

Jorge D. Calvo Drago
Subsecretario de Políticas Territoriales
Secretaría de Planificación y Programación -SEGEPLAN

**EL ENFOQUE TERRITORIAL
EN LAS POLITICAS PUBLICAS**

**Ponencia presentada al
V Congreso Nacional de Administración Pública**

Guatemala, junio de 2005

TABLA DE CONTENIDOS

1.	Introducción	1
2.	Algunas Características del Enfoque Territorial	2
3.	Implicaciones del Enfoque Territorial en las Políticas Públicas	5
4.	El Modelo de Gestión Territorial de la SEGEPLAN	8
5.	Reflexiones Finales	17
	Anexo 1 Modelo de Gestión Territorial (Diagrama Simplificado)	
	Anexo 2. SINPET como subsistema de apoyo al Sistema de Consejos de Desarrollo	
	Anexo 3. Propuesta de Estructura Matricial de la SEGEPLAN	

“Con frecuencia es mas importante hacer la pregunta correcta, que dar la respuesta correcta a la pregunta equivocada”
Alvin Toffler

1. Introducción

En el presente documento se plantea una breve exposición acerca de la estrategia que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (SEGEPLAN) ha formulado para desarrollar el modelo de gestión territorial y de esa forma contribuir a una gestión estratégica y articulada de las políticas públicas globales, sectoriales y territoriales, así como a una mayor transparencia de los procesos, participación y asociatividad de la multiplicidad de actores en el territorio.

El documento hace una breve caracterización y recuento teórico de algunas de las principales características del enfoque territorial¹ como un modelo sistémico e integral para hacer un análisis del territorio y la planificación del mismo con una perspectiva de mediano y largo plazo.

Seguidamente, se trata de presentar, también de forma teórica, algunas de las implicaciones que el enfoque territorial tiene para las políticas públicas en general. El enfoque territorial tiene profundas implicaciones ya que plantea una forma diferente de visualizar y abordar el desarrollo.

Finalmente, el documento plantea con más detalle las adaptaciones y propuestas a la estrategia, funciones, estructura y procesos que la SEGEPLAN está llevando a cabo para poder impulsar el enfoque territorial. Para ello, describe los sistemas nacionales de planificación estratégica territorial (SINPET), preinversión (SINAPRE), inversión pública (SNIP) y el de gestión desconcentrada y descentralizada (Gestión D/D). Esta descripción también se relaciona con algunas variables y aspectos del contexto en que se desenvuelven, tales como la descentralización, la participación y la coordinación interinstitucional.

¹ Para mayores detalles sobre el enfoque territorial y su relación con las políticas públicas, ver: Sepúlveda, Sergio. “Desarrollo Rural Sostenible – Enfoque Territorial” en www.gobernabilidad.cl y Morales Barragán, Federico. “Desarrollo regional sustentable: una reflexión desde las políticas públicas” en www.revista.unam.mx .

2. Algunas Características del Enfoque Territorial

Previo a considerar el modelo de gestión territorial y su articulación con las políticas públicas, es necesario tomar en cuenta algunos elementos del enfoque territorial (ET), los cuales se presentan de forma resumida a continuación:

- a. Multidimensionalidad. Transita de una visión sectorial de la economía rural que la reduce a una economía agrícola hacia una concepción multidimensional. Esto quiere decir que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político institucional interactúan sobre el territorio. Asimismo, la economía territorial incorpora elementos de otras actividades económicas no agrícolas.
- b. Multisectorialidad. El medio rural es un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros.
- c. Capitalización humana, social y natural. Toma en cuenta el capital humano (capacidad de las personas), el capital social (relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y el capital natural (base de recursos naturales).
- d. Articulación Urbano-Rural. Reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbana y rural y destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización y participación ciudadana.
- e. Valor Agregado Territorial. Reconoce la importancia de los encadenamientos de valor agregado, pero articulados al territorio en una economía multisectorial, destacando la importancia del alcanzar objetivos múltiples y articular procesos productivos a través de conceptos como clusters y cadenas productivas.
- f. Diferenciación Territorial. Promueve esquemas de cooperación que se adapten a las distintas demandas de los pobladores y agentes de los territorios; es decir, la diversidad natural y la heterogeneidad política de cada territorio deben enfrentarse con estrategias diferenciadas para cada uno de ellos.
- g. Articulación Territorial. Visualiza los territorios como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, trama que se asienta sobre una base de recursos naturales y que se traduce en formas de producción, consumo e intercambio, que son, a su vez, armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes. Además, en dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas.

Sumado a las características anteriores, es importante agregar la especificidad de la articulación de las capacidades locales y la dimensión social.

La articulación de las capacidades locales hace alusión a que las capacidades expresan la historia, los hábitos y las aspiraciones de una sociedad local particular y luego, que tal articulación expresa, a su vez, una forma propia (generalmente no

replicable en otros contextos territoriales y temporales) de coordinar la utilización de esas capacidades.

La dimensión social referida a los territorios radica en la construcción y movilización de los recursos territoriales, es decir, en el desarrollo de las capacidades de la población y en la articulación de éstas en procesos innovadores con una orientación sustentable. El potencial de desarrollo de un territorio no sólo se establece con base en su localización o su disponibilidad de recursos naturales sino, principalmente, en la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos.

Lo anterior significa que **el potencial de desarrollo no es una situación predeterminada** sino un proceso dinámico en el cual, el concurso de los actores y las políticas públicas juegan un papel fundamental. La sustentabilidad alude en su acepción más general, a la posibilidad de reproducir dicho potencial mediante la actividad innovadora.

En resumen y sin pretender agotar la discusión, se podría afirmar que el enfoque territorial constituye una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en el corto, mediano y largo plazo. Este horizonte de tiempo puede significar cinco, quince y veinticinco años respectivamente. El plazo de tiempo fundamental, sin embargo, es el del largo, mientras que el corto y mediano, se desarrollan a partir de ese.

También podría decirse que el ET constituye una planificación del territorio tomando en cuenta su potencialidad económica y la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y que para ello integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención.

3. Implicaciones del Enfoque Territorial en las Políticas Públicas

En la medida que el enfoque territorial constituye un cambio fundamental o “paradigmático” en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella, entonces es necesario pensar en las implicaciones que éste tiene para las políticas públicas y la institucionalidad.

Según Morales Barragán² las políticas públicas pueden contribuir a la construcción del desarrollo sostenible en la medida que promuevan tales capacidades de construcción y movilización de los recursos territoriales. Las políticas públicas juegan un papel muy importante en la transformación de las capacidades en ventajas, no solamente mediante el desarrollo de marcos jurídicos, sino mediante el establecimiento de una institucionalidad que favorezca la construcción de consensos.

El fortalecimiento de las relaciones entre los actores de un territorio no resulta de la simple acción de las fuerzas del mercado. Las políticas públicas deben promover la creación y desarrollo de mecanismos que posibiliten el intercambio de opiniones y experiencias entre las organizaciones productivas, entre éstas y las instituciones de educación e investigación y también con los diferentes órdenes de gobierno. Estos espacios de intercambio constituyen un mecanismo que favorece la apropiación colectiva de los saberes particulares de la población y con ello el establecimiento de consensos para la construcción de las ventajas territoriales con una orientación sustentable.

Algunas implicaciones del enfoque territorial en las políticas públicas para el desarrollo rural, según Sepúlveda³, son las siguientes:

- **Transición de una visión sectorial a una multidimensional de las políticas públicas.**

El enfoque territorial busca desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo en sí mismo al ámbito del territorio. Se busca, entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.

- **Diferenciación de las Políticas.**

Desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo rural es reducir las brechas entre territorios y entre actores.

Para ello, la estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: (a) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión territorial nacional; y (b) políticas diferenciadas en función de una meta de cohesión social intra-territorial.

² Morales Barragán, Federico. Op. cit.

³ Sepúlveda, Sergio. Op. cit.

Cada territorio en función de las demandas de sus actores requerirá su propia combinación de políticas básicas de carácter asistencial, de acceso y redistribución de activos y de formación y desarrollo de capacidades, con políticas más universales de fomento productivo, desarrollo tecnológico, acceso a mercados y desarrollo de marcos legales e institucionales.

Cuanto menor sea el nivel de desarrollo mayor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas básicas; cuanto mayor sea el nivel de desarrollo menor será el rango de políticas y mayor el énfasis en políticas de carácter universal.

- **Participación Ciudadana.**

La cooperación supone la identificación de competencias, responsabilidades, potencialidades y funciones de los distintos agentes públicos y privados, y la creación de las condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos y todas. En un modelo de cooperación, los procesos de desarrollo surgen a partir de la relación que se establece entre los actores; la iniciativa no proviene de un agente externo o exclusivamente público. Esta visión es contraria a la que tradicionalmente ha caracterizado a la política pública sectorial, en la que la iniciativa parte de los gobiernos nacionales.

De esa forma el diseño de las políticas públicas parte de las condiciones propias del territorio y no de la adaptación de la política nacional a éste. Mediante este enfoque, las políticas públicas encuentran mejores condiciones para ser coherentes con su propia definición lo cual las distingue de las políticas gubernamentales tradicionales: sin participación ciudadana no puede hablarse de políticas públicas.

- **Provisión de bienes públicos.**

La provisión de bienes públicos resulta fundamental para el beneficio general de la sociedad. Es allí donde se concentra la mayor parte de la inversión pública y de los esfuerzos institucionales, y donde se generan los factores que potencian las capacidades de las comunidades y los individuos. Sin embargo, las visiones tradicionales de desarrollo rural y la acción sectorializada de las instituciones responsables de esta labor no tienen una injerencia real en este componente del desarrollo. El desarrollo rural sostenible debe responder con estrategias integrales de provisión de bienes públicos, como base para un desarrollo económico y productivo equitativo.

- **Política Económica.**

La economía funciona sobre la base de instituciones, reglas de juego y organizaciones que tienen sus propios incentivos e intereses. Sin embargo, existe una serie de distorsiones que impiden el libre juego de los actores y el acceso general a los beneficios del desarrollo económico. Ante esta situación el Estado debe actuar y ejercer su poder de dirección y regulación de los procesos económicos. Entre los instrumentos con que se cuenta para ello están: (a) los procesos de reasignación de activos, cuyo ejemplo clásico es la reforma agraria; (b) la ampliación del acceso a la información y el conocimiento, cuyo ejemplo

clásico son los sistemas de extensión rural; y (c) la ampliación del acceso al capital, cuyo ejemplo clásico son los sistemas de crédito preferencial.

Como consecuencia de los procesos económicos de internacionalización, las distorsiones se hacen más notorias y determinantes. Por ello, el Estado puede establecer procesos de regulación y negociación que reduzcan los riesgos generados por las distorsiones y asimetrías que existen en el ámbito mundial.

- **Construcción de la democracia.**

El enfoque territorial, particularmente desde una óptica de participación ciudadana para la cooperación local y la corresponsabilidad, es un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos y democráticos sobre los cuales se apoya el desarrollo social, económico, cultural y ambiental. Por esta razón, el Estado debe asumir estrategias que protejan y fomenten la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa, sobre la base de la promoción de capacidades humanas para gozar de tal ciudadanía.

- **Construcción de la institucionalidad.**

La aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial supone la participación de un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estos arreglos institucionales es un reto que debe afrontar el Estado al asumir una perspectiva territorial.

Para el caso guatemalteco, es importante mencionar que el modelo de gestión territorial de la SEGEPLAN y su interacción con las variables de i) la descentralización, ii) la participación y la coordinación interinstitucional por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo y iii) la propuesta de estrategia de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Rural, por ejemplo, hacen referencia en mayor o menor medida a todas estas implicaciones del enfoque territorial en las políticas públicas, como se apreciará a continuación.

4. El Modelo de Gestión Territorial de la SEGEPLAN

El modelo de la gestión territorial (MGT) de la SEGEPLAN está integrado por un conjunto de sistemas nacionales articulados entre sí, tales como la Planificación Estratégica Territorial (SINPET), la Preinversión (SINAPRE) y la Inversión Pública (SNIP) en la Subsecretaría de Políticas Territoriales. Estos a su vez, se articulan con los sistemas de las políticas económicas y sociales sectoriales y de la cooperación internacional en el marco institucional de la Secretaría.

Estos sistemas nacionales son funciones sustantivas o también denominadas técnicas de la SEGEPLAN que se articulan y operacionalizan en el sistema de la gestión desconcentrada y descentralizada (gestión D/D) de la misma por medio de una red de oficinas en el territorio nacional y de esta forma, con una diversidad de actores en los niveles municipales y comunitarios. El modelo, a su vez, impulsa una estructura matricial de las funciones sustantivas y los niveles regionales y departamentales y su articulación con el municipio y la comunidad para responder con mayor flexibilidad a las demandas y retos que supone el enfoque territorial. (para una mejor comprensión del MGT ver los diagramas de los Anexos 1, 2 y 3).

El contexto del modelo tiene como variables importantes para su funcionamiento el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural (CODEUR). El sistema de consejos de desarrollo está concebido para el manejo de la variable participación ciudadana y la coordinación interinstitucional, entre otras cosas. Asimismo, el tema de la descentralización constituye otra variable importante de este contexto.

Es necesario en este punto, mencionar por un lado, que las variables antes mencionadas (la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y la descentralización), tienen que ser vistos como procesos, es decir, como desarrollos en progreso y como tales, inconclusos. Esta noción permite apreciar que en determinado momento, estos procesos pueden experimentar estancamientos e incluso retrocesos.

Por otro lado, la relación de estos procesos entre sí es de una naturaleza no mecánica. Es significa, que a mayor descentralización, por ejemplo, no necesariamente implica de manera automática mayor participación o viceversa. Esto se complementa con la **gerencia** como el elemento articulador y coordinador de tales procesos para la implementación exitosa del enfoque territorial.

Con el propósito de ilustrar de qué manera afecta la ausencia de un enfoque estratégico del territorio, es posible considerar aunque sea de forma muy somera, la inversión pública. Esta, en efecto, ha alcanzado un monto aproximado de unos setenta mil millones de quetzales (Q.70,000,000)⁴ en los últimos diez u once años. Con ese monto de recursos, probablemente la sociedad guatemalteca podría haber dado el salto al desarrollo y sin embargo, en algunos casos se puede observar que algunos indicadores sociales y económicos globales han señalado retrocesos o muy escaso avance. Por supuesto, si estos recursos hubiesen sido adecuadamente planificados en función de sus productos, resultados e impactos⁵ hace diez años la historia sería otra.

⁴ Estimados generales del autor basado en información del Ministerio de Finanzas Públicas.

⁵ Es decir, en el corto, mediano y largo plazo.

Algunas de las causas de ese bajo impacto de la inversión pública se pueden explicar por la corrupción, las visiones limitadas y operativas de la realidad, determinación inadecuada de prioridades y asignación de recursos, marcadas debilidades en las capacidades institucionales, etc.

Se puede afirmar que si se sigue haciendo lo mismo, se seguirán obteniendo los mismos resultados. Entonces, qué se puede hacer para que dentro de diez u once años no se formule una pregunta similar. Para ese entonces podría ser el doble de ese monto (unos ciento cuarenta mil millones de quetzales (Q.140 mil millones) y se podría asistir al estancamiento o deterioro de algunos de los indicadores económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos.

También cabe preguntarse si el enfoque territorial es la panacea para el desarrollo? La respuesta es que el ET por si mismo, no lo es. Es solamente una herramienta que puede ayudar a hacer la diferencia.

Una oportunidad para aplicar un enfoque más integral se puede encontrar, por ejemplo, en el financiamiento territorial. Si se observa la forma actual o reduccionista⁶ de hacer las cosas, se puede determinar que las comunidades o instancias territoriales hacen diversos ejercicios de formulación de proyectos para acceder a las diferentes fuentes de financiamiento. En efecto las comunidades o consejos de desarrollo hacen diferentes ejercicios de identificación de necesidades y formulación de proyectos para tales fuentes como lo son el fondo de desarrollo departamental, los fondos sociales (FIS, FONAPAZ, INFOM y otros), los ministerios sectoriales ejecutores (principalmente el CIV y el MAGA), las finanzas del municipio (ingresos propios o de transferencias de gobierno central) y la cooperación internacional.

En muchos casos, las comunidades presentan el mismo proyecto a las diferentes fuentes, de tal forma, que este tipo de práctica termina en una atomización y fragmentación de la realidad y en un enfoque de corto plazo. Esto, por supuesto, no permite que la inversión pública finalmente se produzca en consonancia con una visión estratégica del territorio y permita obtener mejores resultados e impactos sostenibles en la calidad de vida de la población.

A partir de lo anterior y tomando en cuenta otros aspectos, la SEGEPLAN ha venido haciendo esfuerzos para impulsar las adaptaciones en su estrategia, sus funciones, su estructura y sus procesos para institucionalizar e impulsar el enfoque territorial. De manera breve, estos esfuerzos se describe a continuación.

a. Sistema Nacional de la Planificación Estratégica Territorial

La planificación estratégica territorial o PET, se plantea como un proceso que permite la visión integral del mediano y largo plazo del territorio. Esto se hace a partir de un análisis territorial participativo y anclado en el sistema de

⁶ En la literatura de sistemas, el enfoque reduccionista es el opuesto al sistémico, puesto que ofrece soluciones sin tomar en cuenta los impactos en otros elementos de un sistema. Es importante hacer notar, que el enfoque reduccionista no es necesariamente malo en ciertos contextos y que en la historia humana, la mayoría de soluciones, probablemente han sido generadas con este enfoque.

consejos de desarrollo, basado en las potencialidades económicas, pero también sociales y culturales del territorio.

La PET no considera el territorio como necesariamente basado en divisiones geográficas políticas, sino que puede considerar una cuenca hidrográfica o una mancomunidad de municipios con ciertas características, independientemente de los departamentos o regiones en que se encuentre. Por supuesto, que toma en cuenta y respeta las divisiones geográficas políticas.

En el caso de la SEGEPLAN, el Sistema Nacional de la Planificación Estratégica Territorial -SINPET, está a cargo de la actual Dirección de Políticas Regionales y Departamentales (DPRD), la cual se ha venido transformando en una Dirección de Planificación Estratégica Territorial (DPET).

Esta DPET tiene como misión coordinar el SINPET desde una perspectiva de facilitación, capacitación, investigación y asesoría de los procesos en los diferentes niveles de planificación (regional, departamental, municipal y comunitaria). Para ello, tendrá que articularse adecuadamente con la institucionalidad participativa (el sistema de consejos de desarrollo) y promover activamente la coordinación interinstitucional, necesaria para los resultados.

Con base en el concepto desarrollado por Schetman y Berdegú, “...*el territorio no es un espacio físico objetivamente existente, sino, una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados*”, la planificación estratégica territorial se entiende entonces como: “**un proceso permanente de análisis y evaluación del territorio, que con enfoque sistémico y participativo permite formular objetivos a mediano y largo plazo y desarrollar estrategias para alcanzarlos**”.

Además, la planificación estratégica territorial expresada como un modelo de análisis adaptado a la realidad, hace énfasis en el análisis interno y externo, el cual establece los temas clave del desarrollo, la generación de la visión prospectiva de un territorio y los indicadores para la evaluación del proceso.

En síntesis la planificación estratégica territorial, es:

- Un proceso participativo
- Permite trazar una línea de propósitos para actuar en consecuencia
- Prevé y decide hoy las acciones de un territorio que pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable, tomando las decisiones pertinentes para que ese futuro ocurra.

La planificación estratégica territorial está referida principalmente a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas de un territorio, como de su realidad interna.

Se producen beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente y ordenada, liberando recursos humanos y materiales, lo que

redunda en eficiencia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para la población que habita un territorio.

Más allá de la selección del modelo a utilizar, una efectiva planificación estratégica territorial debe incluir algunos elementos clave, aunque el orden en que se les enumera en el proceso no implica necesariamente una sucesión temporal.

Bajo un enfoque estratégico, sistémico y funcionalmente descentralizado y participativo, la planificación estratégica territorial tiene como objetivos los siguientes:

- Proyectar en el territorio las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales y los objetivos de desarrollo para la construcción de un modelo de desarrollo integral, participativo y descentralizado (considerándose en todos los casos, los temas transversales).
- Orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio para la distribución y localización ordenada de las actividades y usos del espacio, en armonía con el medio ambiente, contribuyendo a la generación de capacidades locales.
- Orientar y definir geográficamente las inversiones e intervenciones de los agentes públicos y privados.
- Facilitar la gestión de la información estratégica y territorial para la toma de decisiones.
- Aportar enfoques, métodos y procedimientos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio.

b. Sistema Nacional de la Preinversión

El Sistema Nacional de Financiamiento para la Preinversión (SINAFIP) surge a partir del Fideicomiso de Preinversión para la Paz, con un monto de US\$10 millones para financiar estudios de preinversión de líneas consideradas de alta prioridad en el marco de los acuerdos de paz en los años de 1996 y 1997.

El SINAFIP se estructura en la SEGEPLAN y reúne una importante experiencia en el financiamiento, contratación y supervisión de estudios de preinversión. Esta etapa sin embargo llega a su fin en junio de 2,005 y se han venido creando las condiciones para hacer una transición a una segunda etapa.

Esta segunda etapa ya no pretende proveer financiamiento a las unidades ejecutoras del sector público para conducir los estudios de preinversión, sino que pretende, a partir de julio de 2,005, transformar a la SEGEPLAN en el organismo rector y estratégico de la preinversión nacional. En virtud de ello, se plantea el desarrollo del Sistema Nacional de la Preinversión (SINAPRE) bajo la coordinación de la Dirección de Preinversión.

Para ello, se tiene en mente transformar la actual Dirección del SINAFIP en la Dirección de Preinversión, antes mencionada. Esta Dirección tendrá como misión coordinar el sistema nacional de la preinversión para contribuir al fortalecimiento de las unidades ejecutoras del sector público en sus

capacidades para desarrollar estudios de preinversión. Los objetivos de la Dirección del SINAPRE son los siguientes:

- asesorar, capacitar y certificar a las unidades ejecutoras del sector público para conducir los procesos de preinversión (la elaboración de términos de referencia, el proceso de la contratación de individuos y empresas de servicios de consultoría y la supervisión de estudios)
- desarrollar la base de datos o registro de los estudios de preinversión efectuados a nivel nacional
- desarrollar el registro nacional de precalificados (consultores o firmas consultoras)
- definir políticas y lineamientos de preinversión a nivel nacional.

c. Sistema Nacional de la Inversión Pública

La Dirección de Inversión Pública coordina el Sistema Nacional de la Inversión Pública (SNIP). El SNIP es concebido como el conjunto de normas, instrucciones, procedimientos y herramientas cuyo propósito es ordenar el proceso de la Inversión Pública, para concretar las opciones de inversión más rentables económica y socialmente, considerando los lineamientos de la Política de Gobierno.

A través del SNIP se busca racionalizar y mejorar la calidad de la inversión y disponer de una cartera de proyectos bien formulados y evaluados, para poder programar la inversión pública en una perspectiva de largo plazo, acorde con las políticas sectoriales y nacionales, y para negociar más eficientemente con la cooperación internacional.

Otros objetivos específicos del SNIP son los siguientes:

- i. Desarrollar, difundir y capacitar sobre procedimientos metodológicos, normas e instructivos uniformes para la formulación, evaluación, análisis técnico económico, ejecución y seguimiento de las iniciativas de inversión.
- ii. Conformer y mantener actualizada una cartera de proyectos de inversión que considere las fases de preinversión, ejecución y operación, con el propósito de apoyar la toma de decisiones en la gestión de la inversión.
- iii. Apoyar una eficiente asignación y administración de los recursos de inversión mediante el establecimiento de procedimientos y criterios que eviten la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.
- iv. Apoyar la selección, priorización y jerarquización de programas y proyectos de inversión que conforman los programas de inversión del Gobierno, mediante la preparación y formulación del PIP.
- v. Efectuar seguimiento al avance del PIP, a su ejecución anual, particularmente a los proyectos que lo integran y proponer medidas para impulsar y mejorar su ejecución.
- vi. Asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones.

- vii. Proponer anualmente los proyectos y programas con informe favorable de SEGEPLAN a incorporarse en el presupuesto anual del Estado, siguiendo para ello las directrices y límites del gasto de inversión, establecidos por el órgano rector del sistema presupuestario.
- viii. Disponer de carteras de proyectos de inversión con dictamen favorable, con las cuales el país negocie su financiamiento con organismos bilaterales y multilaterales.
- ix. Definir las responsabilidades institucionales de los entes participantes en el proceso de inversión pública.
- x. Integrar el SNIP con los otros sistemas que conforman el sistema de gestión pública.

La estimación de la programación anual de la inversión pública, a través del Programa de Inversiones Públicas (PIP), compete al órgano rector del SNIP. La formulación del Presupuesto de Inversiones Públicas la realiza anualmente la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP) considerando las prioridades de Gobierno, las recomendaciones técnicas de SEGEPLAN y los límites presupuestarios fijados por el Ministerio de Finanzas Públicas. Con la programación sugerida, el sistema de presupuesto incorpora la asignación de los recursos para preinversión e inversión en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Para cumplir con su mandato, SEGEPLAN a través de la Dirección de Inversión Pública (DIP) define las normas e instrucciones para postular proyectos al Programa de Inversión Pública (PIP) y las difunde anualmente entre las instituciones públicas. Dichas normas indican la fecha límite de postulación de proyectos y la obligatoriedad de presentar formalmente la cartera de proyectos para su evaluación, adjuntar los respectivos estudios de preinversión y registrarlos en el Banco de Proyectos. Informa además los criterios que se aplicarán para emitir el dictamen técnico.

A comienzos de cada año, la Dirección de Inversión Pública (DIP) de SEGEPLAN conjuntamente con la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP) del Ministerio de Finanzas, realizan reuniones de trabajo a nivel regional, con el personal técnico de los Consejos Departamentales, donde participan además los técnicos sectoriales y también el nivel político (gobernadores, alcaldes y diputados de la zona). En estas reuniones se divulgan las prioridades de gobierno, las políticas sectoriales, y los techos presupuestarios por departamento, y se levantan las demandas de inversión de las comunidades, previamente recogidas y priorizadas mediante los procedimientos dispuestos en la Ley de los Consejos de Desarrollo.

Para apoyar el proceso de formulación de proyectos, la DIP organiza jornadas de asistencia técnica territorial en formulación y evaluación de proyecto, dirigidas a Unidades Técnicas Municipales, cubriendo las 8 Regiones y los 22 Departamentos del país. En estas jornadas se da a conocer la metodología y se apoya la formulación de los proyectos identificados y priorizados por las comunidades.

Entre marzo y abril de cada año, los técnicos de los Consejos Departamentales, con los proyectos ya formulados, registran la demanda de

inversión en el Banco de Proyectos y llegado el plazo formalizan las solicitudes ante la SEGEPLAN.

Hasta aquí se ha descrito el proceso de la inversión pública y su orientación territorial. Algunos de los avances significativos del SNIP son: i) haber efectuado cuatro ejercicios de presupuesto participativo en los CODEDES, ii) contar con una base de datos con cerca de unos 20,000 proyectos iii) libre acceso a los perfiles de estos proyectos por medio de un sitio web⁷ y iv) cientos de personas capacitadas en el ciclo de proyectos de desarrollo a lo largo y ancho del territorio nacional.

Algunos de los retos que se tiene por delante, incluyen: i) desarrollar un modelo de divulgación activa de información dirigido a todos los actores del enfoque territorial ii) desarrollar el modelo de monitoreo y evaluación de la inversión pública y iii) promover el marco jurídico-político de la inversión pública.

También es importante mencionar el esfuerzo que se realiza en materia de coordinación de fondos sociales. En este caso, el gobierno creó a partir de octubre de 2,004, una Comisión Nacional de Coordinación de Fondos Sociales. Esta, por un lado y basada en las estructuras organizativas existentes y en el flujo de atención de las demandas locales de inversión pública, busca establecer mecanismos y dar las orientaciones básicas para optimizar los impactos de la inversión social en el corto plazo. Por otro lado, deberá tomar decisiones sobre el destino estratégico de los fondos sociales, las cuales podrían llegar a: i) la fusión de los mismos en uno solo, ii) la especialización temática y/o geográfica o iii) la desaparición de los estos.

En el primer conjunto de acciones, es decir, en el corto plazo se han impulsado con diferentes niveles de avance: i) la conformación de un único banco de proyectos, el SNIP; ii) la conformación de una base de datos que integre información de los distintos Fondos respecto a los registros de consultores y constructores precalificados; iii) la adopción de un sistema único de costos, aplicable a todos los fondos; y iv) la conformación de Comisiones Departamentales de Coordinación de Fondos Sociales, cuya principal responsabilidad es establecer la adecuada articulación de las inversiones de los fondos sociales, INFOM y SCEP con las políticas sectoriales y con las prioridades acordadas en el Consejo de Desarrollo Departamental.

d. Sistema de la Gestión Desconcentrada y Descentralizada

El sistema de la gestión desconcentrada y descentralizada o gestión D/D de la SEGEPLAN, está basado en el funcionamiento de sus oficinas de campo y la amplia trama de funciones y relaciones de estas en los diferentes departamentos y regiones del país.

⁷ El sitio web es www.segeplan.gob.gt/sinip

Hasta el momento, la SEGEPLAN cuenta con unas 25 oficinas en los 22 departamentos. Algunas de ellas cumplen funciones regionales además de departamentales.

Para un adecuado desempeño y facilitación de los procesos de política pública y el cumplimiento de las funciones de la SEGEPLAN en el campo y en el marco del enfoque territorial, la gestión D/D tiene como ideas y objetivos, los siguientes:

- Desarrollar la creación y funcionamiento de la red de oficinas de la SEGEPLAN. Esto significa, entre otras cosas, la comunicación y el intercambio de información entre las oficinas, la coordinación rotativa de una oficina y fundamentalmente, la elaboración de la agenda de las oficinas por parte de ellas mismas. Es importante hacer notar que la red de oficinas funciona desde julio del 2,004 y se reúne con una periodicidad casi mensual y cuenta con su propio reglamento de funcionamiento. La red de oficinas de campo de la SEGEPLAN constituye la parte desconcentrada de la gestión territorial.
- Impulsar la creación y funcionamiento de redes de oficinas municipales de planificación (OMP) en los departamentos. La función de planificación municipal es descentralizada y autónoma, de tal forma que es importante contribuir a la formación de redes de OMP con el objetivo de proporcionar una articulación del municipio con el modelo de gestión territorial, por medio de actividades de asesoría y capacitación. Las redes de OMP constituyen la parte de la gestión descentralizada de la SEGEPLAN en el marco del respeto a la autonomía municipal.
- Impulsar el funcionamiento de una estructura matricial. Esto significa que las oficinas ya no dependen directamente de la Dirección de Políticas Regionales y Departamentales, debido a que esta se transforma en la Dirección de Planificación Estratégica Territorial (anteriormente descrita) y en su lugar, se comunican directamente con las Direcciones funcionales de la SEGEPLAN directamente. Esto es necesario para agilizar y desburocratizar la comunicación de las oficinas de campo con las Direcciones del nivel central de la Secretaría.
- Desarrollar habilidades gerenciales en los jefes de oficina. El trabajo en red y la estructura matricial, pero también la articulación de las políticas públicas territoriales y sectoriales, la coordinación interinstitucional prevista en las unidades técnicas, requiere de un perfil de liderazgo y gerencia de la Secretaría en el campo. Para ello, se ha diseñado un conjunto de actividades de capacitación en materia de gerencia pública, gerencia social, gestión de información, planificación estratégica, etc. Este esfuerzo de capacitación debe ser uno de tipo sostenido, para el logro de los objetivos.
- Estandarizar el funcionamiento de las oficinas de la SEGEPLAN. En el presente momento, los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de las oficinas de la SEGEPLAN tienen cierta disparidad. Para ello, se pretende dotar de antenas satelitales, vehículos, mobiliario, equipo y personal de forma gradual donde se requiere.

e. Algunas consideraciones adicionales

Como se mencionó antes, el modelo de gestión territorial no estaría completo si las funciones y procesos descritos anteriormente no se vinculan con otros elementos, estrategias y políticas públicas, los cuales, sin ser exhaustivo, se describen a continuación:

- Descentralización (Coordinada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP y con un gabinete de descentralización conformado hasta el momento por la SEGEPLAN, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado –COPRE y el Instituto de Fomento Municipal –INFOM).
- Participación (Se enmarca dentro del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural y asigna roles específicos a la SEGEPLAN, tales como la Secretaría Técnica de los Consejos de Desarrollo Nacional, Regional y Departamental).
- Coordinación Interinstitucional (Igualmente se enmarca dentro del sistema de CODEUR y asigna a la SEGEPLAN el rol de coordinación de la Unidad Técnica Regional y Departamental).
- Política de Desarrollo Rural (Una política de desarrollo rural integral está siendo formulada por una mesa de diálogo integrada por unas cincuenta organizaciones representativas de diversos sectores empresariales, organizaciones sociales, partidos políticos, organismos legislativo y judicial, etc. conjuntamente con una delegación de gobierno coordinada por la SEGEPLAN).
- Estrategia de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Rural (Esta estrategia impulsada por la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, plantea un nuevo esquema de regionalización con criterios lingüísticos y el diseño a largo plazo de centros estratégicos de desarrollo y su conexión con ciudades intermedias y grandes ciudades para la prestación de servicios con criterios territoriales).
- Una variedad de aspectos transversales de la estrategia de la SEGEPLAN de naturaleza técnica tales como el enfoque de sistemas, la coordinación, la gestión de calidad, la gestión de información o de naturaleza temática tales como la equidad social, étnica y de género, la protección ambiental y la gestión de riesgos, etc.

La exposición y discusión de estos aspectos, sin embargo, sale del ámbito de este documento.

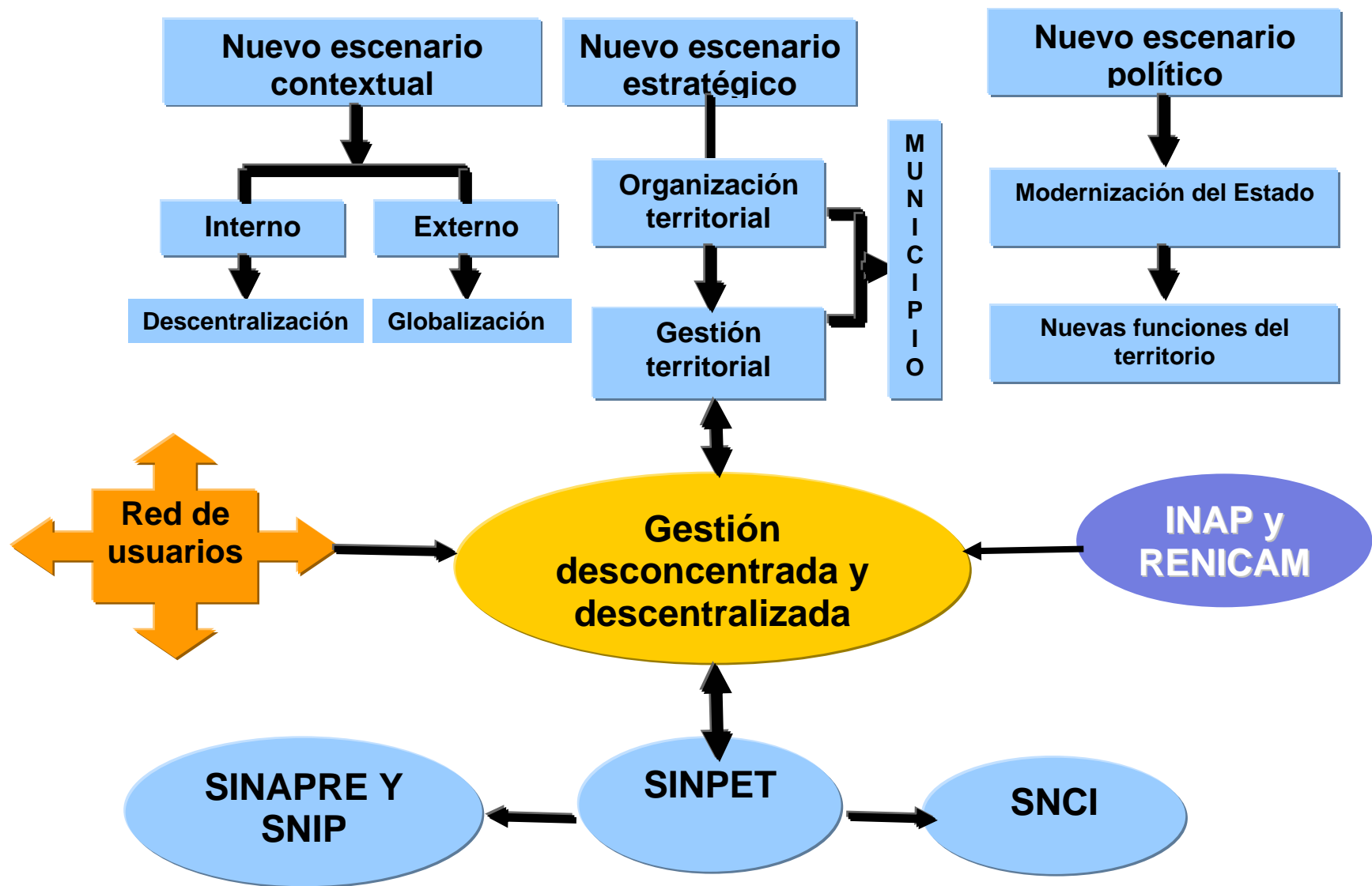
5. Reflexiones Finales

A continuación algunas reflexiones finales:

- Existen algunos avances en relación con algunos elementos del enfoque territorial, por ejemplo, en el marco jurídico-político (ley de descentralización, ley de consejos de desarrollo y el código municipal) y el ámbito de las transformaciones institucionales que permiten afirmar que no se parte de cero en este tema. Sin embargo el camino por recorrer es largo aún y no está exento de problemas que habrá que identificar y superar, además de evaluar y medir los impactos de ese cambio de enfoque en el nivel de vida de los guatemaltecos.
- Mejores esfuerzos se harán necesarios para discutir, profundizar e impulsar la adopción del enfoque territorial. Estos esfuerzos, por la naturaleza del enfoque, tendrán que vincular de manera gradual y creciente a todos los actores implicados en el desarrollo (gobierno, sector privado, organizaciones sociales, academia, etc.).
- Es necesario impulsar cambios culturales profundos en todos los actores para comprender que el territorio no está predeterminado y que la adecuada interacción de actores territoriales y el uso de métodos y herramientas adecuadas de lectura e intervención en la realidad, conjuntamente con las potencialidades del territorio pueden hacer la diferencia.
- Estos cambios culturales y profundos tienen que ver fundamentalmente con las capacidades de pensar estratégicamente y en la búsqueda y construcción de situaciones “ganar-ganar” en lugar de juegos cero-suma. Aún se considera que cuando alguien gana, entonces es porque alguien pierde.
- Es importante impulsar los procesos de planificación estratégica territorial y de esa forma identificar estratégicamente sus necesidades de recursos (no solamente financieros, sino principalmente humanos y tecnológicos) para el desarrollo. De esa forma, llevar a cabo la formulación y negociación de proyectos (multianuales por ej.) con mayor transparencia respecto de la fuente de financiamiento.

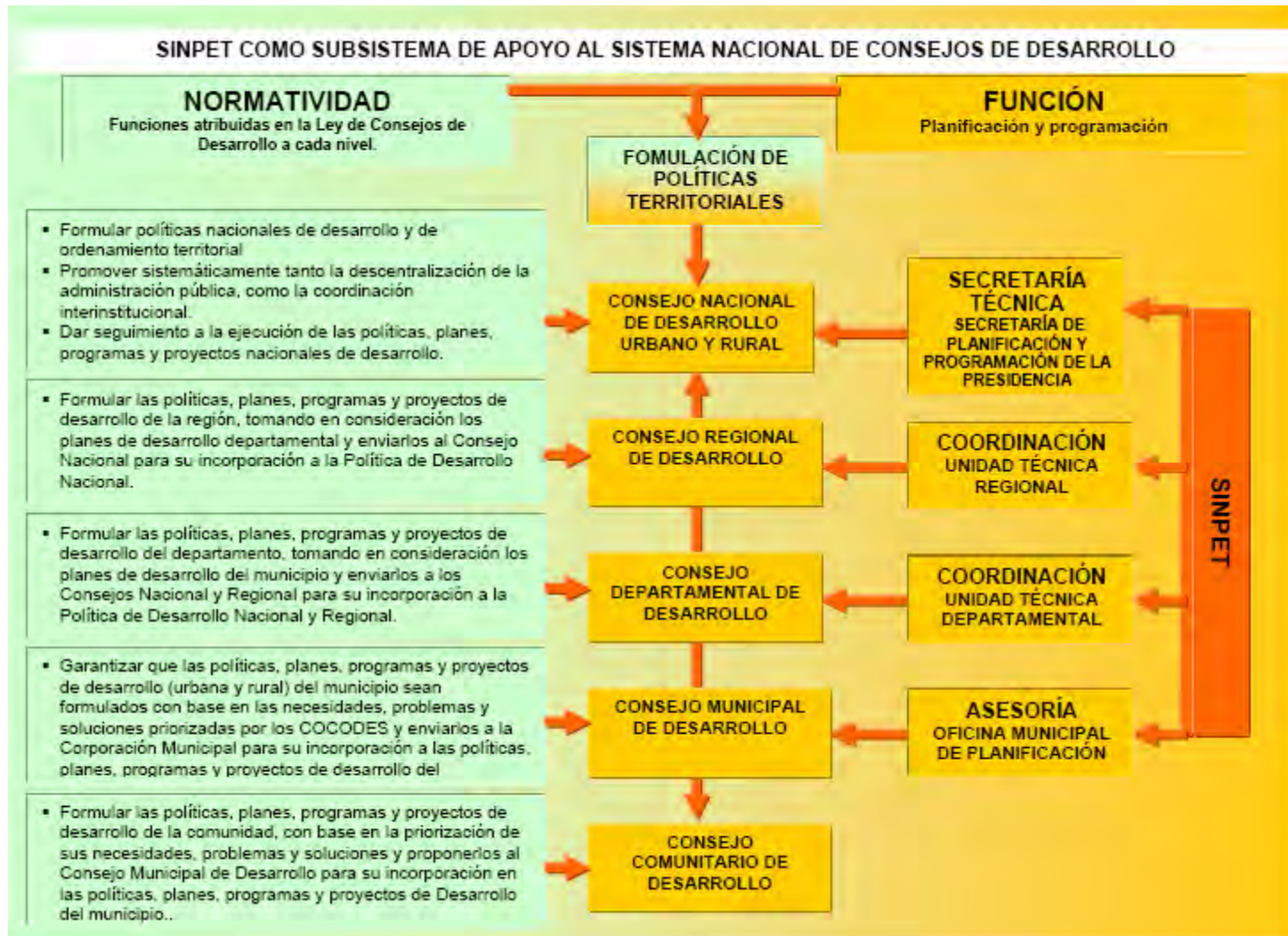
En otras palabras y en resumen, es importante que los territorios definan su visión de futuro a partir de sus potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas. De lo contrario, los efectos de la turbulencia y la rapidez de los cambios en la globalización y la tecnología, para mencionar un par, serán devastadores.

Finalmente, es válido afirmar que aquel que no sabe a donde va, puede escoger cualquier camino. Al final, no importa si llega a algún lado.



ANEXO 1. Modelo de Gestión Territorial (Diagrama Simplificado)

ANEXO 2



ANEXO 3. Propuesta de Estructura Matricial de la SEGEPLAN

