



Segeplán

Secretaría de Planificación y Programación



**¿Cómo elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala?**

**- Orientaciones generales -**

**Guatemala, 2018**

<p>346.045 S454</p>	<p>Guatemala. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial. <b>¿Cómo elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala? - Orientaciones generales -</b>. Guatemala: Segeplán / SPOT 2017.</p> <p>60 p. : il. ; 27 cm.</p> <p>ISBN:</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: 2504-4444

www.segeplan.gob.gt

Coordinación proceso editorial: SPOT, Segeplán

Impresión: PNUD

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

**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

Edwin Wilfredo Cabnal Hernández

Sub Secretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial

**Apoyo técnico y financiero**

Alianza por la Resiliencia (CARE, Cruz Roja Guatemalteca, Cordaid, Cáritas Diócesis de Zacapa, Centro del Clima, Wetlands International).

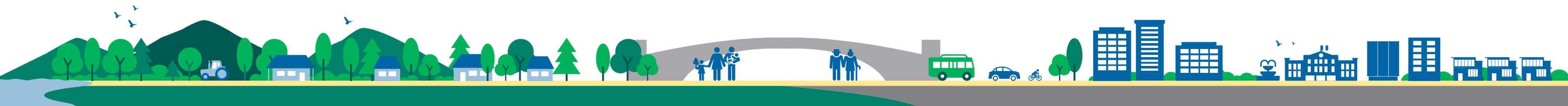
Programa Conjunto “Desarrollo Rural Integral Cuilco - Ixil, PNUD”

**Mediación**

Arabella Samayoa Gordillo

**Diseño y diagramación**

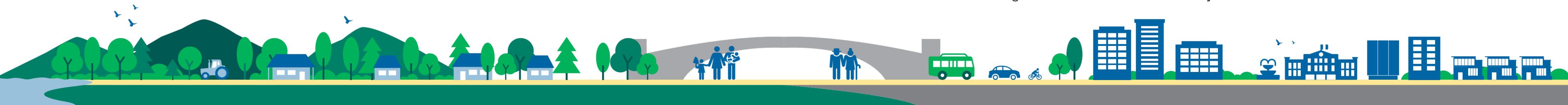
Mayra Alejandra Rodríguez López



# Indice

Introducción .....	4
El proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial se fundamenta en lo político y legal .....	7
El proceso PDM-OT y su relación con las políticas públicas .....	8
La Municipalidad es la responsable del proceso PDM-OT .....	8
Competencia de la Segeplán en el proceso PDM-OT .....	9
Definiciones de planificación y ordenamiento territorial en Guatemala .....	10
Planificación .....	10
Ordenamiento Territorial: .....	10
Los PDM-OT contribuyen a las Prioridades Nacionales de Desarrollo .....	11
Plan Nacional de Desarrollo (PND) K'atun Nuestra Guatemala 2032 .....	11
Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	12
Prioridades Nacionales de Desarrollo .....	12
Enfoques transversales de la planificación .....	14
En los procesos de los PDM-OT se busca la equidad étnica y de género .....	14
Los PDM-OT favorecen la implementación de la gestión de riesgo y cambio climático .....	14
Los PDM-OT promueven la implementación del enfoque ecosistémico .....	16
Enfoque de mejoramiento de vida .....	16
Comprendiendo la ruta metodológica para el proceso PDM-OT .....	18
Ruta Metodológica .....	20
Fase 1: Generación de condiciones .....	22

Paso 1: Decisión política, técnica y social .....	24
Paso 2: Análisis de actores .....	24
Paso 3: Conformación de la Mesa técnica PDM-OT .....	25
Paso 4: Revisión y actualización de indicadores con base en el PDM vigente y otros documentos .....	25
Paso 5: Organización actual del territorio .....	26
Paso 6: Pre diagnóstico .....	27
Fase 2: Diagnóstico y análisis territorial .....	28
Paso 1: Análisis de amenazas y vulnerabilidades .....	30
Paso 2: Análisis del uso actual del territorio .....	30
Paso 3: Análisis de problemáticas y potencialidades .....	31
Paso 4: Análisis de escenarios .....	31
Paso 5: Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA) y Tendencial .....	32
Fase 3: Planificación y ordenamiento territorial .....	34
Paso 1: Visión de Desarrollo .....	36
Paso 2: Organización territorial futura .....	36
Paso 3: Usos futuros del territorio .....	37
Paso 4: Modelo de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF) .....	37
Paso 5: Aprobación del PDM-OT por el Concejo Municipal .....	38
Fase 4: Gestión, seguimiento y evaluación .....	40
Paso 1: Socialización del PDM-OT .....	42
Paso 2: Gestión interinstitucional y alianza para la implementación del PDM-OT .....	42
Paso 3: Instrumento de gestión: PEI-POM-POA .....	43
Paso 4: Instrumento de gestión: Reglamento de Ordenamiento Territorial .....	44
Paso 5: Acciones de seguimiento al PDM-OT en el Comude y con otros actores .....	45



# Introducción

4

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

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

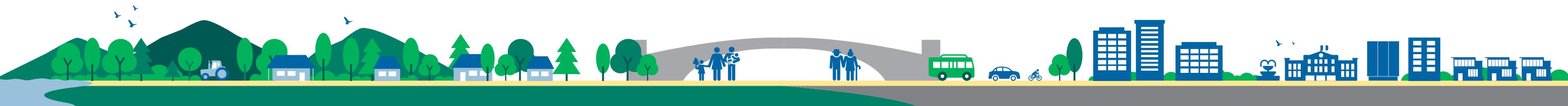
Esta versión mediada del **proceso metodológico de planificación y ordenamiento territorial denominada ¿Cómo elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala?** tiene la finalidad de presentar de forma resumida y simplificada el proceso de

5

construcción del PDM-OT, las fases que lo componen y los principales pasos de cada una: Fase I. Generación de Condiciones; Fase II. Análisis y diagnóstico territorial; Fase III. Planificación y Ordenamiento Territorial; y, Fase IV. Gestión y Seguimiento.

La Guía 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 la mejora de la vida de las personas y el uso adecuado y armonioso del territorio, que es el fin último de la planificación y el ordenamiento territorial.

De forma general explica cómo se relaciona el proceso con el marco legal y político que respalda y fundamenta la planificación y ordenamiento territorial. También facilita la comprensión de las prioridades nacionales de desarrollo y la importancia de incorporar los ejes transversales de equidad étnica y de género que promueven la inclusión; la gestión de riesgo y el 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 proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial se fundamenta en lo legal y político

Los PDM-OT están fundamentados de forma legal

Constitución Política de la República de Guatemala	Código Municipal	Ley de Consejos de Desarrollo
<p>Las municipalidades tienen la obligación de propiciar el desarrollo social, económico, tecnológico y el ordenamiento territorial de su jurisdicción.</p> <p><b>Artículos: 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico y 253. Autonomía Municipal.</b></p>	<p>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.</p> <p><b>Artículos: 3. Autonomía y 4. Formas de ordenamiento territorial.</b></p> <p>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.</p> <p><b>Artículos: 142. Formulación y ejecución de planes, 143. Planes y usos del suelo y 144. Aprobación de los planes.</b></p>	<p>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.</p> <p>Además, establece la cooperación obligada de todas las entidades públicas para el cumplimiento de las funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.</p> <p><b>Artículos: 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo y 30. Cooperación Obligada.</b></p>



## El proceso PDM-OT y su relación con las políticas públicas

El Sistema Nacional de Planificación (SNP) busca que las políticas del Estado se articulen con las acciones que se han definido como prioritarias para alcanzar el desarrollo sostenible.

El Sistema Nacional de Planificación toma como referencia las prioridades nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030<sup>1</sup> por lo que las políticas públicas deben estar alineadas a dichas prioridades, además de establecer las estrategias para abordar la problemática y potencialidades del país, tomando en cuenta que cada territorio es diferente y tiene sus propias particularidades.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) cumple una importante función en la coordinación, intermediación y articulación entre los niveles nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

## La Municipalidad es la responsable del proceso PDM-OT

Las municipalidades están obligadas a formular, aprobar, implementar y dar seguimiento a los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios<sup>2</sup>, para ello cuenta con el acompañamiento técnico-metodológico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.



<sup>1</sup> Los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; las organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y la cooperación internacional acreditada en el país, el 6 de julio de 2017 firmaron en acto público una declaración en la cual establecen que las prioridades nacionales de desarrollo están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-) y, además, se comprometen con su cumplimiento.

<sup>2</sup> Según artículo 142 del Código Municipal.

El proceso deberá abordarse como un proceso de diálogo y concertación ciudadana y en coordinación con las instituciones del gobierno central con presencia y competencias en el fortalecimiento territorial-municipal y otros actores importantes para el desarrollo del territorio.

## Competencia de la Segeplán en el proceso PDM-OT

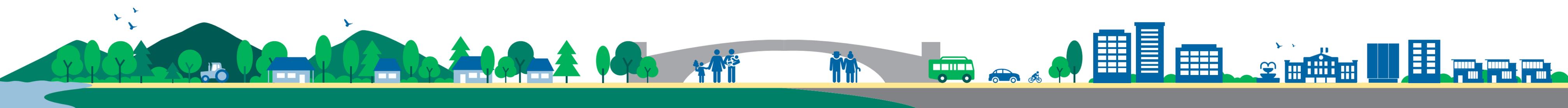
Segeplán en cumplimiento de sus funciones brinda asistencia y acompañamiento técnico a las municipalidades por medio de herramientas metodológicas que apoyan los procesos de planificación municipal de desarrollo y ordenamiento territorial.

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 y ordenamiento territorial; que incluye la formulación, ejecución y seguimiento.

También, contribuye al fortalecimiento de las capacidades municipales para el análisis territorial de sus municipios lo que le permite planificar, ordenar y reglamentar el uso de su territorio.

Segeplán como institución rectora de la planificación del Estado institucionaliza y consolida el Sistema Nacional de Planificación (SNP) establece las directrices para que las instituciones públicas y privadas elaboren planes que orienten sus acciones de acuerdo con las prioridades de desarrollo a nivel nacional establecidas en el PND-K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Segeplán busca que la planificación e inversión pública trabajen en conjunto y que el apoyo de la cooperación internacional y la inversión privada nacional e internacional, respondan a la misma visión alcanzada en los ejercicios participativos de planificación.



## Definiciones de planificación y ordenamiento territorial en Guatemala



10



políticos, sociales, ambientales y de riesgo, contribuyendo a que las estrategias de país respondan al futuro deseado. También busca que la implementación de acciones reduzca la problemática y desarrolle las potencialidades.

### Ordenamiento Territorial:

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. 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.

Es un elemento de la planificación del desarrollo que, tiene como objetivo identificar áreas de gestión territorial, que por medio de directrices y lineamientos normativos, orientan 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. El ordenamiento territorial contribuye a la reducción de amenazas y vulnerabilidades por lo que fortalece la gestión del riesgo, también favorece los mecanismos de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

### Planificación:

Es un proceso técnico-político y participativo que se basa en el conocimiento, análisis e interpretación cuantitativa y cualitativa de los procesos y dinámicas sociales, económicas, ambientales, de riesgo y político institucionales.

Se define como la ruta estratégica que dirige las acciones e intervenciones de los actores o entidades, con el propósito de alcanzar los objetivos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo<sup>3</sup>. El proceso también permite establecer la relación entre los plazos y alcances de la planificación, establecer escenarios

<sup>3</sup> Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala. Octubre 2016, página 21.

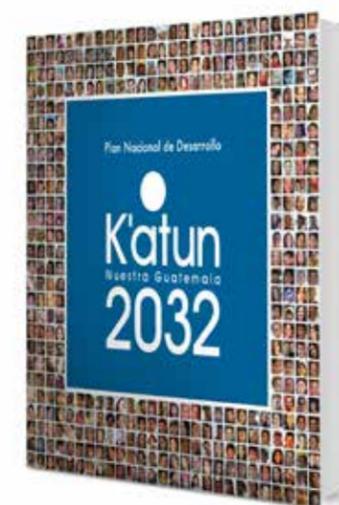
## Los PDM-OT contribuyen a las Prioridades Nacionales de Desarrollo



11

Las prioridades nacionales de desarrollo responden al Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032 y a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por su importancia éstas requieren principal atención en los procesos de planificación territorial.

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



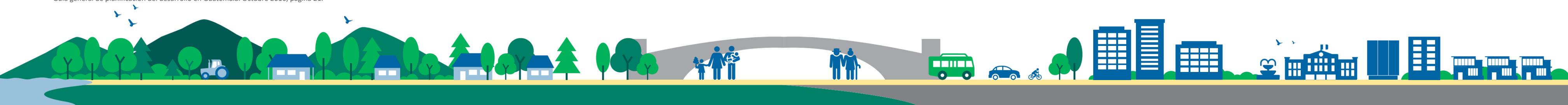
Desde el 2014 Guatemala cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual es un instrumento de planificación que plantea la visión de país al 2032, constituye la hoja de ruta que define las transformaciones estructurales necesarias para cerrar las brechas de desigualdad e inequidad que persisten en Guatemala.

El Plan Nacional de Desarrollo, K'atun Nuestra Guatemala

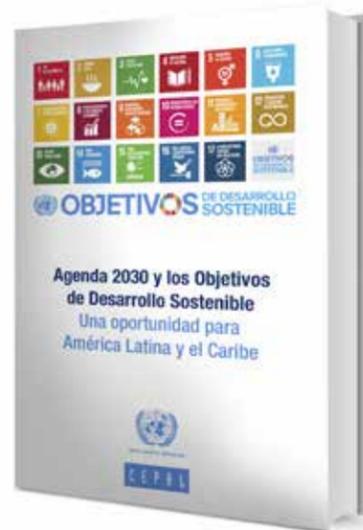
2032, dirige de forma estratégica la gestión de las políticas públicas, las políticas de gobierno y la gestión en todos los niveles territoriales, para que exista coherencia entre las metas nacionales de desarrollo y las metas regionales, departamentales, municipales e institucionales.

También asigna responsabilidades y mecanismos para dar seguimiento y evaluación en la gestión pública de los temas transversales como la equidad, los aspectos demográficos, la gestión del riesgo y adaptación del cambio climático.

El "PND-K'atun 2032 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 que incluye capacidades productivas de la población.



## Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible



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

Los ODS abordan temas estratégicos para el desarrollo, los objetivos y metas que propone tienen una vigencia de 15 años y han sido aprobados por 193 países alrededor del mundo.

Aunque las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada país debe fijar sus propias metas considerando su identidad nacional.

En el 2015 Guatemala adoptó oficialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). 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, hace énfasis en las necesidades de la población más vulnerable de tal manera que “nadie se quede atrás”.

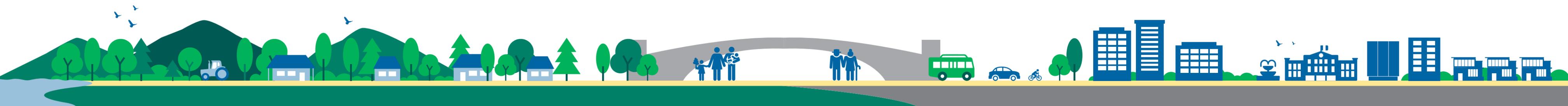
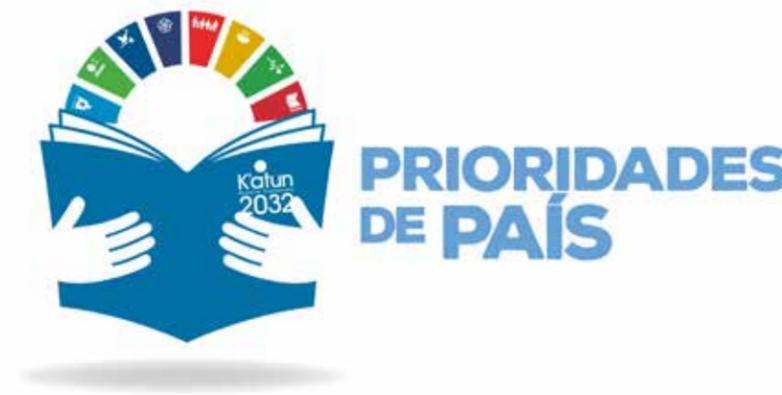
### Prioridades Nacionales de Desarrollo

El Consejo Nacional de Desarrollo (Conadur) aprobó en el 2016 la integración de las prioridades contenidas tanto en el PND como los ODS y se priorizaron las siguientes:

- **Disminución de la pobreza y protección social**
- **Acceso a servicios de salud**
- **Disponibilidad y acceso al agua y gestión de los recursos naturales**
- **Impulso de la inversión y el empleo**

- **Seguridad alimentaria y nutricional**
- **Valor económico de los Recursos Naturales**
- **Transparencia y fortalecimiento institucional**
- **Educación**
- **Reforma fiscal integral**
- **Ordenamiento territorial**

El PDM-OT es el instrumento para implementar las prioridades nacionales de desarrollo en el territorio, articula las políticas públicas, la planificación sectorial/institucional, la cooperación internacional, la inversión pública y el presupuesto.



## Enfoques transversales de la planificación

### 14 • En los procesos de los PDM-OT se busca la equidad étnica y de género

La equidad es una condición indispensable para el desarrollo humano y esencial en los diferentes procesos que buscan la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres y los diferentes pueblos indígenas.

¡Todos somos iguales!



Todas y todos los guatemaltecos son libres e iguales en dignidad y derechos, esta es una garantía constitucional y un derecho humano, por lo que no debe haber ningún tipo de distinción por razones de edad, religión, sexo, etnia, entre otros.

En la planificación, la equidad debe identificar y evidenciar las situaciones o condiciones de desigualdad en que se encuentran grupos excluidos y proponer estrategias que contribuyan a su solución o disminución.

### • Los PDM-OT favorecen la implementación de la gestión de riesgo y cambio climático

Este enfoque busca la incorporación de criterios, orientaciones e instrumentos, que contribuyan al desarrollo resiliente y sostenible<sup>4</sup> reduciendo los efectos de fenómenos naturales y otros causados por las acciones humanas que afectan el desarrollo. También establece los mecanismos para la coordinación interinstitucional en procesos de recuperación, rehabilitación o reconstrucción contribuyendo al bienestar económico y social.

<sup>4</sup> Según el Marco de Acción de Sendai, se refiere a prevenir y reducir la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad, aumentar la preparación para la respuesta y recuperación para reforzar la resiliencia.

Reconocer las amenazas (algo que puede causar daño a personas, lugares, trabajo, etc.), y las vulnerabilidades (situaciones propias que hacen débil a la población frente a una amenaza) es un aspecto clave para la planificación, ya que la combinación de éstas puede aumentar el riesgo a desastres en un lugar determinado.

También es importante considerar que Guatemala por sus condiciones de pobreza y falta de conocimientos sobre el tema, entre otras, es muy susceptible a los impactos del cambio climático<sup>5</sup>, en especial las personas o comunidades que dependen en gran medida de los recursos naturales.

Por ello es necesario implementar acciones que reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades e incrementen su resiliencia<sup>6</sup> ante los efectos del cambio climático y que a la vez ayuden a disminuir la producción de Gases de Efecto Invernadero (GEI)<sup>7</sup>, en diferentes sectores como transporte, industrial, comercial, agrícola y otros.

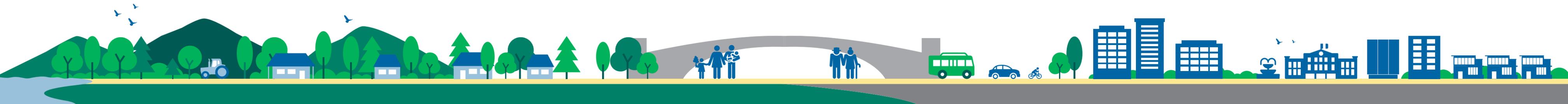
<sup>5</sup> Cambio en el estado del clima que puede identificarse y mantenerse por períodos prolongados de tiempo, generalmente mayores a diez años. (Alianza por la Resiliencia, 2014).

<sup>6</sup> Capacidad que tiene una persona, una comunidad, una organización o un país para prever, absorber, acomodarse, y reponerse de los efectos de un acontecimiento peligroso como un desastre o una crisis, de manera oportuna y eficiente, asegurando la restauración o incluso el mejoramiento de sus condiciones originales” (Cruz Roja Nicaragüense, 2013).

<sup>7</sup> Gases que forman parte de la atmósfera, generados tanto de forma natural como por actividades humanas y que su producción en exceso ha contribuido al calentamiento global y el cambio climático (Alianza por la Resiliencia, 2014)

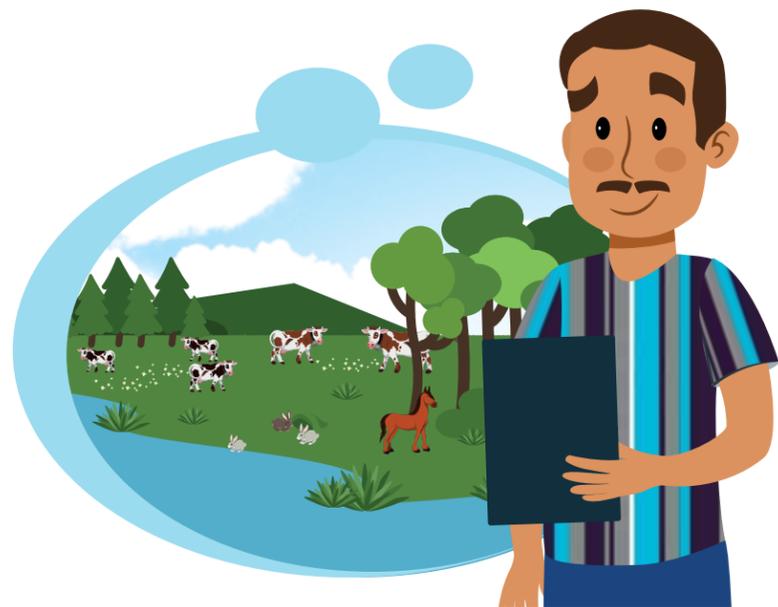


Conocer el territorio e identificar previamente las amenazas y las vulnerabilidades permite incluir acciones y/o intervenciones en la elaboración del Plan de Desarrollo municipal y Ordenamiento territorial, así como acciones que promuevan la mitigación y adaptación ante el cambio climático.



### • Los PDM-OT promueven la implementación del enfoque ecosistémico<sup>8</sup>

Este enfoque reconoce que los seres humanos con su diversidad cultural, son parte integral de los ecosistemas<sup>9</sup> y promueve la gestión integrada del territorio y el manejo adecuado de los recursos como el agua para garantizar su conservación, además de promover su utilización sostenible y distribución justa y equitativa.



Se puede aplicar bajo diferentes modelos de conservación (reservas de biosfera, áreas protegidas, programas de conservación de especies, etc.), según las particularidades y condiciones de cada lugar.

Es importante evidenciar el papel de los ecosistemas, sus beneficios y la posibilidad que su aprovechamiento sostenible tenga impacto en la reducción de la pobreza.

Con la implementación de este enfoque también se busca la comprensión de la relación entre la pobreza y el ambiente así como los efectos por eventos climáticos extremos, para identificar las acciones que contribuyan a la gestión ambiental y social del país en la planificación.

### • Enfoque de mejoramiento de vida

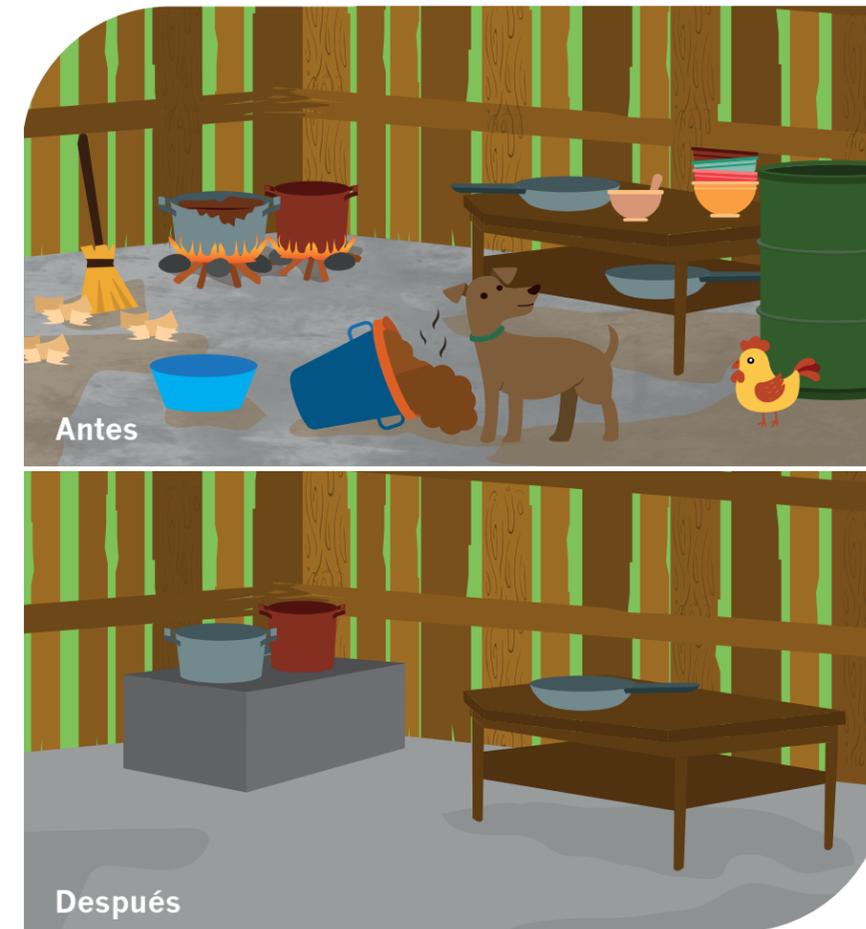
El enfoque promueve un mejoramiento integral en la calidad de vida de las personas como base para el desarrollo económico, sin limitarse al incremento de ingresos familiares. Entre otros aspectos, esto incluye el cuidado de la nutrición, el cuidado de la higiene y aspectos básicos de educación.

Es importante establecer que el desarrollo rural no debe ser entendido como una transformación de la sociedad

rural al modo de vida urbano, además de promover la organización y autogestión comunitaria como una responsabilidad de todos.

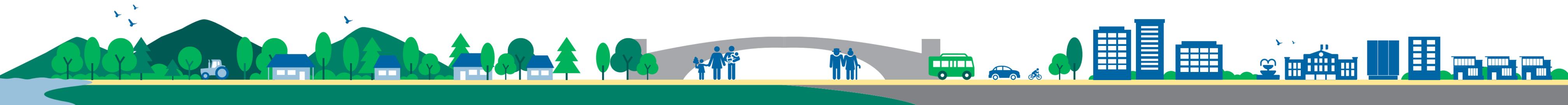
Por lo que en los procesos participativos de planificación, las personas deben reconocer sus propios problemas y buscar soluciones conjuntas para promover el desarrollo personal, familiar y comunitario.

La implementación del enfoque pretende que las personas alcancen el mejoramiento de la vida cotidiana<sup>1</sup> tanto en el ámbito personal como en el familiar y comunal, promoviendo el cambio de actitud, el desarrollo de sujetos autogestionarios y el aprovechamiento de los recursos locales existentes.



<sup>8</sup> Texto tomado de la decisión V/6 del Convenio sobre la Diversidad Biológica –CDB. Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico, Elaborada por: Ángela Andrade, CI Stanley Arguedas, ELAP-UCI Roberto Vides, FCBC. Año 2011.

<sup>9</sup> Sistema natural en el que interactúan plantas, animales y otros organismos con el clima, la temperatura, la humedad, el tipo de suelo y otras características propias del lugar, dando como resultado un sistema estable y autosuficiente. (Alianza por la Resiliencia, 2014) estable y autosuficiente. (Alianza por la Resiliencia, 2014)



## Comprendiendo la ruta metodológica para el proceso PDM-OT

18

Segeplán considera el proceso metodológico para elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial PDM-OT como un proceso participativo, inclusivo y democrático. En este proceso las autoridades locales, municipales y departamentales deben interactuar con representantes y líderes sociales, institucionales, el sector privado y la cooperación internacional del territorio, este proceso no debe alterar las funciones y los roles de cada uno y debe propiciar la búsqueda del interés común y solidario para promover el desarrollo humano de forma sustentable.

La ruta metodológica para el desarrollo del proceso PDM-OT propone cuatro fases a lo largo de las cuales se implementan diferentes herramientas técnicas y actividades que requieren hacer diversos análisis con la

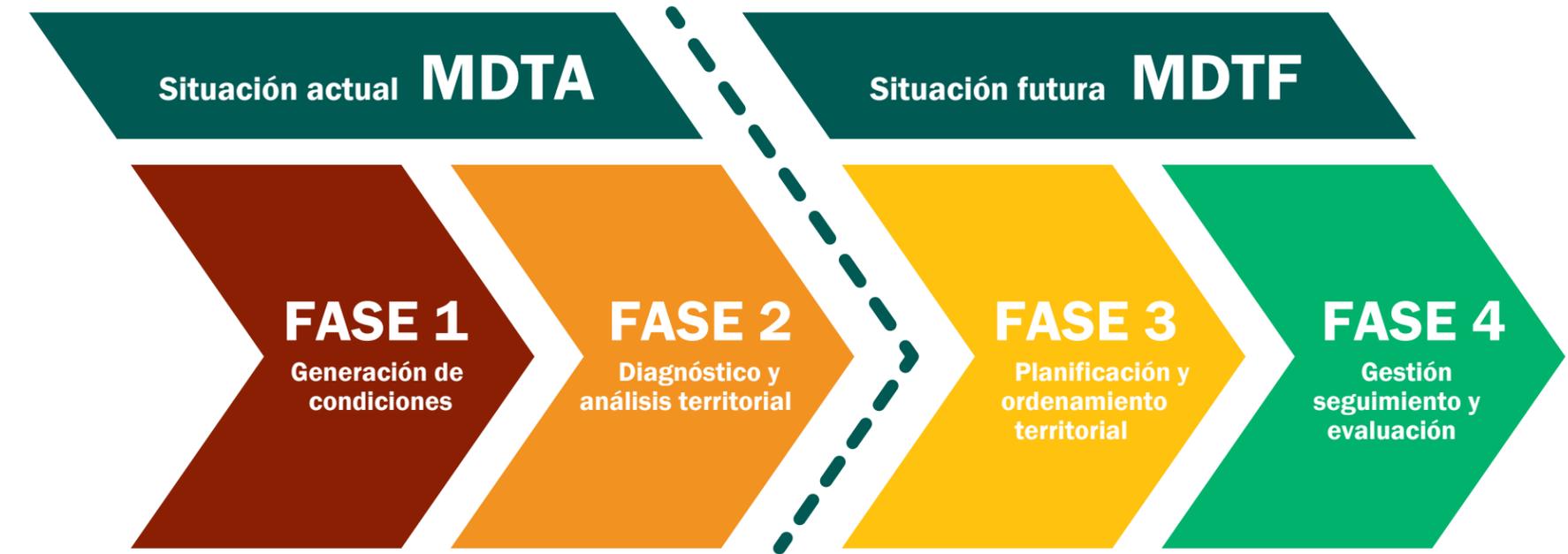


participación de equipos técnicos municipales, así como la aplicación de métodos participativos involucrando a diferentes actores clave en la gestión integral del territorio.

Cada fase del proceso concluye con un paso que permite la conexión entre una fase y otra, manteniendo la continuidad del proceso.

La implementación de las fases permite conocer la situación actual del municipio identificando potencialidades y problemáticas para, a partir de ellas, planificar el crecimiento del municipio de forma ordenada y contemplando diferentes enfoques que promueven el desarrollo.

## Fases del proceso del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT)

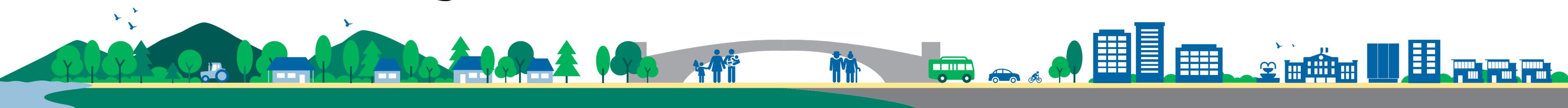


19

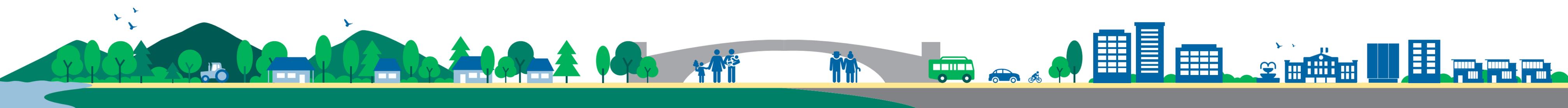
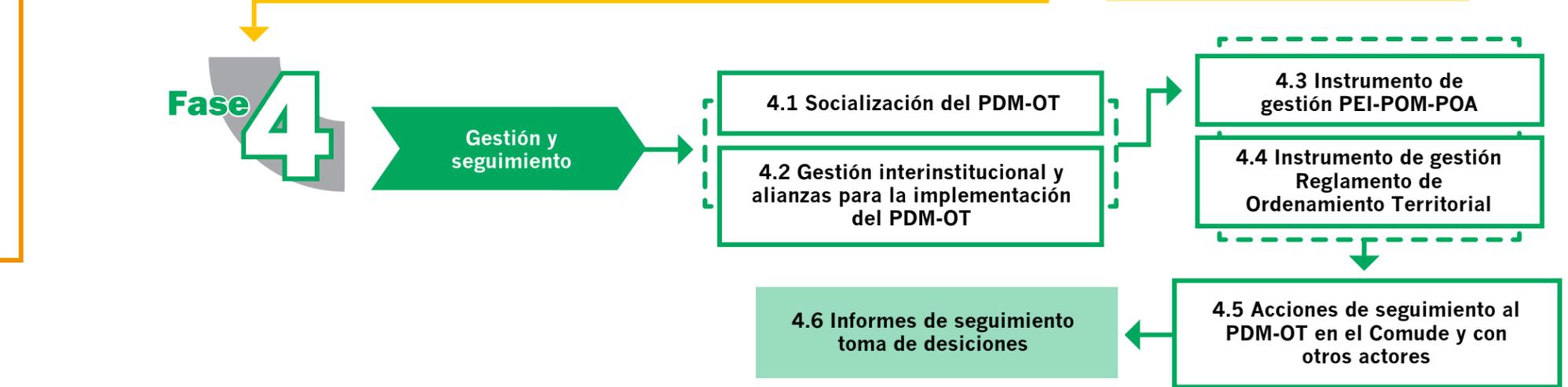
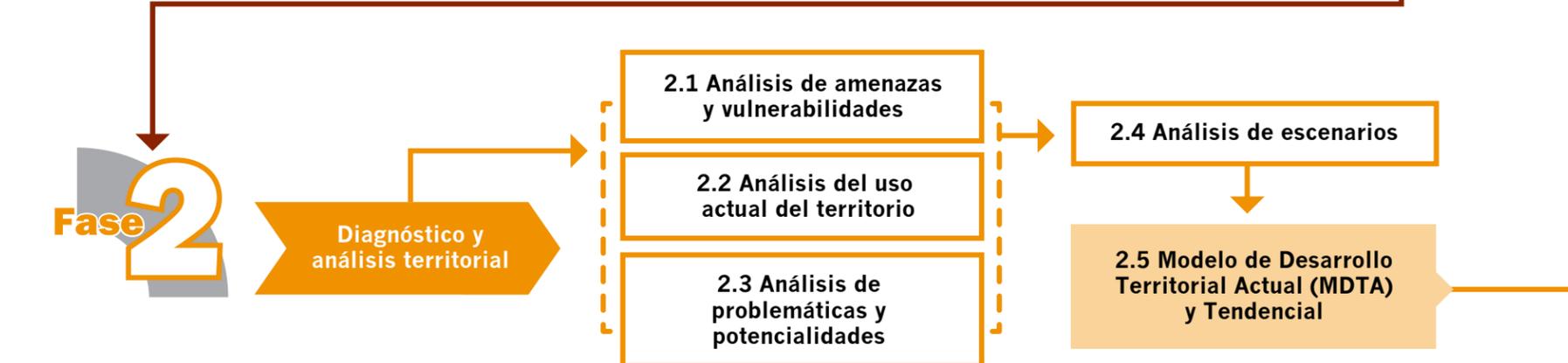
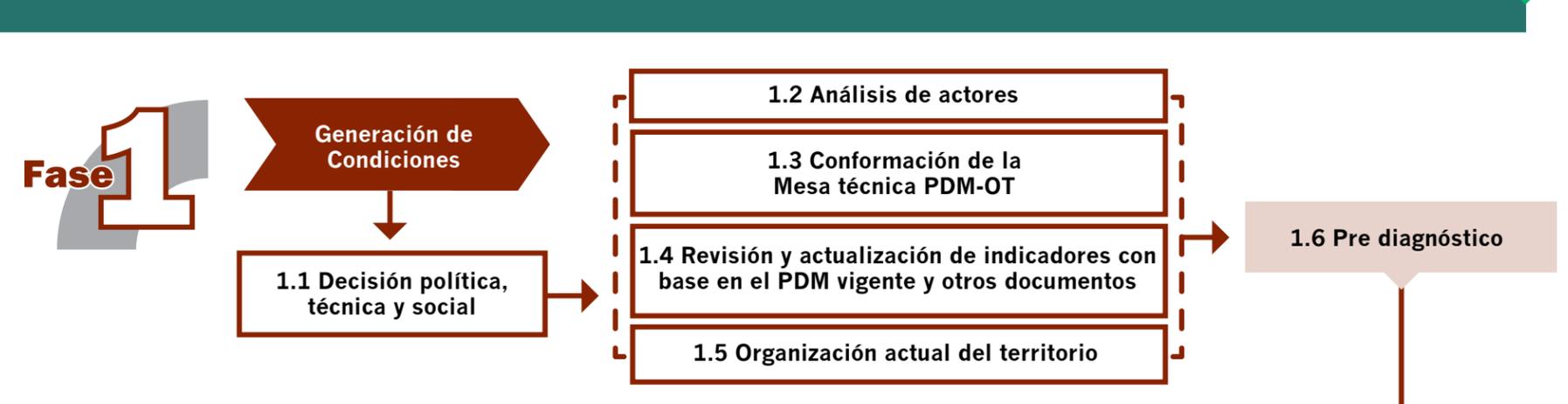
Segeplán 2017

**MDTA** = Modelo de Desarrollo Territorial Actual

**MDTF** = Modelo de Desarrollo Territorial Futuro



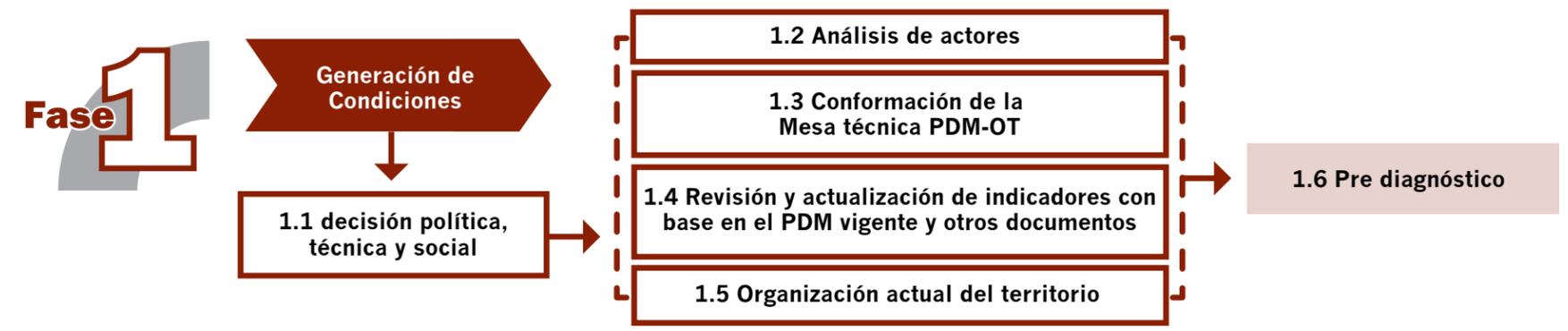
# Ruta metodológica



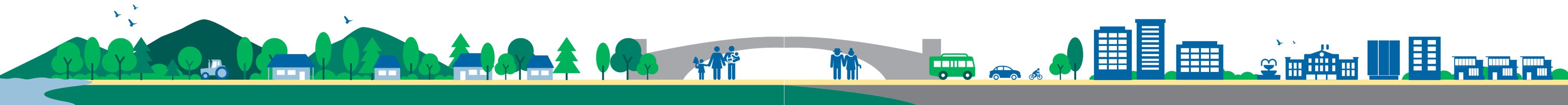
# Fase



# Generación de condiciones



Esta fase primordial o necesaria es 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.





### Paso 1 Decisión política, técnica y social

- Con el respaldo del Consejo Municipal de Desarrollo (Comude), las autoridades y el equipo técnico deciden actualizar o empezar la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT).
- Al aprobar el proceso, la Municipalidad si lo decide puede solicitar el acompañamiento y apoyo de la Segeplán.
- Se deberá designar a los técnicos de la Municipalidad, responsables de coordinar el proceso.

### Contextualización

Si la municipalidad decide iniciar un proceso para elaborar, actualizar y/o alinear su PDM-OT a las prioridades nacionales, deberá informarse<sup>11</sup>:

- ¿Qué es un PDM-OT?
- Importancia de la elaboración/alineación del proceso PDM-OT.
- Responsabilidad municipal para la elaboración/alineación del proceso PDM-OT y su implementación.

<sup>11</sup> Adicionalmente a la información relacionada con el tema que contiene esta guía, la municipalidad puede solicitar a Segeplán realizar una presentación ante el Concejo Municipal para ampliar la información relacionada con el proceso PDM-OT.

<sup>12</sup> Utilizar la información de la última medición *del Ranking de la gestión municipal referente a sus capacidades técnicas y financieras*.

- Capacidades técnicas y financieras municipales requeridas para la realización del proceso PDM-OT<sup>12</sup>.

Para que el proceso de planificación y ordenamiento territorial oriente las estrategias o alternativas de desarrollo del municipio, es importante considerar las necesidades y prioridades de hombres y mujeres, pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, así como los actores que trabajan por la reducción del riesgo en el municipio (organizaciones, ONG's y otros).

Se debe garantizar que todos tengan las mismas oportunidades para participar en el proceso y hagan sus aportes para lograr los beneficios o cambios que se esperan.



### Paso 2 Análisis de actores

En este paso se identifican los principales actores: hombres y mujeres que tienen relación con los procesos de desarrollo para involucrarlos en los momentos adecuados de modo que se pueda contar con su participación activa.



### Paso 3 Conformación de la Mesa técnica PDM-OT

Considerando los actores importantes para el proceso se integrará la Mesa técnica PDM-OT, cuya función principal será liderar y coordinar el proceso técnico de formulación del PDM-OT.

La mesa presentará ante el Comude los avances del proceso para su validación y al Concejo Municipal para su aprobación.

La Mesa técnica PDM-OT

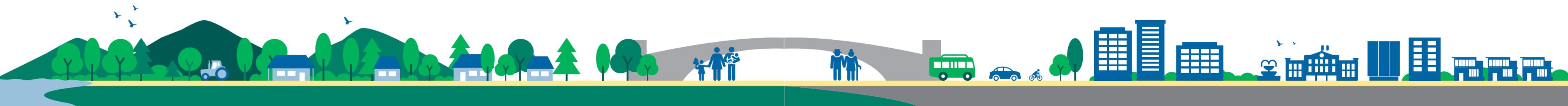
- Coordina y define el plan de trabajo y cronograma del proceso PDM-OT.
- Sistematiza actividades de cada fase del proceso y elabora el producto final.
- Genera, propone y actualiza información, archiva, organiza y resguarda la misma.
- Socializa los avances y propuestas del proceso ante el Consejo Municipal 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.

Los integrantes de la Mesa técnica PDM-OT y sus atribuciones en el proceso de formulación y seguimiento del PDM-OT deben quedar incluidos en Acta del Concejo Municipal.



### Paso 4 Revisión y actualización de indicadores con base en el PDM vigente y otros documentos.



En este paso se revisan y actualizan los indicadores que se usarán en el proceso PDM-OT. Si ya existe un PDM vigente, se compararán estos indicadores para determinar si hubo avances o no en el desarrollo del municipio.

Esto implica:

- La revisión de los indicadores que corresponden a las prioridades nacionales del Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- La Mesa técnica PDM-OT deberá hacer la actualización de indicadores base del PDM, con datos oficiales disponibles que midan las problemáticas y potencialidades más importantes del municipio.

Un indicador es un dato que sirve para conocer o valorar la situación actual del municipio.

Es importante la inclusión de indicadores que no fueron considerados anteriormente y que pueden ser valiosos para la identificación de la situación y condición de los grupos vulnerables del municipio (mujeres, pueblos indígenas), según corresponda.

## Paso 5 Organización actual del territorio



Este paso analiza cómo está organizado el territorio: lugares poblados, su accesibilidad, prestación de servicios básicos, entre otros. También la relación con la población urbana y rural, lo cual servirá de insumo para el análisis territorial.

En este paso la Mesa técnica PDM-OT deberá:

- Determinar las centralidades valorizándolas, según los servicios que prestan.
- Analizar las necesidades de movilización de las personas, considerando distancias, medios de transportes y tiempos.
- Identificar los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, residuos y desechos sólidos, salud, educación y transporte).
- Identificar las principales actividades económicas del municipio.

Una centralidad es un lugar poblado importante por su ubicación geográfica, servicios y actividades económicas

## Paso 6 Pre diagnóstico

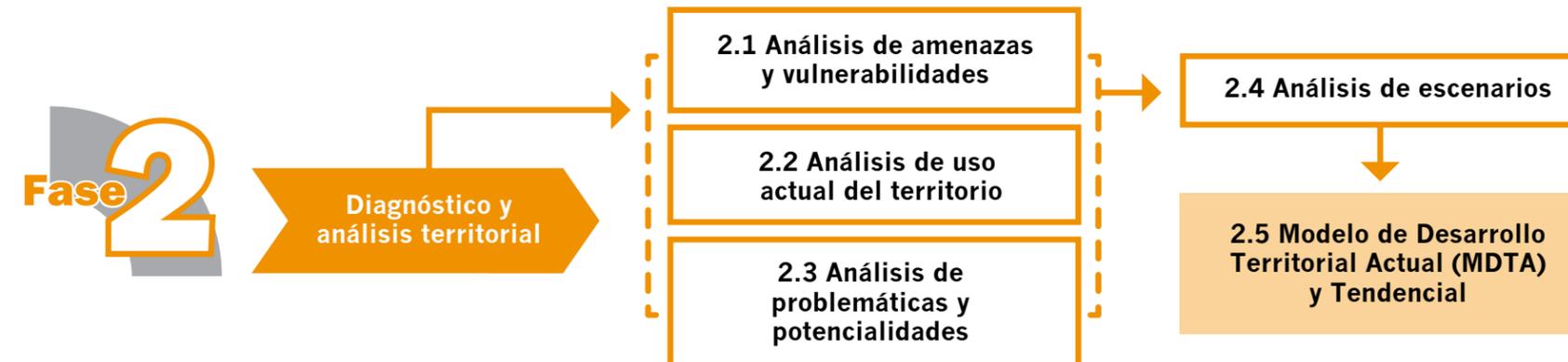
En este paso se consolida la información generada en los pasos anteriores, esto constituye una primera lectura del desarrollo, la organización territorial y las dinámicas de la población del municipio.

Se redactará un documento de pre diagnóstico con la información general del municipio, el análisis de actores, un breve análisis para conocer la situación actual del municipio, la revisión de los indicadores del PDM vigente, la organización del territorio, así como las conclusiones de esta primera fase.





# 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.

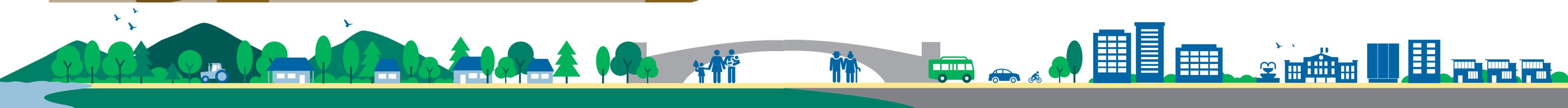
También se analizan las causas y su relación con los indicadores para establecer la línea base de seguimiento a las problemáticas y sus causas así como su seguimiento, para plantear el modelo de desarrollo territorial actual.

En esta fase es importante incorporar los elementos o factores internos y externos que definen los enfoques transversales, tales como la equidad étnica y de género; gestión de riesgo y adaptación al cambio climático; enfoque

ecosistémico y mejoramiento de vida. La aplicación de métodos participativos es fundamental.

Además de la generación de información, el objetivo de esta fase, es apoyar en la comprensión del territorio por parte de los actores locales y, llegar a consensos básicos sobre la situación actual del territorio.

En esta fase 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.



## Paso 1 Análisis de amenazas y vulnerabilidades



Este paso busca identificar de manera participativa las principales amenazas y vulnerabilidades que afectan a la población, con la finalidad de considerarlas en los procesos de análisis para la planificación y el ordenamiento territorial.

En el análisis se debe considerar la situación de hombres, mujeres, niños y niñas ya que tienen diferentes vulnerabilidades; esto contribuirá al fortalecimiento de su capacidad de resiliencia, es decir, adaptarse y recuperarse restaurando sus medios de vida, estructuras y funciones

básicas. Puede tomarse como referencia para el análisis el INFORM (Índice de gestión de riesgo por sus siglas en inglés).

Reducir los riesgos existentes es una responsabilidad compartida entre las autoridades locales y la población.

## Paso 2 Análisis del uso actual del territorio

En este proceso se analizan e identifican los usos actuales del territorio, considerando los límites municipales, las características físicas, así como la legislación vigente que afecta o regula el uso del mismo.

El análisis permite saber si se están aprovechando de manera sostenible los recursos naturales y si se está ocupando correctamente el territorio.

- La Mesa técnica analiza los usos actuales del territorio, los usos según la actividad que se desarrolla, ya sea en área urbana o en área rural, la intensidad del uso del territorio municipal, la legislación vigente que afecta y regula el uso del territorio para presentar sus

conclusiones a otros actores territoriales mediante una reflexión participativa.

- El Comude conocerá los resultados del análisis de usos y hará sus comentarios y propuestas para consolidar la información.

## Paso 3 Análisis de problemáticas y potencialidades

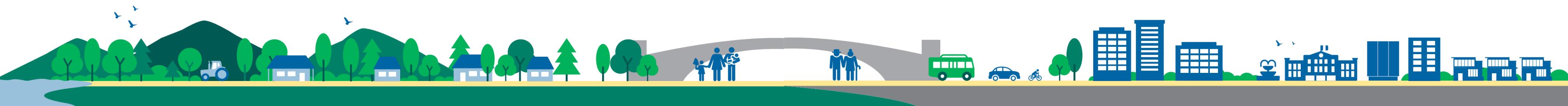
Este paso busca analizar la problemática del municipio, así como sus causas para priorizar la atención a la misma. También busca identificar las potencialidades del municipio y la disminución de los factores que limitan su desarrollo.

La Mesa técnica PDM-OT deberá:

- Presentar a los actores territoriales, las problemáticas del municipio y sus respectivas causas para analizar y validar si éstas se están atendiendo o no.
- Presentar a los actores territoriales, las potencialidades y los factores que limitan el desarrollo del municipio para su análisis y validación.
- Redactar un texto que refleje el estado de las problemáticas y potencialidades.

## Paso 4 Análisis de escenarios

En este paso se plantean los escenarios de desarrollo para visualizar, discutir y consensuar la situación actual y la futura para enfrentar los problemas y desarrollar las potencialidades del municipio.





### Paso 5 Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA) y Tendencial

La Mesa técnica PDM-OT deberá:

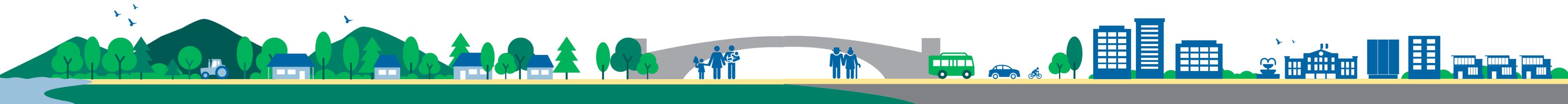
- Realizar el consolidado de la información que determine el escenario actual y tendencial.
- Plantear la situación del municipio si no se atienden los problemas vigentes, no se desarrollan las potencialidades o si se continúa haciendo lo mismo.
- Analizar el comportamiento del crecimiento de la población.



En este paso se describe la situación actual del municipio, se analizan las tendencias de la problemática, sus causas, lo que favorece o afecta el desarrollo y las potencialidades para que a partir de esto se planifique el territorio.

La Mesa técnica PDM-OT deberá:

- Redactar el Modelo de Desarrollo Territorial Actual (MDTA) y Tendencial, para tener una imagen clara de la situación actual del municipio y para proyectar su situación futura en el caso de no hacer ninguna intervención.



# Fase

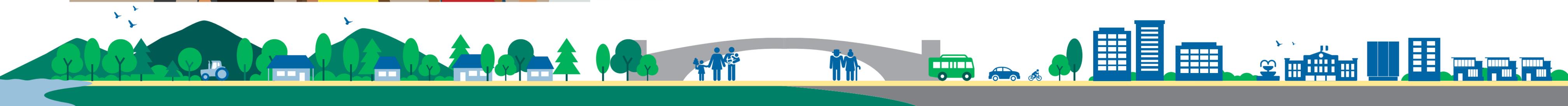


# Planificación y ordenamiento territorial



Esta es la fase de toma de decisiones del municipio, en términos de planificación y ordenamiento territorial, 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, el cual determina la proyección de nuevas dinámicas territoriales del municipio alineadas a las prioridades nacionales del país.





### Paso 1 Visión de Desarrollo



¿A dónde  
queremos  
llegar?



En este paso se formula o actualiza la visión de desarrollo que se quiere lograr en el municipio; a su vez, ésta debe estar alineada a la visión de país al 2032.

Se recomienda que a partir de la visión se defina un “slogan” que contenga los elementos clave del desarrollo del municipio.



### Paso 2 Organización territorial futura

En este paso se define el esquema de organización territorial futura para articular la movilidad interna y externa del municipio, fortalecer el vínculo urbano –rural, incorporar el enfoque de gestión de riesgo, y el aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales.

El paso implica

- 🏠 Determinar según análisis realizado, qué centralidades deben fortalecerse.
- 🏠 Definir si es necesario replantear la micro regionalización del municipio.
- 🏠 Realizar la propuesta de movilidad interna y externa u otra forma de organización territorial del municipio considerando las vías esenciales para una accesibilidad adecuada a los servicios básicos, el comercio, comunicación y otros fundamentales para el desarrollo. Además se considera la relación del municipio, con la cabecera departamental y otros municipios.



### Paso 3 Usos futuros del territorio

En este paso, se delimitan geográficamente las áreas del territorio que tienen características físicas parecidas para posteriormente asignarles lineamientos normativos de ordenamiento territorial, que permitan atender las prioridades del municipio y a la vez contribuir a las prioridades de país.

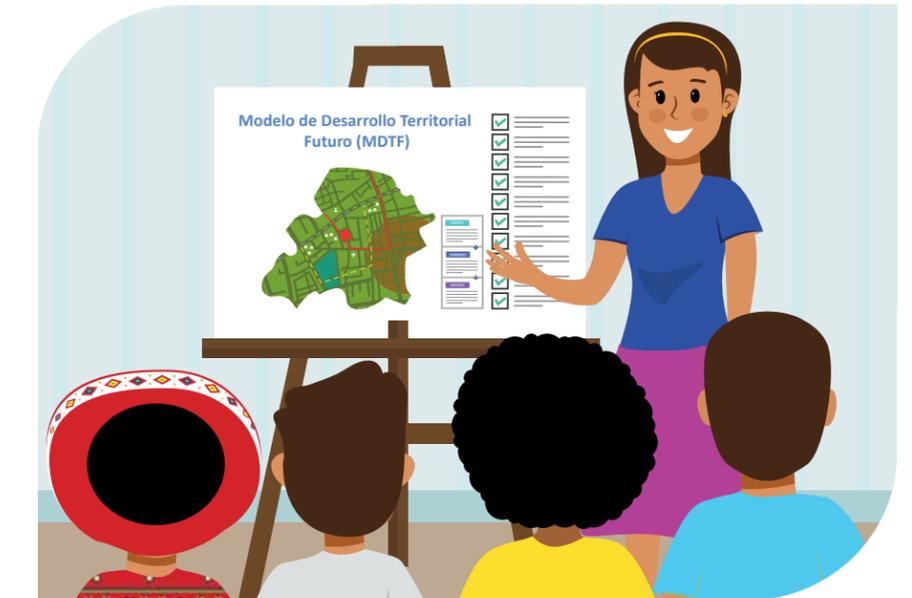
- 🏠 Delimitación geográfica de las siguientes categorías generales de usos del territorio en el municipio:
  - ✓ Categoría Urbana
  - ✓ Categoría Rural
  - ✓ Categoría de Protección y Uso Especial
  - ✓ Categoría de Expansión Urbana.
- 🏠 Delimitación de las subcategorías de usos del territorio.



### Paso 4 Modelo de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF)

Este es el producto de la fase de planificación y ordenamiento territorial que plantea la situación futura del municipio que se alcanzará por medio de resultados y productos estratégicos, directrices y lineamientos normativos de ordenamiento territorial.

Se debe analizar y describir la situación futura del municipio considerando las acciones que propicien el desarrollo. Esta actividad es clave en la toma de decisiones del municipio para lograr una gestión integral del territorio.



Para obtener el escenario futuro la Mesa técnica PDM-OT deberá:

- 🏠 Redactar el escenario futuro, considerando los ejes de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032. Bienestar para la gente (En respuesta a la dimensión social).

- 🏠 Seleccionar los resultados de desarrollo que deriven de las prioridades a nivel nacional y departamental, con la finalidad de incluir metas que el municipio pueda cumplir y que contribuyan a disminuir las brechas existentes.
- 🏠 Definir las directrices generales de ordenamiento territorial por cada categoría y sus respectivos lineamientos normativos por cada subcategoría.

El Concejo municipal revisa, retroalimenta y aprueba el MDTF y el Comude lo valida, propone y legitima.

Es importante definir los productos con sus respectivas metas e indicadores y el o los responsables de su entrega.

También se debe considerar el tiempo:

- corto plazo (al 2019),
- mediano plazo (2024) y
- largo plazo (2032)

Para definir los lineamientos normativos de cada sub categoría se deberán considerar los siguientes criterios:

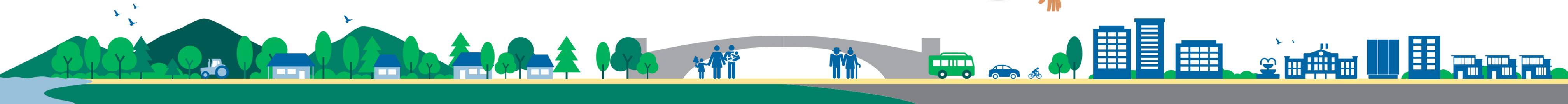
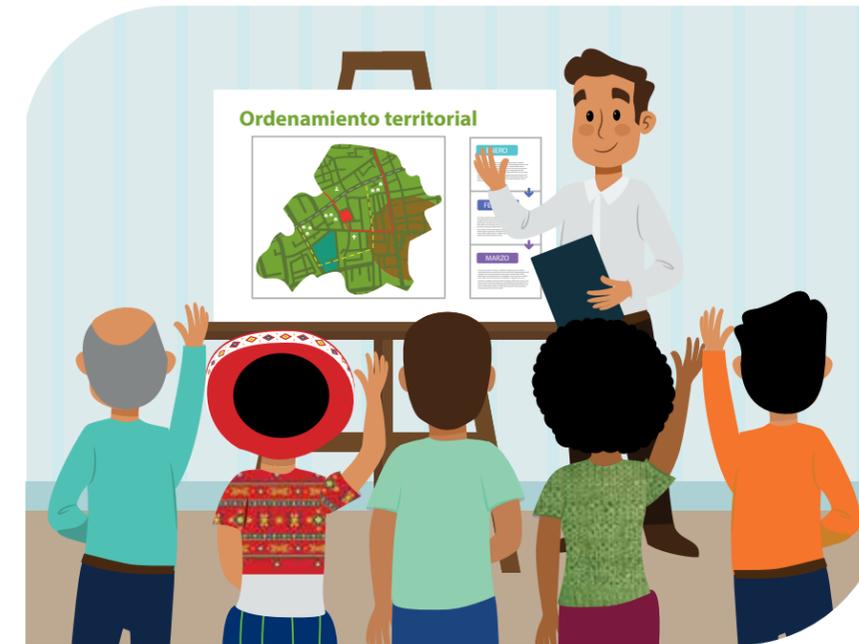
- 🏠 Usos y actividades permitidas: Pueden realizarse sin restricción en el área de una subcategoría específica ya que garantizan el uso sostenible de los recursos naturales.

- 🏠 Usos y actividades condicionados: Pueden ser realizadas bajo restricciones o condiciones específicas dentro del área de una subcategoría específica.
- 🏠 Usos y actividades prohibidos: 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.



### Paso 5 Aprobación del PDM-OT por el Concejo Municipal

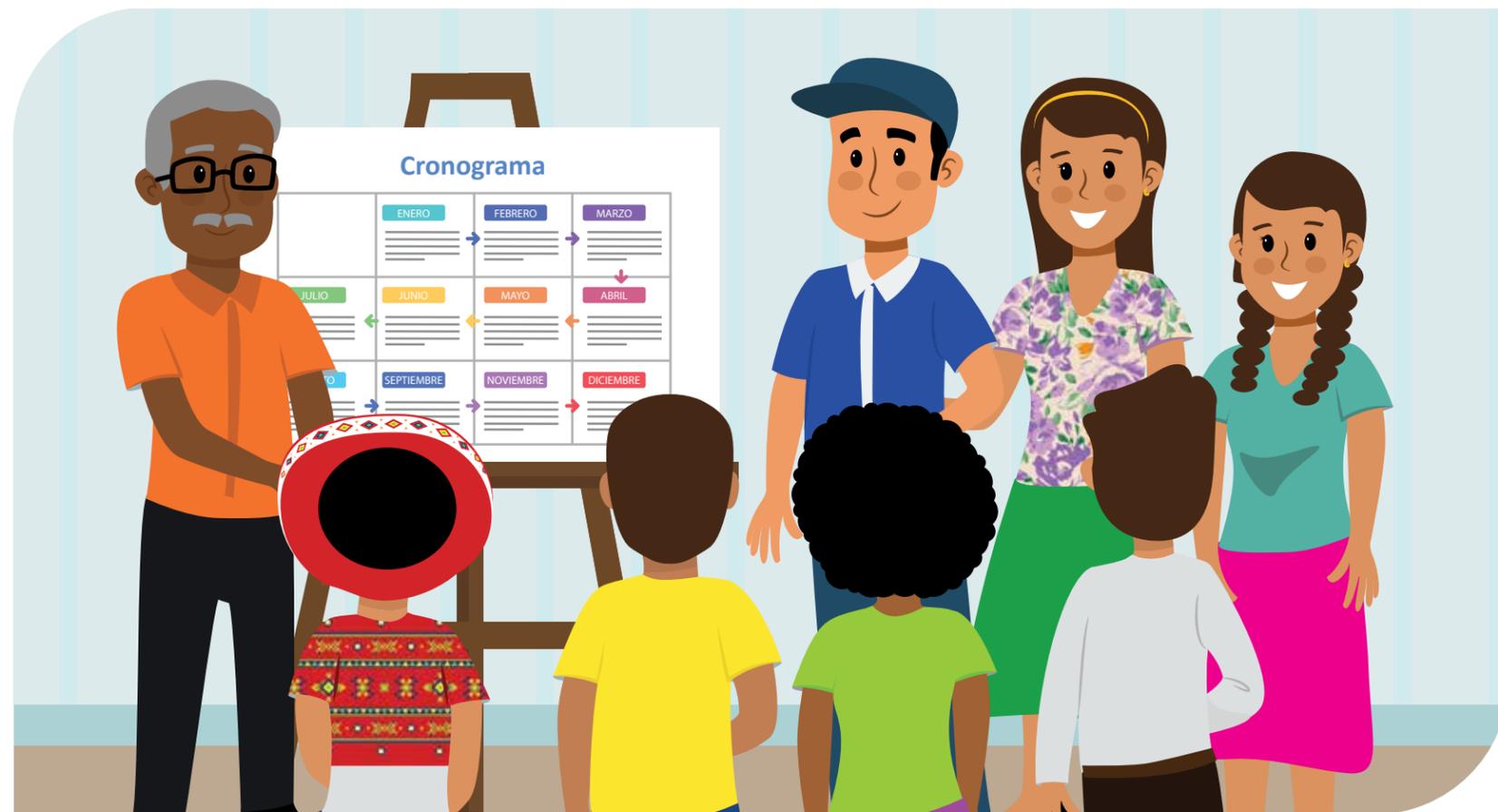
- 🏠 La Mesa técnica PDM-OT presenta al Concejo Municipal el Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, para su revisión, discusión y aprobación mediante Acuerdo municipal.
- 🏠 El Concejo municipal también es el encargado de socializar el PDM-OT ante el Comude y otros actores clave para la gestión del mismo, además de velar por su implementación y seguimiento.



# Fase



## Gestión, seguimiento y evaluación



Fase 4

Gestión y seguimiento

4.1 Socialización del PDM-OT

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

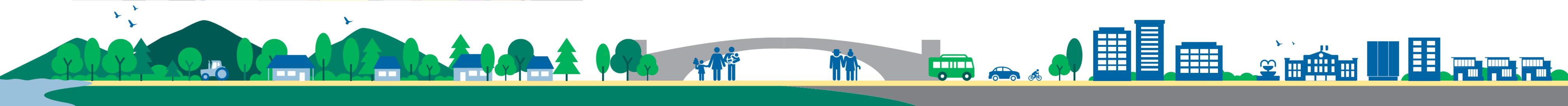
4.3 Instrumento de gestión PEI-POM-POA

4.4 Instrumento de gestión Reglamento de Ordenamiento Territorial

4.6 Informes de seguimiento toma de decisiones

4.5 Acciones de seguimiento al PDM-OT en el Comude y con otros actores

En esta fase se establecen los roles y responsabilidades de la Comisión PDM-OT para la gestión y seguimiento del plan, con base en sus competencias. También se consideran otros actores que según su naturaleza, tienen incidencia en la toma de decisiones del desarrollo en el territorio.



## Paso 1 Socialización del PDM-OT

Después de aprobar el PDM-OT es necesario que se dé a conocer a la población este instrumento de desarrollo a largo plazo por los diferentes medios disponibles. Para ello:



La Mesa técnica PDM-OT deberá elaborar y proponer a la municipalidad un cronograma de actividades, además de identificar 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.

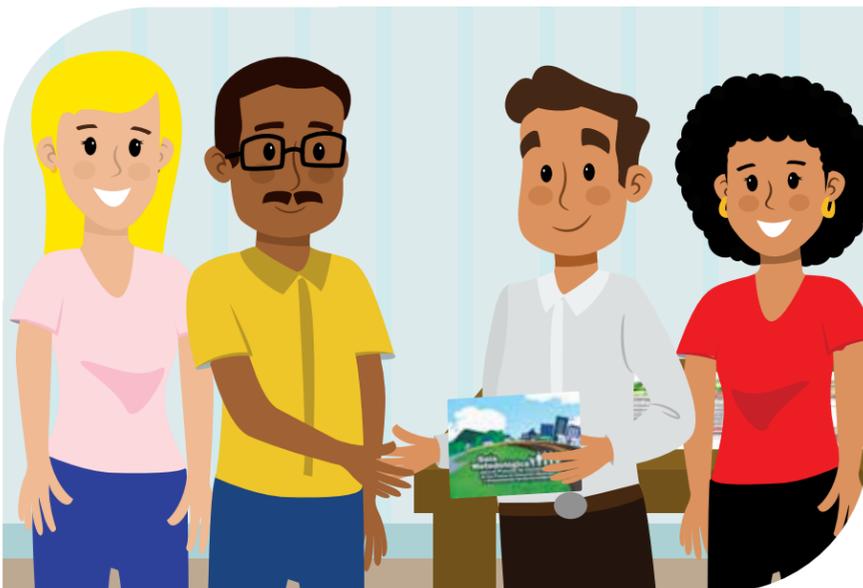


El Concejo Municipal convocará a la Mesa técnica PDM-OT y a otros actores que tomen decisiones (instituciones públicas, consejos de desarrollo, sociedad civil organizada, academia, cooperación internacional, sector privado u otros), para socializar el PDM-OT aprobado y establecer compromisos de gestión con cada uno de ellos.



La presentación del PDM-OT en los espacios de socialización deberá realizarla el Alcalde y/o 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).

## Paso 2 Gestión interinstitucional y alianzas para la implementación del PDM-OT



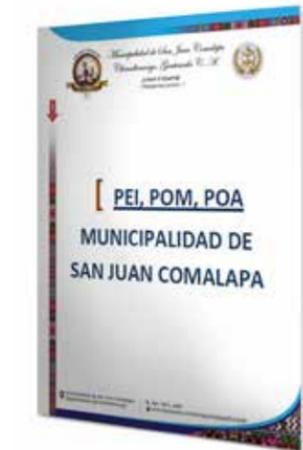
En este paso se identificarán a los actores para promover alianzas de trabajo que permitan la implementación, gestión y seguimiento al PDM-OT, contribuyendo a su sostenibilidad y efectividad en el corto, mediano y largo plazo.

- La Mesa técnica PDM-OT elaborará una propuesta de estrategia de gestión considerando como mínimo los siguientes aspectos:
  - ✓ Priorización de acciones y 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 como las alianzas.

Coordinación interinstitucional para la gestión del riesgo para que se puedan fortalecer las capacidades de las comunidades y el abordaje prospectivo de la gestión del riesgo. También para elaborar los instrumentos específicos de prevención, preparación y respuesta, así como de mitigación y adaptación al cambio climático como parte de la implementación del PDM-OT.

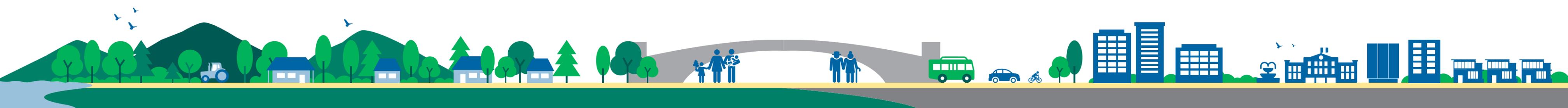
## Paso 3 Instrumento de gestión: PEI-POM-POA

En este paso se definirá la ruta de implementación del PDM-OT ¿Qué hacer?, ¿Cómo hacerlo?, ¿En cuánto tiempo? y ¿Con qué recursos? Para esto la municipalidad formulará el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Multianual (POM) y el Plan Operativo Anual (POA).



### Plan Estratégico Institucional (PEI)

Este instrumento define las estrategias e intervenciones institucionales en el marco de su competencia, en respuesta a la priorización de los resultados, productos estratégicos y lineamientos normativos definidos en el PDM-OT, en la Política General de Gobierno y en concordancia con las Prioridades Nacionales de Desarrollo.



## Plan Operativo Multianual (POM)

Este instrumento permite orientar y organizar estratégicamente la gestión y producción de la entidad, para alcanzar los resultados identificados en el Plan Estratégico Institucional (PEI).

Permite fundamentar la demanda de recursos presupuestarios de mediano plazo, orientar el quehacer institucional en un período de, al menos, cinco años. También vincula el marco estratégico institucional con la planificación operativa anual.

## Plan Operativo Anual (POA)

El POA se deriva del Plan Operativo Multianual y constituye una orientación para que las entidades desarrollen la programación de los productos, bienes o servicios que se entregarán a la población.

Incluye la inversión y el funcionamiento de la entidad en el año fiscal correspondiente.



### Paso 4 Instrumento de gestión: Reglamento de Ordenamiento Territorial

En este paso se elabora el Reglamento de ordenamiento territorial del municipio, el cual convierte en normativa municipal las directrices y lineamientos normativos de ordenamiento territorial identificados en la Fase III.

Se propone tres tipos de reglamentos de ordenamiento territorial, adecuados a las características del municipio, cada uno tiene un formato específico.

La Mesa técnica PDM-OT deberá identificar, con base a los siguientes criterios técnicos, el tipo de reglamento apropiado para su municipio.



El Reglamento de ordenamiento territorial deberá contemplar el enfoque de equidad étnica y de género, gestión de riesgo y cambio climático; y mejoramiento de vida.

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

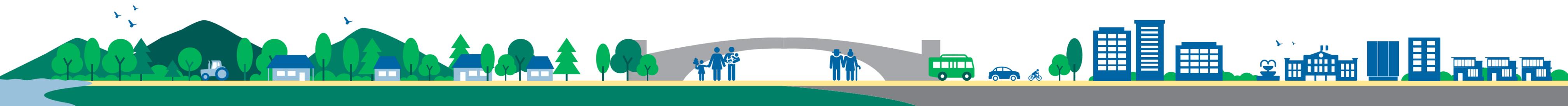


### Paso 5 Acciones de seguimiento al PDM-OT en el Comude y con otros actores

El propósito del seguimiento es realizar una revisión interna y continua del avance en la implementación del PDM-OT, que permite 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 seguimiento ayudarán a adoptar medidas correctivas, cuando sea necesario.

La Mesa técnica PDM-OT se constituye en una instancia de seguimiento que coordinará, entre otras, las siguientes acciones:

- Revisión de indicadores contenidos en los instrumentos de planificación generados en el proceso.
- Disponer de una herramienta para el seguimiento al PDM-OT.
- Actualización de información y estadísticas municipales.
- Análisis de indicadores en función de la problemática del municipio y el alcance de las metas propuestas.
- Presentar al pleno de Comude el análisis para retroalimentación y propuesta.



Ahora trabajemos  
para hacer  
**realidad**  
**este plan**







# ALIANZA POR LA RESILIENCIA

