo del municipio, con el fin de definir estrategias de abordaje para su participación en el proceso.
- Conocer a los actores para conformar la Mesa técnica PDM-OT (paso 1.3) y los aportes que desde su competencia y perspectiva pueden hacer a todo el proceso.

El resultado de este análisis es de uso interno; se recomienda no publicarlo o incluirlo en el documento final PDM-OT.



## 1.3 Conformación de la Mesa técnica de planificación y ordenamiento territorial PDM-OT

**Descripción:** Consiste en integrar la Mesa técnica de planificación y ordenamiento territorial (PDM-OT) para que lidere y coordine el proceso de formulación del PDM-OT<sup>8</sup> durante las cuatro fases de esta metodología.

### Herramienta metodológica:

*Matriz de conformación de la Mesa técnica PDM-OT*

### Insumos:

*Matriz de análisis de actores*

### Paso a paso:

#### 1.3.1 Conformación de la Mesa técnica PDM-OT

Sobre la base del análisis realizado, se determinará quiénes integrarán la Mesa técnica PDM-OT, cuya función principal será liderar y coordinar el proceso técnico de formulación del PDM-OT. Adicionalmente, esta mesa deberá presentar ante el Comude los avances del proceso para su validación y al Concejo municipal para su aprobación. Se recomienda que sea integrada por tres representantes de la municipalidad incluyendo a la Dirección Municipal de la Mujer; dos representantes institucionales y dos representantes de sociedad civil.

En el caso que se necesiten correcciones previo a su aprobación, la Mesa técnica PDM-OT deberá atender las indicaciones brindadas por el Concejo municipal hasta que el mismo este de acuerdo con el contenido de los avances para su aprobación.

La Mesa PDM-OT también será la encargada de presentar ante el Consejo municipal de desarrollo los avances y propuestas del proceso para su validación.

La Mesa PDM-OT estará conformada por las direcciones técnicas de la municipalidad y por los entes rectores y otros actores técnicos con representatividad en el territorio y con un alto grado de incidencia en las dinámicas territoriales del municipio.

<sup>8</sup> Se recomienda que el Director Municipal de Planificación y/o el coordinador de la Comisión de Servicios, Infraestructura, Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda (Art. 36 del Código Municipal Decreto No. 12-2002) asuma el rol de coordinación de la Mesa técnica PDM-OT. Esta Mesa estará integrada por actores clave que puedan brindar aportes y propuestas significativas al proceso.



Las atribuciones de la Mesa PDM-OT son las siguientes:

- Coordina y define el plan de trabajo y cronograma del proceso PDM-OT.
- Sistematiza las actividades de cada fase del proceso y elabora el producto final.
- Genera, propone y actualiza información; archiva, organiza y resguarda la misma.
- Socializa los avances y propuestas del proceso ante el Consejo Municipal de Desarrollo para su validación y seguimiento.
- Socializa los avances del proceso y documento final ante el Concejo Municipal para su aprobación.
- Elabora los informes de seguimiento y evaluación de la implementación del PDM-OT.

#### 1.4 Revisión y actualización de indicadores con base en el PDM vigente y otros documentos

**Descripción.** Consiste en revisar y actualizar el conjunto de indicadores para el proceso PDM-OT, considerando como línea base lo establecido en el PDM vigente, con el fin de comparar los datos base con los datos actualizados de los mismos, lo que permitirá determinar si hubo avance o no en el desarrollo del municipio.

**Herramienta metodológica:**

*Matriz de indicadores*

**Insumos:**

- Plan de Desarrollo Municipal -PDM- vigente (cuando aplique)
- Documentos con referencia municipal (elaborados posterior al PDM vigente)
- Plan de Desarrollo Departamental (cuando aplique)
- Plan de Desarrollo Regional (cuando aplique)
- Fuentes oficiales de información
- Metas Estratégicas de Desarrollo
- Indicadores de las Metas Estratégicas de Desarrollo



## Paso a paso:

### 1.4.1. Relación entre los indicadores nacionales, departamentales y municipales

Se debe revisar la relación entre los indicadores a nivel nacional, con los del nivel departamental y municipal (según información disponible) que se utilizarán para el seguimiento y evaluación de las prioridades nacionales de desarrollo. Este listado de indicadores armonizados será proporcionado previamente a las municipalidades por Segeplán.

### 1.4.2. Actualización de indicadores base

La Mesa técnica PDM-OT deberá actualizar el conjunto de indicadores base del PDM, con base en los datos oficiales disponibles.

### 1.4.3. Incorporación de otros indicadores

Complementar los indicadores base del PDM con otros indicadores relevantes que se encuentren en documentos técnicos, académicos o de investigación y que aporten posteriormente al análisis de las problemáticas, riesgos (a efectos provocados por eventos hidrometeorológicos o antropogénicos) y potencialidades del municipio contemplado en la fase II de este proceso. Es importante la inclusión de indicadores que no fueron considerados anteriormente y que son valiosos para la identificación de la situación y condición de los grupos vulnerables del municipio (mujeres, pueblos indígenas), en las cuatro dimensiones: social, económica, ambiental y político institucional; según corresponda.

Nota: Los indicadores deben llevar nombre, dato base, dato actualizado y fuente.

### 1.4.4. Comparación de dato actualizado con el dato base del indicador y su cumplimiento

Para conocer el comportamiento del dato actualizado y el dato base del indicador se debe analizar la diferencia entre estos como insumo para fortalecer el análisis de la problemática, y/o potencialidad en la fase siguiente.

Nota: En el caso de que un municipio no cuente actualmente con PDM, se construirá el conjunto de indicadores y solo se contará con línea base.



## 1.5. Organización actual del territorio

**Descripción.** Este paso consiste en consolidar la información relacionada con la organización del territorio municipal. Esto incluye entre otros temas, la jerarquización y función de los lugares poblados, accesibilidad, movilidad, riesgos (efectos provocados por eventos hidrometeorológicos y/o antropogénicos) prestación de servicios básicos y su relación con el comportamiento de la población en áreas urbanas y rurales, lo cual servirá de insumo para el análisis territorial.

### Herramientas metodológicas:

*Matriz de función de lugares poblados por actividad económica y servicios*

*Matriz de centralidades*

*Matriz de análisis de accesibilidad y movilidad*

### Insumos:

- Mapa base del municipio (Fuente oficial IGN que debe contener: límites, lugares poblados, microrregiones, infraestructura vial, hidrología (corrientes principales o permanentes) y relieve.
- Datos de población (censo)
- Mapa del casco urbano (ortofoto)
- Ranking de la Gestión municipal, disponible

### Paso a paso:

#### 1.5.1. Análisis de jerarquía de lugares poblados

Para todos los lugares poblados se deberá llenar la **Matriz de función de lugares poblados por actividad económica, servicios básicos, servicios de salud y educación (nivel pre primario, primario, básico y diversificado)**. De aquí se deriva la jerarquización de lugares poblados en función de los servicios que prestan. Este análisis permitirá además identificar las centralidades del municipio.

#### 1.5.2. Identificación de centralidades

Completar la **Matriz de centralidades** e identificar en el mapa base las centralidades con sus servicios y actividades económicas y los lugares dependientes conectados con líneas a su respectiva centralidad. Lo anterior dará a conocer la magnitud de las dependencias e identificar los lugares poblados que dependen de una centralidad de otro municipio. Durante la identificación



de centralidades es importante considerar la relación que existe entre los principales lugares poblados y las dinámicas ambientales circundantes, así como su ubicación en términos de microcuencas y su localización con respecto a los recursos hídricos.

Considerar si la micro regionalización municipal actual corresponde a las centralidades identificadas. De no ser así, analizar la necesidad de replantear la misma.

### 1.5.3. Análisis de accesibilidad y movilidad

Llenar la *Matriz de accesibilidad y movilidad* y representar en el mapa de centralidades, la movilidad y conectividad. Esta información contribuirá a visualizar las necesidades de los distintos tipos de movilización de las personas a sus destinos, sus medios de transporte y tiempos de movilización.

Nota: Con la información generada en los incisos anteriores se obtiene la organización actual del territorio en forma descriptiva y representada en mapas.

## 1.6. Prediagnóstico

**Descripción.** Consiste en consolidar la información relevante de la fase I que presente una primera lectura del estado de los indicadores de desarrollo del municipio, la organización territorial y su relación con las dinámicas poblacionales. El prediagnóstico constituye, además, un subproducto cuyo contenido permitirá direccionar la siguiente fase del proceso, por tanto es una actividad articuladora del mismo.

Es importante en esta fase recordar que los enfoques de equidad étnica y de género, gestión de riesgo, y cambio climático, ecosistémico y mejoramiento de vida, deben ser transversales durante todo el proceso, lo que facilitará realizar un análisis que permita distinguir las desigualdades o diferencias que existen entre hombres y mujeres a nivel local, ya sean éstas socioeconómicas, demográficas, culturales, etc., siendo conscientes que es en el espacio local en donde se manifiestan las necesidades de las personas y de la misma forma se identifican sus potenciales para el desarrollo. Este análisis diferenciado permitirá plasmar los intereses y necesidades de ambos en el proceso de planificación y en la búsqueda de su desarrollo desde su misma diversidad.



## Paso a paso:

### 1.6.1. Redacción del Prediagnóstico

Deberá redactarse un texto<sup>9</sup> que integre las principales conclusiones de cada una de las actividades de la Fase I (Generación de Condiciones), que incluya también la perspectiva de hombres, mujeres y pueblos originarios. Este texto deberá contener:

- a. Información general del municipio. Ubicación geográfica y división político-administrativa, demografía (breve análisis), historia, cultura e identidad (lugares sagrados e históricos).
- b. Análisis de actores. Resultado de aplicar la herramienta Matriz de análisis de actores; se deberá hacer una relación entre los tipos de actores, sus intereses, influencia y posición respecto al proceso y la estrategia de abordaje. Debe ser una narrativa que presenta las principales conclusiones del análisis (la matriz será parte del expediente documental del proceso y no se incluirá en este apartado).
- c. Análisis de la revisión del PDM vigente (cuando aplique) y documentos relacionados al desarrollo del municipio. Presentar una narrativa que de manera objetiva muestre el comportamiento de los indicadores y su relación con los de nivel departamental y nacional (según información disponible). Se recomienda evitar los juicios de valor, es decir opiniones o percepción personal.
- d. Conclusiones del análisis de la organización del territorio. Vinculación y jerarquías que se generan entre centros poblados; acceso a servicios, relación entre áreas urbanas y rurales, funcionalidad de las microrregiones, ámbito municipal y su vinculación extra municipal, funcionalidad de las vías de comunicación para la movilidad, articulación territorial; desigualdades en el territorio (áreas menos desarrolladas); riesgo del territorio a los efectos provocados por el cambio climático; otros. Incluir mapas temáticos generados.

<sup>9</sup> Se recomienda que el prediagnóstico sea concreto y limitado al contenido de esta fase. No exceder de tres páginas, sin incluir herramientas metodológicas aplicadas, las cuales deben resguardarse digitalmente.



- e. Conclusiones de la primera fase del proceso relacionado con las condiciones políticas, técnicas, administrativas, ambientales y sociales para el proceso PDM-OT y recomendaciones para el abordaje de la segunda fase del proceso.
- f. Anexos
  - Acta de aprobación del Concejo municipal para la elaboración del PDM-POT
  - Acta de conformación de la Mesa PDM-OT
  - Conjunto de indicadores base
  - Mapas elaborados



## Fase 2 Diagnóstico y Análisis Territorial

Es el momento en el ciclo de la planificación en el que se realiza el análisis de la situación actual del municipio basado en datos geográficos y estadísticos oficiales; se actualizan variables e indicadores que establezca la línea base de seguimiento a la problemática y se plantea el modelo de desarrollo territorial actual; asimismo, se analizan las causas que originan las principales problemáticas del municipio. Incorpora los elementos o factores internos y externos que definen los enfoques transversales, tales como la equidad étnica y de género; gestión de riesgo y cambio climático; enfoque ecosistémico y enfoque de mejoramiento de vida.



En esta fase del proceso la aplicación de métodos participativos es importante; además de la generación de información el objetivo de esta fase es apoyar en la comprensión del territorio por parte de los actores locales para llegar a consensos básicos sobre su situación actual en sus ámbitos: institucional, socioeconómico, ambiental y cultural.

En el diagnóstico y análisis territorial se genera, obtiene y analiza información, lo que facilitará que la formulación de propuestas sea fundamentada y el proceso de toma de decisiones sea informado y validado.



## 2.1 Análisis de amenazas y vulnerabilidades

**Descripción.** Identificar las principales amenazas y vulnerabilidades que afectan a la población en su territorio, para ser consideradas dentro de los procesos de análisis de la planificación y ordenamiento territorial.

En esta actividad se considera importante la participación de hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, población indígena, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables, que deben ser consideradas en el análisis urbano y rural. Esto con el propósito de obtener información de las condicionantes sociales que potencian las vulnerabilidades e inciden en la capacidad de resiliencia, los cuales son elementos esenciales por considerar en la planificación del desarrollo sostenible y resiliente del territorio. Reducir las vulnerabilidades existentes en los territorios es una responsabilidad compartida, en la que si bien las autoridades locales son las responsables de liderar los procesos y generar espacios de coordinación, las alianzas representan un mecanismo para convertir las propuestas de los actores locales en acciones concretas.

“Los planes municipales que incorporan elementos de reducción del riesgo a los desastres, se convierten en el instrumento por excelencia del ordenamiento, la gestión, la administración y la gobernabilidad del desarrollo seguro y sostenible del municipio” (Conred, 2015. p. 27).

Con el propósito de obtener información sobre las condiciones de riesgo que prevalecen en el territorio, es necesaria la identificación de las amenazas y vulnerabilidades utilizando fuentes primarias y secundarias.

### Herramienta metodológica:

*Matrices de análisis de amenazas y vulnerabilidades*

### Insumos:

- Presentación de conceptos en el tema de riesgo
- Mapa de Amenaza por deslizamientos e inundaciones – CONRED
- Atlas de riesgo a nivel municipal y lugar poblado (Elaborado con base en la estimación participativa de amenazas y vulnerabilidades). Dirección de Gestión de Riesgos, Segeplán
- Mapa de sequías, MAGA



- Índice para la Gestión de Riesgo INFORM – CONRED

### Paso a paso:

#### 2.1.1. Revisión y análisis de la información

La Mesa técnica PDM-OT realizará una revisión de los insumos antes descritos, así como del análisis de amenazas y vulnerabilidades del Plan de Desarrollo Municipal vigente; esto con el objeto de obtener información para el llenado de las *Matrices de Análisis de amenazas y vulnerabilidades*, y generar los mapas base para la localización de las amenazas con los actores locales.

#### 2.1.2. Análisis participativo de amenazas y vulnerabilidades

La Mesa Técnica PDM-OT dirigirá la actividad de *Análisis de amenazas y vulnerabilidades* de forma participativa de la siguiente manera:

- a. Socializar los conceptos de amenaza, vulnerabilidad, riesgo y desastre a los participantes. En este momento es importante aclarar los tipos de amenazas y vulnerabilidades a identificar.
- b. Llenar la herramienta *Matrices de análisis de amenazas y vulnerabilidades*, con particular énfasis en los daños y pérdidas que pueden provocar las amenazas a la infraestructura y medios de vida (actividades agrícolas y pecuarias).
- c. Localizar sobre los mapas base las amenazas identificadas en el área urbana, en las áreas de crecimiento urbano y en el área rural.

#### 2.1.3. Generación de resultados

La Mesa técnica PDM-OT sistematizará el análisis de amenazas y vulnerabilidades y generará los mapas de amenazas en el área urbana y en el área rural con énfasis en aquellas que tengan un impacto significativo en el territorio.

## 2.2 Análisis del uso actual del territorio

**Descripción.** Consiste en identificar los usos actuales del territorio, lo cual incluye el análisis de conflictos de uso, la identificación de áreas y espacios de uso y manejo especial y, la identificación de las políticas y leyes que inciden o condicionan su uso.



Se debe comprender el territorio como una construcción social integrada por componentes biofísicos, económicos, políticos y socioculturales, más allá de aspectos únicamente naturales. Este paso consiste en identificar las actividades que actualmente se realizan en un espacio territorial determinado y su relación con la vocación del suelo y su capacidad de uso. Esto contribuirá a una mejor comprensión de la situación actual del municipio en términos de la prestación de servicios, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de las condiciones actuales para la movilidad interna y externa. En este análisis es importante reconocer y evidenciar los conflictos de uso y su incidencia en grupos vulnerables (mujeres, niñez y juventud).

### **Herramienta metodológica:**

*Uso actual del territorio*

#### **Insumos:**

- Mapas generados para el análisis de la organización actual del territorio (Fase 1, paso 1.5)
- Mapas generados en el análisis de amenazas y vulnerabilidades (Fase 2, paso 2.1)
- Mapa de uso del suelo, MAGA (En su versión más reciente)
- Mapa de capacidad de uso del suelo, MAGA (En su versión más reciente)
- Mapa de Bosques y Uso de la Tierra, GIMBUT (En su versión más reciente)
- Mapa de cuencas hidrográficas
- Mapa de recursos hídricos
- Mapa de relieves o curvas a nivel
- Ortofotos
- Mapas de lugares sagrados.
- Mapas de sitios arqueológicos
- Mapa de reservas del Estado
- Otros mapas generados a nivel de municipalidad (áreas protegidas, bosques/tierras comunales, parques municipales, ejidos, mapas de incentivos forestales, etc.).

#### **Paso a paso:**

La Mesa técnica PDM-OT, deberá:

#### **2.2.1. Analizar los límites municipales, características físicas, marco legal y usos actuales del territorio rural y urbano:**



- a. Identificar en el mapa base las diferencias del perímetro municipal (límites), según la información que maneja la Municipalidad, las comunidades y las diferentes instituciones; (tomar en cuenta los límites del Registro de Información Catastral (RIC) si el municipio que se está trabajando o los municipios colindantes están declarados en proceso catastral).
- b. Analizar y relacionar el espacio físico con el espacio construido. Esto permitirá obtener información sobre los lugares poblados que se encuentran en áreas expuestas a las amenazas identificadas; ubicación de lugares poblados en zonas de recarga hídrica o nacimientos y fuentes de agua bajo amenaza de contaminación; deforestación o mal manejo del recurso forestal; identificar cuáles son las dinámicas que se pueden presentar derivadas de la construcción o ampliación de la red vial; áreas protegidas; sitios arqueológicos u otros; áreas que se encuentran amenazadas o se ven afectadas por actividades extractivas; cultivos de extensión que amenazan zonas boscosas y ecosistemas propios del lugar, entre otros.
- c. Identificar el marco legal y político que afecta las áreas de uso y manejo especial del territorio y sus implicaciones. Con la información recopilada y analizada, generar un mapa específico del territorio que sea afecto a dicha legislación y políticas.
- d. Analizar el mapa de uso actual del suelo y actualizar los cambios de uso que se han presentado en el territorio al momento del análisis.
- e. Analizar la intensidad de uso del territorio municipal. Este paso se realiza sobreponiendo el mapa de uso del territorio actualizado sobre el mapa de capacidad de uso, con el objetivo de determinar qué áreas están en sobre uso, sub utilización y uso correcto.
- f. Redactar las conclusiones técnicas referentes al uso actual del territorio y generar los mapas temáticos necesarios, lo cual servirá de insumo para la reflexión participativa con actores territoriales clave. Se recomienda utilizar lenguaje sencillo y comprensible.



### 2.2.2. Reflexión participativa sobre el análisis de usos actuales del territorio

La Mesa técnica PDM-OT, dirigirá la actividad participativa con un grupo focal definido previamente. Los participantes deberán:

- a. Analizar la relación entre el uso y la organización territorial actual, con el objetivo de comprender los usos actuales del territorio condicionados a la movilidad, a la prestación de servicios, a la división administrativa u otros aspectos de la organización territorial.
- b. Reflexionar y validar participativamente sobre los cambios, tendencias, temporalidad y magnitud en el uso del territorio así como la identificación de usos compatibles o no. El resultado de esta discusión deberán ser conclusiones consensuadas que contribuyan a la identificación de futuras propuestas.

### 2.2.3. Consolidar resultados

La Mesa técnica PDM-OT, deberá:

Redactar las conclusiones sobre el uso actual del territorio y elaborar los mapas respectivos, en sus ámbitos urbano y rural. La información obtenida en este paso es un insumo para la redacción del Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA).

## 2.3 Análisis de problemáticas y potencialidades

**Descripción.** Realizar el análisis de las problemáticas del municipio y sus respectivas causas para priorizar la atención de las mismas; así como la identificación de las potencialidades del municipio y el abordaje de los factores que limitan su desarrollo.

### Herramienta metodológica:

*Matriz de Análisis de problemáticas y potencialidades*

### Insumos:

- Modelos de Gestión por Resultados -GpR (14 Resultados Estratégicos de País -REP)
- Prioridades nacionales de desarrollo / Metas estratégicas de desarrollo
- Plan de Desarrollo Municipal (cuando aplique)
- Plan de Desarrollo Departamental (cuando aplique)



- Plan de Desarrollo Regional (cuando aplique)
- Diagnóstico Económico Territorial (cuando aplique)

**Paso a paso:**

La Mesa técnica PDM-OT deberá:

**2.3.1. Revisión y lectura de los insumos**

Previo a realizar la actividad participativa se deberá dar lectura al PDM vigente y al Diagnóstico Económico Territorial, para extraer de allí las problemáticas y potencialidades identificadas; posteriormente realizar el análisis; se deberán considerar los enfoques transversales: de equidad étnica y de género; de riesgo y cambio climático; el enfoque eco sistémico y el enfoque de mejoramiento de vida.

**2.3.2. Taller participativo de análisis de problemáticas y potencialidades**

Posteriormente la Mesa técnica PDM-OT presentará al grupo de actores territoriales las problemáticas del municipio y sus respectivas causas así como las potencialidades identificadas para su análisis y validación.

En este mismo taller participativo se deberá conducir el ejercicio de análisis de las problemáticas y sus respectivas causas. Además se identificará a la población afectada por género y pueblo (Maya, Xinka, Garífuna, Ladino o Mestizo); así como la descripción de las áreas con mayor afectación de la problemática. Con estas variables se analizarán también las potencialidades.

**2.3.3. Redacción y consolidación de la información**

Como trabajo de gabinete se realizará el análisis de causa y efecto; puede utilizarse la técnica de árbol de problemas u otra.

La información obtenida en el taller participativo será consolidada en la herramienta correspondiente (Matriz de análisis de problemáticas y potencialidades), la cual se retomará en la segunda y tercera fase de este proceso.

Además se deberá redactar en un texto, la condición o estado de las problemáticas y potencialidades (agregar fotografías cuando corresponda).



## 2.4 Análisis de escenarios<sup>10</sup>

**Descripción.** Consiste en plantear los escenarios de desarrollo del territorio municipal. Permite visualizar, discutir y consensuar la situación actual, la tendencia de ésta en el tiempo y la situación futura que permita enfrentar los problemas y desarrollar las potencialidades identificadas para el municipio, en la fase anterior.

### Herramienta metodológica a utilizar:

*Matriz de Modelo de Desarrollo Territorial Actual*

### Insumos:

- Conjunto de indicadores
- Análisis de amenazas y vulnerabilidades
- Análisis de usos actuales del territorio
- Análisis de problemáticas y potencialidades

### Paso a paso :

La Mesa técnica PDM-OT, definirá:

#### 2.4.1 Escenario actual - Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA)

Esta herramienta se utiliza para realizar un consolidado de información obtenida durante las dos primeras fases del proceso PDM-OT, con el propósito de elaborar el (MDTA). Las herramientas ya aplicadas se constituyen en los insumos para el análisis.

**a. Unidad de análisis:** Integrar las problemáticas y sus causas con los indicadores relacionados; para ello se toma el dato base del PDM y el dato actualizado, llegando a determinar si el indicador ha disminuido, aumentado o se ha mantenido; de esta forma se establece el **escenario actual**. Este mismo análisis se hará con el análisis de potencialidades. El análisis de indicadores se puede hacer cuantitativo o cualitativo para los que carecen de datos.

**b. Análisis complementario:** Para completar el análisis de la problemática, se relacionan las características y organización del territorio; para los casos donde aplique, se toman en cuenta los

<sup>10</sup> El análisis de escenarios conceptualmente incluye el escenario actual, tendencial y el escenario futuro, por orden metodológico en esta guía el escenario futuro se abordará en la fase 3.



enfoques transversales: equidad étnica y género, mejoramiento de vida, servicios ecosistémicos, gestión de riesgo y cambio climático.

#### 2.4.2 Escenario tendencial

Es una herramienta para realizar un análisis de prospectiva hacia el 2032, con base en el comportamiento histórico de los indicadores más significativos que están relacionados con la problemática y/o potencialidades del municipio, esto con el propósito de reflexionar sobre la tendencia positiva o negativa que se producirá en el desarrollo del territorio.

Este análisis se realiza de forma gráfica para los indicadores que cuentan con datos estadísticos, entre la línea base del PDM vigente y el dato actualizado, o bien conforme a datos provenientes de censos o encuestas realizadas.

Con base en el comportamiento del indicador, realizar una reflexión técnica sobre lo que sucederá con la problemática y/o potencialidad, en el caso que no se realicen acciones estratégicas o que se continúe haciendo lo mismo (según sea el caso).

Para indicadores sin datos o cualitativos, el análisis de tendencia se realizará de forma descriptiva, donde se pueden relacionar los efectos de la problemática analizada.

#### 2.4.3 Proyección de población y demanda de servicios futuros

Consiste en pronosticar la tendencia del crecimiento poblacional, con base en las proyecciones del INE de los últimos años, con el propósito de estimar la demanda de servicios básicos, salud y educación, que los habitantes del territorio van a requerir en los años subsiguientes hasta el 2032.

### 2.5 Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA) y tendencial

**Descripción.** Consiste en la descripción de la situación actual y tendencial del municipio, expresada en las principales problemáticas y sus causas; así como en las potencialidades y los factores que afectan o favorecen el desarrollo del municipio, como elemento base para la planificación del territorio.



**Insumos:**

- Escenario actual
- Escenario tendencial
- Matriz de indicadores
- Análisis de amenazas y vulnerabilidades
- Análisis de usos actuales del territorio
- Análisis de problemáticas y potencialidades

**Paso a paso:**

La Mesa técnica PDM-OT procederá a realizar la redacción del MDTA, en función de las problemáticas y potencialidades que fueron previamente priorizadas y vinculadas en el marco de las Prioridades Nacionales de Desarrollo; se recomienda hacer énfasis en el análisis comparativo entre los niveles departamental y municipal y el comportamiento histórico de los indicadores, especialmente entre la línea base del PDM vigente y el dato actualizado. Se sugiere incluir mapas, gráficas, tablas, esquemas o fotografías que representen de mejor manera la situación actual del municipio.





## Planificación y Ordenamiento Territorial

Es la fase de toma de decisiones del municipio en términos de planificación y ordenamiento territorial; donde se define los resultados y productos estratégicos de desarrollo y las directrices y lineamientos normativos de ordenamiento territorial, con base en la visión de desarrollo, la organización, usos y escenarios futuros del territorio. El producto de esta fase es el planteamiento del **modelo de desarrollo territorial futuro (MDTF)**, el cual determina la proyección de nuevas dinámicas territoriales del municipio alineadas a las prioridades nacionales del país.



### 3.1 Visión de desarrollo

**Descripción.** La formulación o actualización de la visión de desarrollo del municipio debe incorporar los enfoques transversales y debe ser articulada con la visión de desarrollo en los distintos niveles que integran el SNP, de tal manera que sea coherente con las categorías, niveles y tipos de planificación que corresponda (Segeplán, 2016 b, p. 26).

Para el planteamiento de la visión municipal, considerar lo siguiente:

- Se realizarán cambios, ajustes o modificaciones a la visión municipal de desarrollo vigente (cuando corresponda).
- La población del municipio es el centro del desarrollo.
- La visión municipal debe estar articulada con los ejes del



Plan Nacional de Desarrollo K´atun Nuestra Guatemala 2032.

- La visión municipal deberá estar articulada con la visión departamental y regional de desarrollo, en el caso de que existan los respectivos instrumentos de planificación de dichos niveles.
- La imagen del municipio que se desea proyectar.
- Valores o principios con referencia a los enfoques transversales (equidad étnica y de género, riesgo y cambio climático, ecosistémico y enfoque de mejoramiento de vida).

### **Herramienta metodológica:**

*Matriz Visión de desarrollo municipal*

#### **Insumos:**

- Modelo de Desarrollo territorial actual - MDTA (Fase 2, paso 2.5)
- Análisis tendencial
- Visiones de desarrollo existentes de los diferentes niveles del Sistema Nacional de Planificación

#### **Paso a paso:**

La Mesa técnica PDM-OT deberá:

#### **3.1.1. Vinculación de los elementos del nivel municipal con las prioridades de país**

Revisar y analizar los tres insumos listados anteriormente para identificar los elementos comunes que se desean transformar en el futuro, en atención a las problemáticas y potencialidades priorizadas para el municipio.

En el caso del análisis de las visiones multinivel existentes, deberá considerarse las implicaciones municipales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo K´atun Nuestra Guatemala 2032. Así mismo, es importante revisar la visión de desarrollo integral en los niveles regional (Plan de Desarrollo Integral - PDI); departamental (Plan de Desarrollo Departamental - PDD) y municipal (Plan de Desarrollo Municipal - PDM), según corresponda. Por último, es recomendable la revisión de otros instrumentos de planificación relacionados al ámbito municipal o intermunicipal; por ejemplo, planes transfronterizos, planes maestros / sectoriales, planes de manejo integral de cuencas, planes mancomunados y el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC), entre otros.



Identificar los elementos comunes de las visiones multinivel revisadas para determinar cómo el municipio vincula su visión con el nivel territorial inmediato y cómo contribuye a la visión de desarrollo del país considerando las características propias del municipio en términos de identidad territorial.

### 3.1.2. Redacción de la visión de desarrollo y aprobación

Con los insumos del paso 3.1.1, redactar la visión de desarrollo, la cual debe considerar los siguientes elementos:

- Nombre del municipio y año de proyección (2032)
- ¿Qué hará distintivo al municipio para ser competitivo ante los demás?
- ¿En qué sentido el municipio es un punto estratégico de desarrollo para el país?
- ¿Cómo se visualiza el municipio en el futuro (largo plazo)?
- La visión debe ser dirigida a las personas para que se solucionen los problemas vigentes y para que superen los factores actuales que limitan sus potencialidades.

### 3.1.3. Reflexión participativa para aprobación de la visión

La Mesa técnica PDM-OT presentará a los actores territoriales los modelos de desarrollo territorial actual y la propuesta de visión de desarrollo para su discusión y aprobación. Posteriormente esta será presentada ante el Comude, la cual quedará en punto de Acta.

## 3.2 Organización territorial futura

**Descripción.** Deberá definirse el esquema de organización territorial futura, el cual debe contener el replanteamiento de centralidades del municipio como base para articular la movilidad interna y externa, acercar los servicios a los ciudadanos, fortalecer la vinculación urbano-rural, mejorar la gestión del riesgo y el aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales.

### Herramienta metodológica:

*Matriz de la Organización territorial futura*

### Insumos:

- Modelo de desarrollo territorial actual y tendencial
- Visión de desarrollo
- Organización actual de territorio



### 3.2.1. Identificar las centralidades estratégicas y su función

Con base en el análisis de las centralidades realizado en el paso 1.5 de la Fase 1, y en el Análisis territorial de la Fase 2, determinar cuáles Centralidades deben fortalecerse en función de su jerarquía (población, actividades económicas y servicios).

Para cada una de las Centralidades establecidas en el paso anterior, definir su especialidad y las propuestas de acciones estratégicas para el fortalecimiento, consolidación o desarrollo de las mismas.

### 3.2.2. Micro regionalización

Se deberá analizar y definir si es necesario, replantear la micro regionalización u otra forma de organización territorial en el municipio, considerando criterios de ubicación, accesibilidad, dinámicas territoriales, relieve y fisiografía del municipio.

### 3.2.3 Definir el esquema de organización territorial futura

Se procede a realizar la propuesta de organización territorial futura considerando la movilidad y accesibilidad interna y externa del municipio en una relación de análisis: origen-destino y viceversa de las personas y sus actividades conexas (esto puede representarse en un esquema geográfico). Esta proyección incluye las líneas de comunicación esenciales que deben contar con las condiciones necesarias para generar una óptima accesibilidad que cubra como mínimo las siguientes relaciones:

#### a. Movilidad interna del municipio:

- Relación y grado de accesibilidad entre cada centralidad y los lugares poblados del municipio
- Relación y grado de accesibilidad entre las centralidades y la cabecera municipal

#### b. Accesibilidad interna del municipio<sup>11</sup>:

- Accesibilidad a servicios de educación
- Accesibilidad a servicios de salud
- Accesibilidad de las actividades productivas a puntos de acopio y comercialización

11 La dimensión de género aplicada en el ordenamiento territorial está relacionada también con el grado de accesibilidad que las mujeres tienen a determinados servicios, específicamente en cuanto al uso del tiempo y a la maternidad (cercanía a escuelas y guarderías, hospitales, etc.).



- Accesibilidad a servicios comerciales
- Accesibilidad a servicios públicos (municipales y del Estado)
- Accesibilidad a telecomunicaciones e internet

**c. Movilidad externa del municipio:**

- Relación y grado de accesibilidad entre la cabecera municipal y la cabecera departamental
- Relación y grado de accesibilidad entre la cabecera municipal y otros lugares poblados estratégicos tales como la ciudad capital, puertos marítimos, y puertos fronterizos, entre otros.
- Relación y grado de accesibilidad por importancia del destino (sub-regional)

Para analizar el grado de accesibilidad se deben considerar los criterios siguientes:

- Tiempo necesario para llegar de un lugar a otro
- Costos de traslado de un lugar a otro
- Tipo de esfuerzo a emplear para llegar de un lugar a otro (caminando, en bus, camino de terracería, carretera asfaltada, topografía, etc.)

Los análisis arriba descritos sobre movilidad y accesibilidad permitirán elaborar el esquema de organización territorial futura y así complementar las propuestas de acciones estratégicas para fortalecer, consolidar o desarrollar las centralidades.

### 3.3 Usos futuros del territorio

**Descripción.** Consiste en delimitar áreas homogéneas conforme a sus características, problemáticas y potencialidades para proponer lineamientos normativos de ordenamiento territorial que permita atender las prioridades del municipio y su contribución a las prioridades de país.

**Herramienta metodológica:**

*Usos futuros del territorio*

**Insumos:**

- Análisis de amenazas y vulnerabilidades del territorio
- Análisis de usos actuales del territorio
- Visión de desarrollo



- Escenario tendencial
- Organización territorial futura

**Paso a paso:**

### **3.3.1 Delimitación de las categorías de usos del territorio**

Las categorías generales de usos del territorio son las siguientes:

- Urbana
- Expansión urbana
- Rural
- Protección o uso especial

Con base en el análisis tendencial, la organización territorial futura y la visión de desarrollo, la Mesa técnica PDM-OT, definirá los criterios para la delimitación de cada categoría de uso del territorio. Considerando como referencia dichos criterios, se procederá a realizar la delimitación geográfica de cada categoría de usos del territorio.

Esta delimitación geográfica debe ser consensuada y validada con los entes rectores relacionados con el marco legal nacional que incide en la gestión del territorio (áreas protegidas, áreas de reserva del Estado, sitios arqueológicos, cuencas hidrográficas, producción agrícola, desarrollo urbano, servicios básicos, etc.).

El proceso de delimitación de las categorías de usos del territorio debe considerar los mecanismos que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente al gobierno municipal (Congreso de la República de Guatemala, 2012, p. 47).

La delimitación de estas cuatro categorías de usos del territorio se constituye en la base técnica para la posterior definición de las directrices generales de ordenamiento territorial, la delimitación geográfica de las subcategorías de usos del territorio y los lineamientos normativos de ordenamiento territorial.

## **3.4 Modelo de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF)**

Es el producto de la fase de Planificación y Ordenamiento Territorial, consiste en el planteamiento de la situación futura del municipio que se alcanzará por medio de los resultados



y productos estratégicos de desarrollo y las directrices y lineamientos normativos de ordenamiento territorial.

### 3.4.1. Escenario futuro

**Descripción.** Consiste en el análisis y descripción de cómo deberá ser la situación futura del municipio, de tal manera que se atiendan las problemáticas actuales y que se impulsen las potencialidades del territorio, alineadas a las prioridades nacionales de desarrollo. Esta actividad es clave en la toma de decisiones del municipio para la gestión del territorio.

#### Herramienta metodológica:

*Análisis de escenarios*

#### Insumos:

- Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA) y tendencial
- Visión de desarrollo
- Organización territorial futura
- Usos futuros del territorio

#### Paso a paso:

La Mesa técnica PDM-OT, deberá realizar lo siguiente:

#### Redacción del escenario futuro

Con el resultado de la relación de la información contenida en los insumos, se redacta el escenario futuro, considerando como mínimo los siguientes aspectos:

- Estructurarse de tal manera que se atiendan las prioridades nacionales y las metas estratégicas de desarrollo.
- Se debe hacer énfasis en la relación complementaria que existe entre el área urbana y el área rural; la población objetivo y los enfoques de equidad étnica y de género, riesgo y cambio climático, ecosistémico y mejoramiento de vida. Para evidenciar la atención de estos enfoques se verificará que se indique cómo se logra la inclusión de los grupos vulnerables, cómo se minimizará los efectos del cambio climático, cómo se reducirá el riesgo y cómo se involucra a la población en la mejora de sus condiciones. Se recomienda que la parte descriptiva del escenario futuro no exceda de tres páginas.



### 3.4.2. Resultados y productos estratégicos de desarrollo

**Descripción.** Consiste en la selección de los resultados de desarrollo a nivel municipal que correspondan a los resultados o metas que se deriven de las prioridades de desarrollo a nivel nacional y departamental, a efecto de que dichos resultados incluyan metas viables de alcanzar a nivel municipal y que contribuyan a disminuir las brechas existentes.

#### Insumos:

- Análisis de problemáticas y potencialidades
- Escenario actual
- Escenario futuro

#### Paso a paso:

La Mesa técnica PDM – OT deberá realizar:

#### Definición de resultados e indicadores de impacto.

Se completa la primera parte de la **matriz de resultados y productos estratégicos**, en donde, a partir del **Análisis de causalidad**, se plantean los **Resultados y sus indicadores de impacto** a nivel municipal, los cuales deben ser coherentes con los resultados priorizados a nivel departamental y los resultados o metas derivadas de las prioridades nacionales de desarrollo.

#### Definición de productos estratégicos de desarrollo.

Con base en los resultados estratégicos priorizados a nivel municipal, se seleccionan los productos estratégicos de desarrollo asociados a los mismos, y que respondan a las condiciones y necesidades del territorio.

Se realiza un análisis de la población objetivo a la que se le debe entregar el producto seleccionado. Con esta información se define la meta de cada producto con su respectivo indicador, la temporalidad en función de corto plazo (al 2019), mediano plazo (2024) y largo plazo (2032) y el o los responsables de su entrega.

### 3.4.3. Directrices de ordenamiento territorial

**Descripción.** Consiste en definir las directrices de ordenamiento territorial que orientan la gestión del territorio en el largo plazo. Las directrices de ordenamiento territorial son la base fundamental para determinar las principales decisiones que se



deben tomar sobre la ocupación, uso y desarrollo del territorio. Estas premisas serán la orientación para definir las subcategorías de uso para cada una de las cuatro categorías generales.

**Insumos:**

- Usos futuros del territorio
- Escenario futuro

**Paso a paso:**

- Con base en el análisis de los insumos la Mesa técnica de PDM-OT, deberá definir las directrices generales de ordenamiento territorial que se aplicarán en cada categoría de usos del territorio.
- Luego se subdivide geográficamente cada categoría en subcategorías de usos del territorio, de tal manera que se consolide la implementación de las directrices generales, de ordenamiento territorial. La cantidad de subcategorías puede variar según las necesidades y decisiones de cada municipio.
- Con base en la delimitación geográfica de las categorías y sus respectivas subcategorías se elabora el mapa de “Categorías y subcategorías de usos del territorio”, el cual corresponde al cumplimiento del artículo 143 del Código Municipal, donde se refiere a la determinación en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial “del uso del suelo dentro de la circunscripción territorial del municipio, de acuerdo a la vocación del mismo y las tendencias de crecimiento de los centros poblados y desarrollo urbanístico”.

**3.4.4 Lineamientos normativos de ordenamiento territorial**

**Descripción.** Consiste en la definición de los lineamientos normativos para cada sub categoría de uso del territorio, los cuales se dividen en usos y actividades permitidas, usos y actividades condicionada y usos y actividades prohibidas.

**Herramienta metodológica:** Usos futuros del territorio.

**Insumos:**

- Usos futuros del territorio
- Directrices generales de las categorías de usos del territorio



### **Paso a paso:**

La Mesa técnica PDM-OT deberá definir los lineamientos normativos para cada sub categoría de uso del territorio, tomando en cuenta el marco legal nacional vinculado a la regulación de usos del territorio que afecta al municipio (áreas protegidas, áreas de derecho de vía, sitios sagrados, sitios arqueológicos, reservas territoriales del Estado, centros históricos, entre otros).

Los lineamientos normativos de cada sub categoría se definirán conforme a lo siguiente:

- Usos y actividades permitidas: pueden realizarse sin restricción en el área de una subcategoría específica ya que garantizan el uso sostenible de los recursos naturales.
- Usos y actividades condicionadas: pueden ser realizadas bajo restricciones o condiciones específicas dentro del área de una subcategoría específica.
- Usos y actividades prohibidas: no pueden realizarse dentro del área de una subcategoría específica, debido a que afectan de manera significativa el uso sostenible de los recursos naturales o contradicen el marco legal vigente.

### **3.5. Aprobación del PDM-OT por el Concejo municipal**

**Descripción.** Presentar al Concejo Municipal, por parte de la Mesa Técnica PDM-OT, el documento final denominado Plan Municipal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, para su revisión, discusión y aprobación mediante Acuerdo municipal.

### **Paso a paso:**

**Paso 1.** La Mesa técnica PDM-OT, presenta ante al Concejo municipal el documento del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial PDM-OT, elaborado con base a una estructura de contenido previamente definida, reflejando el análisis de la información recabada en las primeras tres fases de la ruta metodológica.

**Paso 2.** El Concejo municipal revisará y analizará el PDM-OT para su aprobación (Acuerdo Municipal) que oficializa el PDM-OT, para luego velar por la implementación y seguimiento.

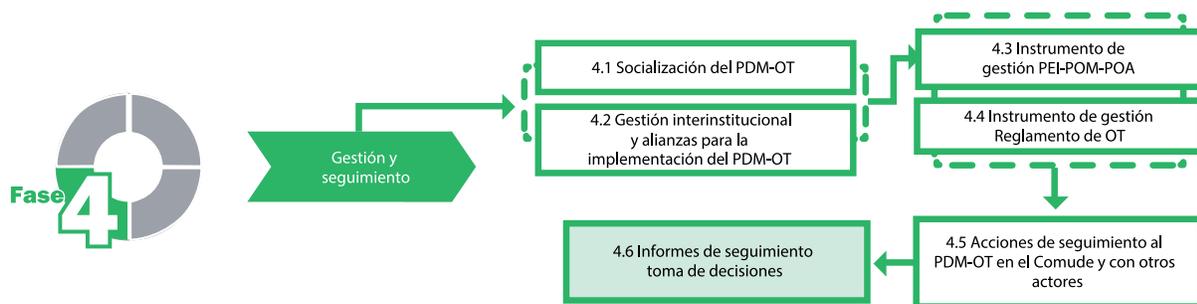
**Paso 3.** El Concejo municipal socializará el PDM-OT ante el Comude por medio de la Mesa técnica PDM-OT Comude (enlaces político y técnico), para luego proceder a la fase de gestión y seguimiento del proceso.





# Fase 4 Gestión y Seguimiento

En esta fase se establecen roles y responsabilidades de la Mesa técnica PDM-OT para la gestión y seguimiento del plan, con base en sus competencias, así como de otros actores que según su naturaleza, tengan incidencia en la toma de decisiones del desarrollo en el territorio.



## 4.1 Socialización del PDM-OT

Luego de aprobado el PDM-OT es necesario que se dé a conocer a la población este instrumento de desarrollo a largo plazo, por diferentes medios disponibles; para el efecto, se realizará lo siguiente:

- La Mesa técnica PDM-OT deberá elaborar y proponer a la municipalidad un cronograma de actividades y la identificación de los recursos disponibles para la socialización del PDM-OT.
- El Concejo municipal dará a conocer el PDM-OT a todo el personal de la municipalidad, con el objetivo de lograr una apropiación interna del instrumento de planificación.
- El Concejo municipal convocará a la Mesa técnica PDM-OT y a otros actores con incidencia en la toma de decisiones (instituciones públicas, consejos de desarrollo, sociedad civil organizada, academia, cooperación internacional, sector privado u otros), para socializar el PDM-OT aprobado y



establecer compromisos de gestión con cada uno de ellos. La presentación del PDM-OT en los espacios de socialización deberá realizarla el Alcalde u otro integrante del Concejo municipal.

- La municipalidad deberá prever recursos para publicitar, divulgar o promover el PDM-OT, por medios de comunicación disponibles (página web, vallas, afiches, trifoliales, spot radiales y de cable, u otros).

#### 4.2. Gestión interinstitucional y alianzas para la implementación del PDM-OT

Consiste en la identificación de actores, que serán responsables de implementar las acciones de gestión y seguimiento al PDM-OT, para promover las alianzas que contribuyan a la sostenibilidad y efectividad del ciclo de la planificación en el corto, mediano y largo plazo.

- La Mesa técnica PDM-OT elaborará una propuesta de estrategia de gestión, que considere como mínimo los siguientes aspectos:
  - ✓ Priorización de acciones, que incluyan los plazos para la implementación del PDM-OT.
  - ✓ Identificación de los responsables y corresponsables de las acciones principales a implementar.
  - ✓ Identificación de limitantes y oportunidades para implementar el PDM-OT, a fin de prevenir los posibles conflictos y aprovechar los puntos favorables en su implementación.
  - ✓ Mecanismos de coordinación interinstitucional para la gestión del riesgo, tales como crear y activar las Coordinadoras Locales de Reducción de Desastres (Colred) y las Coordinadoras Municipales de Reducción de Desastres (Comred), que fortalezcan las capacidades en las comunidades, para la coordinación interinstitucional y el abordaje prospectivo de la gestión del riesgo; y elaborar los instrumentos específicos de prevención, de preparación y respuesta y de mitigación y adaptación al cambio climático como parte de la implementación del PDM-OT.



### 4.3 Instrumento de gestión: PEI-POM-POA

**Descripción.** Consiste en definir la ruta de implementación del PDM-OT para establecer el ¿Qué hacer?, ¿Cómo hacerlo?, ¿En cuánto tiempo? y ¿Con qué recursos?, lo que conlleva a que la municipalidad e instituciones formulen los siguientes instrumentos específicos: el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Multianual (POM) y el Plan Operativo Anual (POA).

#### Insumos:

- Resultados y productos estratégicos de desarrollo definidos en la fase III.
- Directrices y lineamientos normativos de ordenamiento territorial definidos en la fase III.

#### Herramienta metodológica:

*Guía de planificación estratégica y operativa para instituciones y municipalidades.*

#### Paso a paso:

Con base en los lineamientos para elaborar los instrumentos de planificación emitidos por Segeplán para el período que corresponda, y en atención a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, el Director Municipal de Planificación, en coordinación con el Director Administrativo Financiero Municipal y los directores de las unidades sustantivas de la municipalidad, realizan la propuesta de los instrumentos de planificación antes mencionados, atendiendo los siguientes pasos:

#### 4.3.1 Elaboración o actualización del Plan Estratégico Institucional (PEI)

El Plan Estratégico Institucional (PEI) es el instrumento por medio del cual se definirán las estrategias e intervenciones institucionales en el marco de su competencia, en respuesta a la priorización de los resultados y productos estratégicos definidos en el PDM-OT y en la Política general de gobierno (ambos instrumentos alineados a las Prioridades nacionales de desarrollo).

Este instrumento se desarrolla mediante una serie de procesos de forma lógica, que de manera general, incluyen lo siguiente:



- Acta de aprobación del PEI, POM, POA por la autoridad que corresponda
- Análisis situacional
- Análisis de población
- Análisis de actores
- Análisis del marco estratégico institucional
- Definición de la cadena de resultados y modelo lógico de la estrategia
- Definición de indicadores de resultado de las categorías que aplique

#### 4.3.2 Plan Operativo Multianual (POM)

Es el instrumento de planificación de carácter indicativo, que permite orientar y organizar estratégicamente la gestión y producción de la entidad para alcanzar los resultados identificados en el Plan Estratégico Institucional (PEI), así como fundamentar su demanda de recursos presupuestarios de mediano plazo, orientar el quehacer institucional en un período de cinco años. Permite vincular el marco estratégico institucional con la Planificación Operativa Anual. Incluye el marco normativo y metodológico que aplique al proceso y a la entidad.

Este instrumento se desarrolla mediante una serie de procesos de forma lógica, que de manera general incluye lo siguiente:

- Retomar el marco estratégico del PEI
- Retomar el modelo lógico de la estrategia formulado en el PEI
- Formular productos, intervenciones, actividades y obras
- Definición de sus metas físicas y financieras y la focalización de la población
- Seguimiento

#### 4.3.3 El Plan Operativo Anual (POA)

El POA del Plan Estratégico Institucional y del Plan Operativo Multianual, constituye una orientación para que las entidades desarrollen la programación de su producción e intervenciones en el año fiscal que corresponda. Incluye el marco normativo y metodológico que aplique al proceso y a la entidad.

Este instrumento se desarrolla mediante una serie de procesos de forma lógica, que de manera general, incluye lo siguiente:



- Análisis general de brechas en el cumplimiento de las metas de ejecución física y financiera del año finalizado
- Ejecución financiera de la municipalidad para el año vigente
- Disponibilidad financiera de la municipalidad para el año que se está planificando
- Programación anual de metas físicas y financieras de los productos/intervenciones, actividades y obras que la entidad realizará durante su gestión para el año que se está planificando
- Estructura de la vinculación plan-presupuesto
- Seguimiento

#### 4.4 Instrumento de gestión: Reglamento de ordenamiento territorial

**Descripción.** Consiste en la elaboración del instrumento jurídico por medio del cual se regularán los usos del territorio establecidos en cada categoría y subcategoría, conforme a sus respectivos lineamientos normativos de ordenamiento territorial. Así mismo, se establecen las normas técnicas licencias municipales, herramientas de gestión territorial y el régimen sancionatorio del reglamento.

##### **Herramienta metodológica a utilizar:**

*Formato de Reglamento de ordenamiento territorial (Formato A, B o C), Cuadro 2.*

##### **Insumos:**

- Organización territorial futura
- Categorías y subcategorías de usos del territorio
- Resultados y productos estratégicos de desarrollo
- Directrices y lineamientos normativos de ordenamiento territorial

##### **4.4.1. Identificación del tipo de reglamento de ordenamiento territorial a utilizar**

Existen tres tipos de reglamentos de ordenamiento territorial, adecuados a las características del municipio, para cada uno existe un formato específico. La Mesa técnica PDM-OT, deberá identificar, con base en los siguientes criterios técnicos, el tipo de reglamento apropiado para su municipio.



## Cuadro 2

### Descripción de tipo de reglamento según las características del municipio

Formato de reglamento	Criterios según principales características del municipio
1. Tipo A	Municipio con alta densidad poblacional, altos índices de edificabilidad y con una dinámica territorial urbana predominante.
2. Tipo B	Municipio que se caracterice por una baja densidad de población y una baja dinámica territorial urbana pero con tendencia alta de crecimiento urbano.
3. Tipo C	Municipio con territorio mayoritariamente rural, con baja densidad de población y con bajos índices de edificabilidad.

Fuente: Segeplán, 2017

Nota: Se pueden suprimir, agregar, completar, ampliar o reducir los artículos que se proponen en cada formato, de acuerdo a la realidad y necesidad del municipio y a los lineamientos normativos de ordenamiento territorial establecidos.

#### 4.4.2. Redacción del Reglamento de ordenamiento territorial

La redacción del documento se elaborará con enfoque de equidad étnica y de género, gestión de riesgo y cambio climático; ecosistémico y mejoramiento de vida. Se redactará conforme a las siguientes actividades:

- La Mesa PDM-OT define el equipo de redacción del reglamento en donde debe considerarse principalmente la participación de la Dirección Municipal de Planificación; del Juez de Asuntos Municipales y de la Dirección Municipal de la Mujer.
- Se realiza la validación técnico-legal del reglamento de ordenamiento territorial en la Mesa PDM-OT.

#### 4.4.3. Aprobación y publicación del Reglamento de ordenamiento territorial

La Mesa PDM-OT presenta el reglamento de ordenamiento territorial al Concejo municipal, el cual deberá:

- Revisar y analizar dicho reglamento y, en conjunto con la Mesa PDM-OT realizar las modificaciones que considere pertinentes.
- Aprobar el reglamento por 2/3 partes de los integrantes



del Concejo municipal, mediante la emisión de un Acuerdo Municipal.

La municipalidad deberá:

- Publicar el reglamento en el Diario Oficial y en la página web de la municipalidad para que esté a disposición de la población en general.
- Socializar ampliamente el reglamento a nivel municipal.

El reglamento de ordenamiento territorial aprobado puede derivar en otros instrumentos de gestión territorial, de carácter técnico, legal y/o financiero; estos instrumentos dependerán principalmente de la necesidad de cada municipio para la gestión específica de algunos temas o problemáticas. (Ver Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Instrumentos técnicos, legales y financieros de gestión territorial**

Instrumentos técnicos de gestión territorial	Instrumentos legales de gestión territorial	Instrumentos financieros de gestión territorial
Plan local de ordenamiento territorial	Reglamento de construcción	Cobro de servicios
Plan de recuperación del espacio público	Reglamento de movilidad	Tasas y arbitrios
Plan de desarrollo urbano	Reglamento de manejo de residuos y desechos sólidos	Cobro del IUSI
Plan de movilidad		Contribución por mejoras
Plan de manejo integral de residuos y desechos sólidos		

Fuente: Segeplán, 2018

#### 4.5. Acciones de seguimiento al PDM – OT en el Comude y con otros actores

El propósito del seguimiento al plan, es realizar una revisión interna y continua del avance en la implementación del PDM-OT, que permita identificar los factores que explican los posibles retrasos y/o buenas prácticas en el proceso de entrega de un producto (bien o servicio). Los resultados de este seguimiento ayudarán a adoptar medidas correctivas, cuando sea necesario.



Un sistema de seguimiento es una de las principales fuentes de información para las evaluaciones, que se enfoca en determinar la eficiencia, eficacia, impacto, relevancia y sostenibilidad de las intervenciones, a efecto de mejorar la toma de decisiones, reducir la incertidumbre y aumentar las evidencias.

El seguimiento contribuye a facilitar una visión multidisciplinaria e intersectorial que permite además:

- Determinar los avances en función de la ruta planteada.
- Determinar cuánto falta para alcanzar los resultados propuestos.
- Servir como instrumento para la toma de decisiones a lo largo de todo el ciclo de la gestión por resultados.
- Identificar el aprendizaje y experiencias de mejora en las actividades y en las instituciones.
- Contribuir a la difusión y transparencia mediante la transmisión y socialización de los informes de seguimiento a todos los implicados.

#### **4.5.1 Seguimiento a los indicadores de proceso**

De acuerdo con los indicadores de proceso definidos en el POA se define la unidad responsable de la institución que registrará el avance de las intervenciones (proyectos, actividades o acciones). Se recomienda que todos los actores que realizan alguna intervención en el territorio reporten el indicador de proceso de manera cuatrimestral.

De acuerdo con los indicadores de proceso para la gestión del ordenamiento territorial, se revisará el avance o cumplimiento en la implementación de las directrices y lineamientos normativos de ordenamiento territorial.

#### **4.5.2 Seguimiento a los indicadores de producto**

De acuerdo con los indicadores de producto definidos en el PEI se establece la línea base y el o los responsables de generar la información para el seguimiento de los mismos, quienes deberán registrar y analizar el avance en la entrega de un producto (bien o servicio) a la población de forma sistemática, en un período determinado. Los indicadores de producto para la gestión del ordenamiento territorial también serán de referencia para revisar el avance o cumplimiento en la implementación de las directrices y lineamientos normativos de ordenamiento territorial.



Este análisis debe considerar que la entrega de cada producto conlleve acciones o medidas según corresponda, que evidencien el abordaje de los enfoques de equidad étnica y de género, ecosistémico, gestión de riesgo y cambio climático y mejoramiento de vida.

#### **4.5.3 Seguimiento a los indicadores de resultado**

Los resultados estratégicos a nivel de territorio también deben ser objeto de seguimiento por medio de indicadores de resultado, los cuales tendrán una temporalidad diferente a los establecidos como indicadores de proceso y de producto. El PDM-OT deberá ser objeto de evaluación en su amplia dimensión, de tal manera que se pueda determinar si su implementación está generando un desarrollo sostenible y si efectivamente se está logrando una gestión ordenada del territorio.

#### **4.5.4 Informes de seguimiento**

El seguimiento a los indicadores de proceso y producto se debe ver reflejado en los informes cuatrimestrales y anuales que proporcionan además información del avance de la ejecución física y/o financiera de los proyectos, actividades o acciones planificadas y programadas, lo que permitirá identificar si existe relación entre lo ejecutado y lo planificado. Estos informes de seguimiento dotan a los entes planificadores de alertas que ayudaran a realizar una ejecución óptima y congruente.

#### **4.5.5 Seguimiento del PDM-OT en el Comude**

El Comude se constituye en el observatorio social para el seguimiento de la gestión del PDM-OT. Este observatorio verificará el cumplimiento en la entrega de productos e intervenciones que reporten los actores en el territorio. Se definirán los mecanismos para la divulgación periódica de la información generada.

Las comisiones que funcionan actualmente en el Comude de acuerdo con las dimensiones/temática del PDM-OT, impulsarán la realización de las intervenciones con cada uno de los actores responsables y trabajarán de forma coordinada con el observatorio social.

*El desarrollo territorial trasciende más allá de los límites municipales, por lo que se recomienda vincular el PDM-OT a otros instrumentos de planificación de mayor escala, por ejemplo: planes de manejo integral de cuenca; planes metropolitanos; planes mancomunados; planes maestros u otros planes regionales.*



## Anexos



## Marco legal vinculado a la planificación y ordenamiento territorial

Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
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	Acuerdo Gubernativo 961-90	
Reglamento	Resolución 01.43.2005 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques	12, 14, 28, 37, 38



Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
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	6, 8, 10, 12, 14, 30
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,



Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
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.



Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
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	
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	



Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
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.



Nombre de la Ley	Decreto Número	Artículos
Ley del registro de información catastral	41-2005	
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	
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA		98, 105, 129, 134

Fuente: Elaboración Segeplán 2018



## Glosario



## — A —

**Accesibilidad:** Indica la facilidad con que las personas de una comunidad pueden llegar de un lugar poblado a otro, para tener acceso a servicios básicos y/o actividades sociales y económicas.

**Adaptación:** Referido al cambio climático implica actuar para minimizar los efectos del calentamiento global.

**Ambiente:** Entorno, contexto; condiciones o circunstancias físicas, humanas, sociales, culturales, que rodean a las personas, animales o cosas.

**Apropiación:** Conduce al empoderamiento que significa poner algo en poder de alguien o darle la posesión de ello y que lo sienta como suyo.

**Áreas protegidas:** Son espacios físicos que tienen por objeto la conservación, el manejo 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 —

**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.

## — G —

**Gestión por resultados:** Definido como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en las prioridades nacionales de desarrollo, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

## — 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, etcétera; 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.

– 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.



## Referencias bibliográficas

Agencia para el desarrollo internacional de Estados Unidos. 2012. *Guía metodológica para la implementación de un plan de ordenamiento territorial con enfoque de género*. Programa de USAID en Guatemala, Proyecto Justicia contra la Violencia e Impunidad –PAVI–. 50 p.

Andrade, A., Arguedas, S. y Vides, R. (2011). *Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico*. CEM-UICN, CI-Colombia, ELAP-UCI, FCBC, UNESCO-Programa MAB. 42 p.

Congreso de la República de Guatemala (1985). *Constitución Política de Guatemala*. Guatemala.

\_\_\_\_\_ (1997). *Ley Orgánica del Presupuesto*. Decreto 101-97. Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2002). *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Decreto 11-2002. Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2010). *Código Municipal y sus reformas*, Decreto 22-2010. Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2013). *Reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto*. Decreto 13-2013. Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2013). *Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto*.

Decreto 13-2013. Acuerdo Gubernativo 540-2013. Guatemala.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. 2014. *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. 480 p.

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. (2010). *Glosario*. Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2015). *Manual de gestión para la reducción del riesgo a los desastres en los procesos de desarrollo municipal*. Guatemala. 46 p.



----- (2017) Index for Risk Management, Inform Guatemala. Guatemala

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2011). *Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal*. Guatemala. 117 p.

----- (2016 a). *Guía de Proyectos Municipales de Desarrollo Social con el Enfoque de Mejoramiento de Vida*. Proyecto para el Desarrollo de las Capacidades de los Gobiernos Locales en la República de Guatemala, Prodeca GL. Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA. Guatemala. 89 p.

----- (2016 b). *Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala*. Guatemala. 58 p.

----- (2016 c). *Guía de fortalecimiento municipal. Orientaciones técnicas para institucionalizar la gestión ambiental y de riesgo en los procesos municipales*. 2ª. Ed. Guatemala. 47p.

----- (2017). *Objetivos de desarrollo sostenible. Metas priorizadas*. Guatemala. 50 p.





Segeplán

Secretaría de Planificación y Programación



Al servicio de las personas y las naciones



European Union



NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Norwegian Ministry of Foreign Affairs



Spanish Ministry of Foreign Affairs and Cooperation



Swedish International Development Cooperation



UK Department for International Development



# ALIANZA POR LA RESILIENCIA



[www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)

