

**EL SISTEMA GUATEMALTECO
DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO
URBANO Y RURAL
Y LA EXPERIENCIA ITALIANA DE LA
PROGRAMACIÓN NEGOCIADA:
¿UNA “CONTAMINACIÓN” POSIBLE?**

Dario Conato

Septiembre 2013

Estudio realizado en el marco de la colaboración con *PRODEL – Programa de Apoyo a la Gobernabilidad Democrática, al Desarrollo Territorial y Económico Local en los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz e Izabal*, financiado por la Cooperación Italiana a través de PNUD y ejecutado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) de la República de Guatemala.

INDICE

1. INVERSIONES PÚBLICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL EN GUATEMALA	2
2. LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL: ACIERTOS Y LÍMITES	4
3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: RECORRIDOS E INSTRUMENTOS DESDE LA EXPERIENCIA ITALIANA	8
4. PACTOS TERRITORIALES PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO	10
5. UN PACTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMERCIAL DE LA PAPA DE LA SIERRA DE LOS CUCHUMATANES	21
6. ADOPCIÓN DEL PACTO: CONTINUIDAD E INNOVACIÓN	28
BIBLIOGRAFIA	29

1. INVERSIONES PÚBLICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL EN GUATEMALA

“En la última década Guatemala ha programado el presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación y las inversiones públicas sin intereses claros y explícitos. Esto ha provocado una dispersión de las inversiones con bajo impacto en los indicadores de desarrollo”: así se expresa a inicios de 2012 la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (SEGEPLAN)¹. El instrumento identificado en ese momento para “orientar las inversiones de forma más estratégica, así como optimizar los recursos para lograr una mejor calidad de vida para las personas y el desarrollo integral del país. Las carteras de inversión derivadas de los planes permiten a las instituciones del Estado, cooperantes e inversionistas privados, identificar las prioridades para desarrollar los territorios en cumplimiento a los objetivos de desarrollo, de una forma ordenada y sumando esfuerzos para optimizar los recursos disponibles y obtener mejores resultados” son los planes de desarrollo territorial, elaborados en correspondencia con cada nivel del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Hoy en día (mediado de 2013) nos encontramos con muchos funcionarios y técnicos de estructuras públicas guatemalteca de nivel nacional, departamental y municipal que siguen señalando la actualidad del problema indicado por la SEGEPLAN a comienzos de 2012. Dirigentes y funcionarios nacionales y locales de SEGEPLAN nos confirman la existencia de un importante debate nacional acerca de cuáles reformas o modalidades innovadoras sería oportuno introducir en el sistema nacional de planificación para que éste incida de manera más eficaz en la economía nacional. En efecto, desde la promulgación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en 2002, el sistema de planificación ha sufrido varios cambios: el Sistema Integrado Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), introducido en 2003 a través del programa *Municipios Democráticos* apoyado con la Unión Europea y basado en los Planes Estratégicos Territoriales a nivel de mancomunidades y los Planes de Desarrollo Municipal, fue substituido sucesivamente por el Sistema Nacional de Planificación con sus planes de desarrollo pluri-nivel, simétricos al Sistema de Consejos de Desarrollo. El SINPET se basaba en un instrumento supramunicipal llamado Planificación Estratégica Territorial (PET) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los cuales a su vez se complementarían con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) previstos por el Código Municipal. El SINPET presentaba una serie de debilidades originadas por la no adecuación territorial de los documentos de planificación a las divisiones administrativas existentes. Al comienzo del 2012, la misma SEGEPLAN consideraba que todavía era necesario “vincular los planes de desarrollo municipal, departamental y regional con los procesos de planificación institucional sectorial y éstos con el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, anual y multianual”², lo cual se esperaba conseguir a través de la implementación del Sistema Nacional de Planificación (SNP). La Estrategia K’atun 2032, a su vez, al apuntar hacia una planificación nacional de largo plazo enriquece el sistema a través de un complejo sistema de concertación del cual forman parte los llamados *diálogos sectoriales*, con base en un enfoque según el cual “la transición hacia el desarrollo pasa en Guatemala por el fortalecimiento del sector rural y agrícola” a través de “la puerta de la promoción de la inversión privada en territorios rurales” y la de “la economía campesina”³.

En este documento proponemos ampliar el abanico de instrumentos a utilizar para la construcción de estrategias de desarrollo territorial introduciendo – a lado de los mencionados planes de desarrollo, – modalidades de colaboración horizontal y vertical que retoman,

¹ Periódico SEGEPLAN (2012).

²Ibid.

³ SEGEPLAN (2013).

adaptándolas, experiencias exitosas llevadas a cabo en Italia y Europa, ligadas al efoque de la llamada Programación Negociada.

Guatemala, como los demás países centroamericanos, carece de instancias supramunicipales de carácter político-administrativo intermedio que puedan orientar el desarrollo territorial a un nivel supramunicipal y a la vez, subnacional. Esto impacta en las estrategias de desarrollo económico con enfoque territorial, pues el eslabón clave en la cadena multi-nivel del desarrollo territorial corresponde precisamente al espacio intermedio intermunicipal, para el cual hasta el momento falta una definición compartida: hay quienes lo identifican en el departamento, otros lo hacen coincidir con las mancomunidades, y hay quienes argumentan (como los autores de este documento) que dicho espacio tiene que definirse de manera flexible dependiendo de las conexiones, redes, comunidades de la producción y del conocimiento que cada cada proceso productivo articula en su funcionamiento.

Rodríguez y Aldrey subrayan que “por su carácter integral, y en base a su caracterización como una política pública, en la planificación territorial desempeña un papel fundamental la coordinación interadministrativa”⁴: compartimos esta visión y proponemos bajarla desde el nivel inter-departamental (al que se refieren Rodríguez y Aldrey) hasta incluir también el nivel intermunicipal. Siguen dichos autores: “En un país fragmentado socialmente como Guatemala, es básico articular mecanismos de coordinación que posibiliten plantear líneas de acción gubernativas coherentes, y aseguren la participación dentro del proceso planificador de todos los agentes sociales existentes”.

⁴ Román Rodríguez G., José A. Aldrey V (2009).

2. LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL: ACIERTOS Y LÍMITES

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tiene una estructura piramidal que va desde la comunidad (comarca rural o sector urbano) hasta la Nación. La visagra alrededor de la cual se articulan los espacios locales (comunidad-municipio) y generales (región-nación) es el Consejo de Desarrollo Departamental (CODEDE) pensado como espacio de concertación multi-nivel en el cual las corrientes ascendentes y descendientes deberían encontrarse y “mezclarse”, puesto que en este nivel participan tanto las delegaciones de ministerios e institutos gubernamentales como los alcaldes de las municipalidades que conforman el departamento, representantes de la sociedad civil, entidades económicas, universidades, ONG’s nacionales y partidos políticos.

A la articulación multi-nivel de los Consejos de Desarrollo corresponde una lógica similar en lo que se refiere a planes de desarrollo municipales, planes departamentales y planes regionales. El enfoque territorial de los Planes de Desarrollo a su vez complementa la planificación institucional sectorial. Los dos enfoques se desenvuelven por caminos distintos: participativo-multiactorial-multinivel el enfoque territorial de los Planes de Desarrollo, centralizado-institucional el segundo. En otras palabras, la lógica sectorial es externa al Sistema de los Consejos, sin bien su coordinación y armonización con éste sea un objetivo central en la reorganización del Sistema Nacional de Planificación, surgido con el fin de “vincular los planes de desarrollo municipal, departamental y regional con los procesos de planificación institucional sectorial”⁵.

La coherencia interna y las simetrías horizontales y verticales del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural constituyen una fortaleza del sistema, comparado con experiencias nacionales y centroamericanas sesgadas por enfoques fragmentarios y superposiciones entre roles, atribuciones e instrumentos. Otra característica de gran valor del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el énfasis en la participación ciudadana organizada. Por otra parte, la articulación multinivel del sistema identifica funciones distintas para cada nivel: la satisfacción de las necesidades básicas y la reducción de las desigualdades territoriales para el nivel municipal; la disminución de las asimetrías entre municipios y la definición de inversiones intermunicipales, para el nivel departamental; el aprovechamiento de economías de escala y la realización de macro-inversiones estratégicas, para el nivel regional⁶.

La existencia de un conjunto de instrumentos de planificación territorial simétricos respecto al sistema de los Consejos permite, por lo menos de un punto de vista conceptual, que la participación ciudadana en la identificación de problemas/demandas de lugar a una participación activa en el diseño de soluciones/respuestas. Se trata de un sistema particularmente eficaz a nivel municipal y comunitario (siempre cuando no se presenten interferencias de carácter electorero-clientelista, lo cual es un peligro constante en toda latitud y hacia el cual hay que mantener una vigilancia permanente), mientras a nivel departamental los Consejos parecen no haberse convertido plenamente en una entidad de planificación estratégica de área ampliada supra-municipal, en otras palabras no han llegado a llenar el vacío determinado por la falta de una institución intermedia: prevalece entre los interlocutores institucionales y operadores de desarrollo con los que hemos podido conversar, la opinión según la cual los Consejos Departamentales de Desarrollo no tienen todas las capacidades técnicas para concertar una

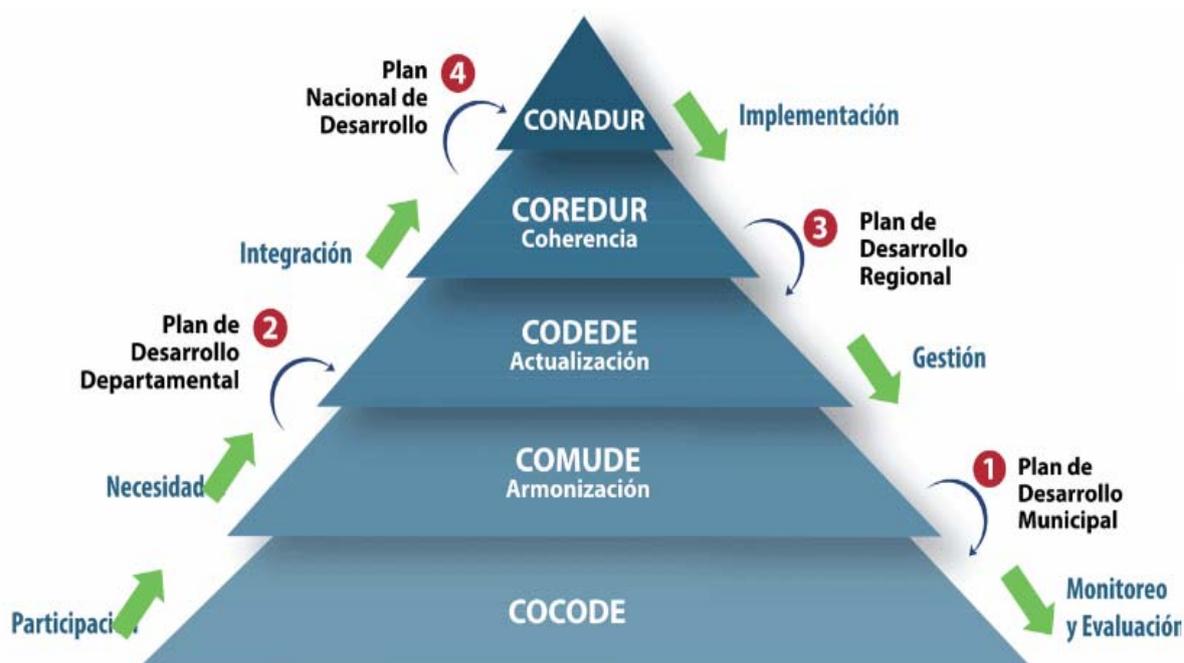
⁵ Periódico SEGEPLAN(2012).

⁶ Las características de cada nivel son definidas con claridad tanto en la Ley de Consejos como en su Reglamento aplicativo. La síntesis eficaz que aquí se menciona es la que aparece en Presentación K'atun2032, SEGEPLAN 2013.

planificación estratégica del territorio. La fuerte influencia de intereses de carácter político-partidista en la elección de los proyectos departamentales a ejecutar, contribuye al bajo impacto del Consejo departamental en el desarrollo del territorio.⁷

Más allá de las múltiples propuestas de re-estructuración e integración del sistema de los Consejos de Desarrollo y la correspondiente estructura multi-nivel de Planes de desarrollo municipales, departamentales y regionales, hay un consenso amplio sobre la validez del modelo piramidal de los Consejos, representado en la gráfica siguiente.

Figura 1 – El modelo de los Consejos de Desarrollo



Fuente: K'atun 2032.

Dicha estructura tiene seguramente validez en todo lo que corresponde a las inversiones públicas, puesto que gerarquiza las acciones en términos de objetivos, dimensiones y alcance territorial: cada nivel vela por la coherencia entre las inversiones de nivel inferior, y el nivel nacional tiene las informaciones para poder gobernar un desarrollo armónico de las infraestructuras y servicios públicos en función del desarrollo del país en su conjunto.

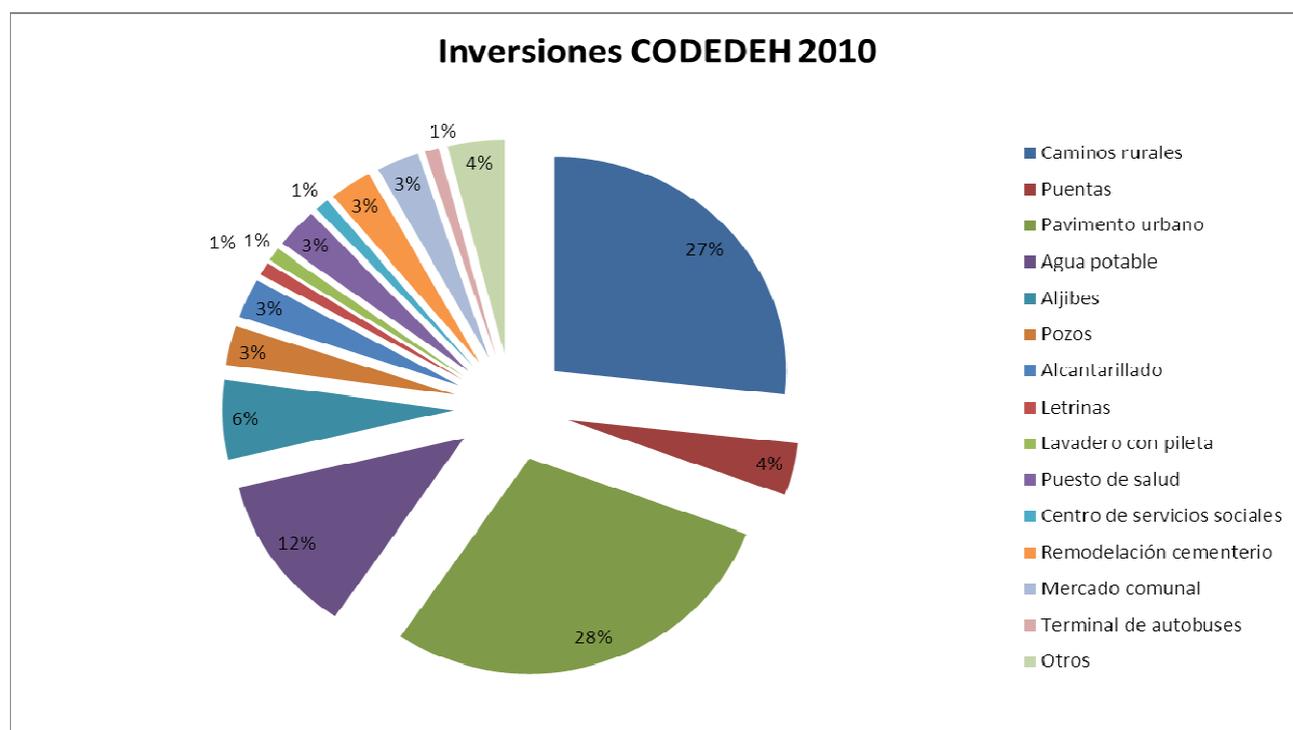
Queda sin embargo una pregunta: cuando de desarrollo económico territorial se trata, ¿estamos seguros de que una visión basada en las subdivisiones administrativas o para-administrativas (comunidades, municipios, departamentos, regiones o incluso mancomunidades)

⁷ Existe una amplia literatura sobre alcances, límites y contradicciones del sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en la cual resaltan también problemas frecuentes tales como el preponderar de intereses personales o de pequeños grupos “fuertes”, la corrupción, la escasa atención tanto a nivel nacional como subnacional o local a las necesidades de las mayorías, el clientelismo, la partidización de las decisiones (uno de los textos que de manera más profunda analiza los problemas del sistema de los Consejos es el de Belinda Reyes y Mario Sosa, 2010). En el presente documento, sin embargo, se hace referencia sobre todo a los límites estructurales del sistema actual, es decir aquellos aspectos que se deben a la estructura como tal y no a su mal funcionamiento.

sea siempre la más apropiada para diseñar acciones público-privadas de desarrollo territorial? ¿No se corre el riesgo, al aplicar esquemas rígidos que responden a lógicas de coherencia espacial según la articulación territorial administrativa, de perder de vista las características específicas de dinámicas de naturaleza económica, social o cultural? En otras palabras, ¿es siempre posible de-componer las economías locales hasta un nivel municipal para luego, si necesario, re-componerlas según los esquemas espaciales de la mancomunidad o del departamento?

Nuestra respuesta es negativa. Efectivamente, al revisar los datos sobre los proyectos gestados y aprobados a través del actual sistema de Consejos de Desarrollo, las economías locales no parecen estar saliendo favorecidas. Más bien, del análisis de documentos sobre las inversiones realizadas a través de los CODEDEs se desprende una presencia muy escasa de proyectos de carácter económico-productivo entre las acciones financiadas hasta la fecha. El Informe Ejecutivo de SEGEPLAN sobre la Inversión Programada y Registrada en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por los Consejos Departamentales de Desarrollo para el Ejercicio Fiscal 2011 muestra una incidencia de inversiones directas para el sector agropecuario, servicios económicos, industria, comercio y turismo que no llega al 2,40%⁸. Por otra parte, en 2010 las inversiones con fondos del CODEDE de Huehuetenango (CODEDEH) se orientaron únicamente a obras públicas de interés general, principalmente transporte, como muestra la siguiente gráfica.

Figura 2 – Inversiones del Consejo de Desarrollo Departamental de Huehuetenango en 2010



Fuente: SEGEPLAN (2011).

El mismo CODEDEH indica como perspectiva de largo plazo, en el marco de lo que llama “Modelo de Desarrollo Departamental Futuro”, un territorio en el cual “los fondos de CODEDEH no se concentran en obras grises sino que apoyen proyectos prioritarios de impacto,

⁸ SEGEPLAN (2010), CUADRO 2 “Programación de Inversión 2011 consolidada por función, Consejos Departamentales de Desarrollo”.

con enfoque multimunicipal y con una inversión eficiente y eficaz”⁹, evidentemente considerando que en la actualidad las “obras grises” siguen teniendo un peso excesivo y no impactan en el desarrollo departamental.

⁹ SEGEPLAN (2011), p. 79.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: RECORRIDOS E INSTRUMENTOS DESDE LA EXPERIENCIA ITALIANA

Es nuestra opinión que la falta de acciones significativas para el desarrollo económico territorial no se deba únicamente a las preferencias de los actores que participan en los Consejos comunitarios, municipales y departamentales, sino que probablemente sea el mecanismo mismo de una planificación centrada en las unidades administrativas el que impide la articulación de propuestas de carácter estratégico, capaces de activar o fortalecer procesos de producción, distribución y comercialización que vayan más allá de microactividades familiares de sobrevivencia, las que en la crisis global están multiplicándose también en los países industrializados, donde se les ha empezado a llamar “empresas de necesidad”. Las experiencias económicas territoriales más exitosas (como los “distritos industriales” italianos) rebasan por lo general los límites administrativos. Éstas tienen sus propias dinámicas, cuya proyección territorial se determina sobre la base de las relaciones sociales entre los actores del proceso productivo, las condiciones ambientales, las redes de conexión.

Es oportuno aclarar de antemano que no creemos que leyes, reglamentos o acciones políticas de cualquier tipo puedan determinar por sí solas el surgimiento de sistemas territoriales de empresas competitivas. Los mismos distritos industriales italianos, nacidos entre los años cincuenta y setenta del siglo XX a partir de pequeñas y medianas empresas – manufactureras en su mayoría – muy vinculadas a su territorio, su cultura y su historia, son en gran parte producto del espíritu emprendedor de trabajadores especializados expulsados del ciclo productivo a raíz de la crisis de las grandes empresas y a la vez efecto del proceso de descentralización productiva. Para que los distritos llegaran en los años setenta a la forma por la cual son conocidos mundialmente (sistemas de Pymes que se especializan cada una en una fase del ciclo productivo y se integran de manera horizontal con un elevada circulación de conocimientos, cooperación hacia adentro, competitividad hacia afuera, flexibilidad de producto y de proceso) fueron necesarias en primer lugar la voluntad y la propensión a la innovación de los empresarios, su relación positiva con el territorio, la colaboración de los trabajadores: las iniciativas públicas llegaron después y facilitaron el proceso, no lo determinaron. En los primeros distritos industriales surgidos entre los años cincuenta y sesenta por iniciativa de pioneros del desarrollo local que dejaban de ser artesanos y que en su relación con el territorio y su capital social estaban construyendo un modelo alternativo al de la industria fordista - los llamados “distritos de primera generación”, como los define S. Brusco,¹⁰ - este proceso se dio de manera totalmente espontánea, sin la intervención de los gobiernos nacionales y locales. Sucesivamente, frente a la necesidad de acciones públicas que permitieran superar problemas de naturaleza estructural que no podían ser superado únicamente a través de dinámicas de mercado y que impedían el desarrollo competitivo de las economías locales, los sistemas territoriales de pequeñas y medianas empresas establecieron relaciones con instituciones intermedias y municipalidades, lo cual llevó a la creación de articulaciones positivas público-privado, centros de servicios tecnológicos, ventanillas multi-servicios, etcétera. Por lo que concierne las políticas públicas nacionales - con efectos también en las intermedias y locales, - es interesante recordar que en una primera fase predominó la oferta de incentivos directos e indirectos para la modernización de empresas existentes o incluso para la creación de nuevas empresas. Eran por lo general políticas verticalistas, que no tomaban en cuenta las características específicas de los territorios y las relaciones materiales e inmateriales entre los actores del desarrollo. Se apuntaba sobre todo a la reducción del costo del capital y del trabajo, sobre la base de la esperanza que condiciones

¹⁰ Brusco S. (1991).

favorables inducidas por los subsidios impulsaran procesos de inversión interna y externa, lo cual a su vez fortalecería el tejido productivo mejorando de esta forma el contexto social e institucional. Los analistas concuerdan en que por lo general estas políticas no tuvieron impacto duradero en la competitividad económica de los territorios a los que se dirigían, sobre todo aquellos que presentaban retrasos en su desarrollo. A partir del fracaso de dichas políticas se vino afirmando en los años noventa un enfoque alternativo, la llamada “perspectiva neo-institucionalista del desarrollo local”¹¹, en la cual las iniciativas públicas el acento se desplaza hacia la creación y el fortalecimiento de un contexto favorable de relaciones sociales, institucionales y económicas, acompañadas por inversiones de sistema y la modernización de la administración pública. El intento fue el de pasar de una política de compensación monetaria, fiscal y normativa de las desventajas territoriales a una estrategia dirigida a anular las desventajas. De un punto de vista conceptual se pasó de una visión centrada en el rol de las grandes empresas a una atención global hacia el contexto territorial en todas sus articulaciones, abandonando a la vez la ilusión de una capacidad transformadora del sistema de incentivos y optando más bien por una estrategia que fortaleciera el contexto territorial: en otras palabras la nueva política desplaza el baricentro desde las empresas a los contextos territoriales, desde las inversiones subsidiadas a los bienes públicos locales¹². Sin embargo, también algunas acciones de política pública nacional ayudaron a determinar un entorno favorable: nos referimos en particular a normas laborales más flexibles para las empresas con menos de 15 trabajadores (como lo es la gran parte de las pymes distritales), la ley Sabatini que desde 1965 facilita la adquisición de maquinarias a tasas blandas da parte de las PMI, y las sucesivas leyes nacionales y regionales que incentivan la innovación tecnológica y la disponibilidad de servicios e infraestructuras a partir de la ley que en 1991 reconoció, clasificó e institucionalizó los distritos industriales. Con el mencionado cambio de paradigma, las leyes nacionales y regionales adoptaron una perspectiva *desde abajo*, siempre subrayando el carácter espontáneo de los distritos industriales (o clusters) definidos como “libre agregación de empresas”. Esto implica que las necesidades de las empresas, o incluso sus estrategias productivas y comerciales, no son decididas en el ámbito político, legislativo o ejecutivo a nivel nacional o territorial, sino que proceden desde abajo de las mismas empresas, las cuales se agrupan en pactos alrededor de las acciones que se consideran como estratégicas para la competitividad del territorio.

Por lo que concierne las cadenas de valor, la confianza mutua entre los actores es un capital social imprescindible para cualquier economía territorial articulada en cadenas, y por lo general dicha confianza se genera a través de relaciones de vecindad y el conocimiento directo. De una de las áreas más pujantes de la llamada “tercera Italia”, aquellos territorios del Centro-Noreste que constituyeron la punta de lanza de las pequeñas y medianas empresas del *made in Italy* en el mundo, se nos recuerda que “la colaboración entre empresas no se puede imponer por ley, la misma depende de la sensibilidad y capacidad de visión de los empresarios” pero a la vez se señala que “una ley como la de la Región Véneto seguramente constituye un excelente y eficaz incentivo”¹³: la ley regional a la cual el texto se refiere es la 8/2003, “Disciplina de las agregaciones de cadena, los distritos productivos y acciones de desarrollo industrial y productivo local”, la cual incentiva la conformación de acuerdos entre empresas en formas de “pactos”, los que pueden recibir un cofinanciamiento de la Región hasta el 40% del costo de la innovación tecnológica de proceso o de producto.

¹¹ AMIN A. (1998).

¹² Los bienes públicos locales tienen las características de no rivalidad (el uso del bien de parte de algunos ciudadanos no reduce la posibilidad de uso de parte de otros ciudadanos, característica que los distingue de los bienes públicos) y no exclusión (no es posible impedir el acceso al bien a un ciudadano). La teoría de los bienes públicos locales tiene su origen en el famoso artículo de Paul Tiebout (1956).

¹³ M. Esposito (2011).

4. PACTOS TERRITORIALES PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO

Al sostener el enfoque “desde abajo” del desarrollo territorial no estamos negando la importancia de instrumentos que puedan favorecer el acercamiento entre productores, comerciantes, trabajadores del conocimiento, expertos de la creatividad, ayudándoles a la vez a pasar de lógicas de proximidad, eminentemente territoriales y basadas en redes cortas, a una proyección más amplia en cual el territorio se abre no solamente hacia los mercados más atractivos de Guatemala – fundamentalmente la región metropolitana y algunos polos comerciales con elevada densidad poblacional – sino hacia el mercado regional y en perspectiva, mundial. Aldo Bonomi nos recuerda que en un mundo globalizado la mitad del valor en disputa “está compuesto por bienes inmateriales como son los servicios de publicidad, investigación y desarrollo, mercadeo estratégico”, por lo cual ya no se debería hablar de ‘cadenas del valor’ sino que de ‘telarañas del valor’: “si la mitad de la producción de valor procede del complejo de servicios inmateriales ligados de una u otra forma al conocimiento, y si a la producción de este valor concurren múltiples empresas, el ciclo productivo [ya no es] una cadena, con un inicio y un fin claros, sino un circuito mucho más complejo, en el cual cada fase puede llevar a muchas otras, con sus entramados y ventajas respectivas”¹⁴. Si bien la idea de una “telaraña del valor” bien describe los cambios estructurales en el modelo del “capitalismo molecular”¹⁵ de los territorios italianos de cara a la crisis global, consideramos que también Guatemala, en la búsqueda de una posición cada vez más competitiva en la economía mundial, deberá equiparse para agregar valor a sus producciones industriales, primarias y de servicios, apostando a la incorporación del “ciclo de la creatividad” en sus cadenas del valor.

Los procedimientos actuales del sistema de los Consejos de Desarrollo no favorecen la implementación de acciones dirigidas al fortalecimiento de los sistemas productivos locales, ni tampoco el crecimiento organizativo y económico de cadenas productivas o agrocadenas, puesto que la clave del desarrollo territorial en Guatemala sigue siendo el sector primario y la agroindustria¹⁶: las informaciones a las que hemos podido acceder (informes, entrevistas) indican que los Consejos en su forma actual no parecen jugar ningún papel en la generación y fortalecimiento de cadenas de valor. Más allá de la mayor o menor capacidad de propuesta de los actores representados en los Consejos, hay un límite estructural: el actual sistema no permite la “entrada” de proyectos procedentes de sujetos privados o público-privados que no se coloquen en una de las gradas de la escala piramidal. Los mismos Consejos Departamentales, que tienen a su cargo la identificación y promoción de iniciativas de interés inter-municipal, de hecho no facilitan la elaboración de propuestas inter-municipales desde abajo y tampoco parecen ser percibidos como estructuras útiles para acciones territoriales de área amplia de las cuales los municipios puedan ser co-artífices, como lo indica el mismo CODEDEH según el cual “de acuerdo a los registros de participación en reuniones del CODEDEH, para el 2010 se evidencia que la participación de los alcaldes es muy baja, que de los 32 alcaldes un promedio de nueve participan en reuniones mensuales”.¹⁷ El mismo Plan de Desarrollo Departamental de

¹⁴ Aldo Bonomi (2013).

¹⁵ Bonomi utiliza en término de “capitalismo molecular” para definir la “relación entre medianas empresas consolidadas y la galaxia de pequeñas empresas y artesanos diseminadas en el territorio [...] La mediana empresa, que es la prevaleciente, tiende a no crecer en cantidad sino que a multiplicarse en términos de flexibilidad y actividades productivas” (Bonomi A., 1997).

¹⁶ “La transición hacia el desarrollo pasa en Guatemala por el fortalecimiento del sector rural y agrícola” a través de “la puerta de la promoción de la inversión privada en territorios rurales” y la de “la economía campesina”. K’atun 2032.

¹⁷ SEGEPLAN (2011), p. 7.

Huehuetenango plantea, para el Eje de Desarrollo n.2 sobre Desarrollo Económico Sostenible, “la organización funcional de productores para las economías de escala de nivel departamental, la creación de sistemas de financiamiento e incentivos para fomento de la empresarialidad, el desarrollo de infraestructura productiva para valor agregado”, e indica la necesidad de acciones estratégicas en este ámbito que deberían determinar para 2013 el posicionamiento de “ocho encadenamientos que generan empleo e ingresos”, sin embargo no tenemos conocimiento de proyectos gestionados a través del sistema de los Consejos, que lleguen efectivamente a fortalecer dichos encadenamientos.¹⁸

Hasta aquí las observaciones críticas, las cuales no pueden hacer olvidar que el sistema de los Consejos de Desarrollo es una estructura vital, basada en un claro concepto de articulación multinivel y multiactorial, que posee todos los ingredientes para que se pueda a través de la misma promover, a partir de los territorios, un desarrollo social y económico equilibrado e incluyente. Se trata probablemente de trabajar sobre las “puertas de acceso” al sistema, intentando abrir entradas laterales que no substituyan sino enriquezcan y dinamicen el actual modelo vertical. Experiencias territoriales internacionales – entre ellas, la italiana – sugieren encarar este tema con flexibilidad y disposición hacia la innovación. De ser así las condiciones para experimentar estarían dadas, puesto que la flexibilidad es una de las características del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de acuerdo al Reglamento de los Consejos de Desarrollo que en su artículo 3 habla de “estructuras flexibles”: aprovecharemos de esta “puertecita” para proponer una reflexión sobre modalidades innovadoras de planificación participativa a nivel territorial, presentando una propuesta que se basa en la filosofía de los *pactos territoriales* italianos – retomada a nivel europeo a través de los *proyectos integrados territoriales* (PIT). A continuación presentamos brevemente el instrumento italiano, tratando evidenciar los aspectos de mayor interés para el caso de Guatemala. Sucesivamente propondremos la adopción de algunos elementos clave de los pactos en el sistema de planificación territorial guatemalteco.

La Programación Negociada es un instrumento administrativo italiano de colaboración inter-institucional multinivel para el desarrollo territorial, definido por la Ley 662/1996. A través de la Programación Negociada se promueven procesos de toma de decisiones con la participación activa de todos los sujetos públicos y privados interesados en el desarrollo del área geográfica de intervención: el gobierno nacional, los gobiernos sub-nacionales (regionales en el caso italiano), autoridades municipales, empresas, asociaciones empresariales, organizaciones sindicales, bancos, fundaciones etc. La Programación Negociada permite una gestión coordinada de las acciones de los distintos sujetos institucionales involucrados, alrededor de un único objetivo de desarrollo territorial. De esta forma se pretende racionalizar y optimizar el uso de los recursos públicos y privados en el territorio.

La Programación Negociada tiene dos grandes objetivos de sistema, que recuerdan de cerca los del sistema guatemalteco de los Consejos de Desarrollo:

a) realizar infraestructuras de calidad, para eliminar los obstáculos a la vida civil y el crecimiento económico, para darle valor al patrimonio cultural y natural y construir el capital social, indispensable para el desarrollo. Esto implica trabajar en favor de la seguridad del territorio, promover capacitación y formación, garantizar una administración eficaz de la

¹⁸ Como el mismo Plan señala, en el departamento de Huehuetenango han existido cuatro ejercicios de planificación previos a la elaboración del Plan de Desarrollo Departamental: Estrategia de Reducción de la Pobreza Departamental (EPRD, SEGEPLAN 2003), Plan Estratégico Territorial (PET, Programa Municipios Democráticos 2008), Plan Estratégico y Matriz de Acciones de la Comisión Deptal. de SAN 2011-2913 (Proyecto de Desarrollo Rural y Local PDRL 2010) (véase Plan de Desarrollo Departamental Huehuetenango 2015-2024, p. 118). En la misma página de dicho documento se aclara que “el PPD no pretende desplazar estos planes, por el contrario persigue plantear acciones vinculantes entre ellos (y de las políticas departamentales), acciones complementarias y extraer de ellos acciones claves que orienten el qué hacer de los sectores y de la inversión en el departamento”.

justicia, la educación, la salud, facilitar el establecimiento de relaciones de confianza en las comunidades locales entre los empresarios, entre capital y trabajo, entre actores públicos y privados, entre las diferentes articulaciones del Estado y de los poderes locales;

b) crear en las áreas atrasadas las condiciones para se puedan desarrollar sistemas locales de empresas en muchos casos inspirados en las arquitecturas funcionales típicas de los llamados distritos industriales.

La Programación Negociada tiene diferentes niveles, los cuales corresponden a los distintos niveles institucionales involucrados y las características de las acciones. Todos los grados de la Programación Negociadas son normados por el Comité Inter-ministerial de Programación Económica (CIPE).

Las múltiples acciones de desarrollo territorial que se impulsan a través de la Programación Negociada tienen algunas características comunes:

- concertación de los objetivos de desarrollo territorial entre actores públicos y privados
- integración programada de medidas y recursos
- compromisos mutuos.

La Programación Negociada se basa en dos clases de instrumentos que facilitan los procesos locales:

a) instrumentos de concertación de las inversiones públicas, lo cuales agilizan la coordinación inter-institucional y multi-nivel

b) instrumentos de apoyo al desarrollo económico territorial, los que ponen en relación instituciones y actores económicos.

Los instrumentos de concertación inter-institucional de las inversiones públicas son la Alianza Institucional de Programa y el Acuerdo de Programa Marco a través del cual se concreta la Alianza Institucional de Programa.

La Alianza Institucional de Programa es un instrumento de programación que permite a cada Región¹⁹ concordar con el gobierno central los objetivos, los sectores y las áreas en las cuales realizar proyectos de infraestructuras de interés para el desarrollo del territorio regional, lo que recuerda en cierta medida el rol que en Guatemala corresponde a los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural. La administración de la Alianza está a cargo del Comité Institucional de Gestión, compuesto por los representantes del gobierno central y del gobierno regional. El Comité Institucional de Gestión monitorea constantemente los avances hacia los objetivos de los distintos proyectos, apoyándose también en el Comité Conjunto de Actuación, compuesto por los representantes de los entes rectores nacionales. La posibilidad de realizar proyectos en todos los sectores permite a la Alianza Institucional de Programa cubrir el conjunto de las inversiones públicas que tienen relevancia estratégica para el desarrollo del territorio regional.

A partir de la Alianza Institucional de Programa se establece un Acuerdo de Programa Marco en el cual se definen en detalle obras y financiamientos, así como los procedimientos para monitorear la realización de las inversiones. El Acuerdo de Programa Marco operativiza la

¹⁹ Administrativamente Italia está dividida en 19 Regiones y 2 Provincias Autónomas, las cuales tienen autonomía estatutaria, legislativa, administrativa, reglamentaria y financiera. Las Regiones y Provincias Autónomas tienen competencia exclusiva o complementaria en las materias para las cuales no haya competencia exclusiva del Estado (se excluyen por lo tanto temas como Política exterior, Inmigración, Defensa, Seguridad del Estado, finanzas públicas, elecciones, organización administrativa del Estado, seguridad y orden público, ordenamiento civil y penal, derechos civiles y sociales, educación, seguridad social, aduanas, protección de las fronteras, protección del medio ambiente). Cada Región se subdivide en Provincias y éstas en Comunas.

Alianza, definiendo los proyectos a realizar, con sus plazos y modalidades de ejecución; los actores responsables de cada proyecto; la cobertura financiera de los proyectos por fuente de financiamiento; los procedimientos y los actores responsables del monitoreo y verificación de resultados; los compromisos de cada uno de los sujetos firmates y las eventuales medidas en caso de inercia, atraso o incumplimiento; los mecanismos de conciliación en caso de conflictos entre los participantes del Acuerdo: se trata por lo tanto de un instrumento de programación operativa que permite implementar de inmediato las inversiones previstas.

El Acuerdo de Programa Marco lo suscriben el gobierno regional, el Ministerio de Economía y Finanzas y las demás instituciones centrales que tienen competencias en el tema del Acuerdo. Forma parte del Acuerdo también el anexo técnico, el que describe objetivos de las acciones y explica su coherencia con las demás acciones públicas en el territorio. Según sus características, los proyectos que conforman el Acuerdo de Programa Marco se financian con recursos estatales, de la Comisión Europea o privados.

La otra vertiente de la Programación negociada la componen los tres instrumentos para el desarrollo económico territorial: el pacto territorial, el contrato de programa, el contrato de área²⁰.

El Pacto territorial es el instrumento que a nuestra manera de ver presenta mayores potencialidades para innovar el sistema de los Consejos de Desarrollo, fortaleciendo su capacidad de articular programas y proyectos en beneficio de los territorios. El Pacto territorial se estipula entre diferentes actores locales: empresas, municipalidades, asociaciones empresariales, organizaciones sindicales. A través del Pacto se identifican objetivos compartidos de desarrollo a alcanzar a través de una serie de proyectos productivos e infraestructurales integrados.

El enfoque basado en los pactos territoriales apunta a aumentar la competitividad del territorio en su conjunto y la eficiencia de la administración pública a partir de dos conceptos. En primer lugar, se considera que todo contexto socio-institucional presenta factores que pueden estimular u obstaculizar el desarrollo económico local, entre ellos las relaciones inter-institucionales, la propensión a la acción colectiva, la confianza mutua entre los actores. Dichos factores – y aquí viene el segundo concepto – no son inmodificables, pues las políticas públicas pueden incidir en el contexto y modificarlos. No se trata de una afirmación banal, pues implica también otra consideración: esto es, la eficiencia de los planes de desarrollo territorial no depende únicamente de su calidad intrínseca o de la arquitectura institucional o para-institucional que se adopte (nación, departamentos, mancomunidades, municipios, comunidades, consejos de desarrollo en sus articulaciones multi-nivel), sino que está determinada también por relaciones materiales e inmateriales que tienen que ver con las características propias del territorios, las cuales para modificarse necesitan de una flexibilidad y capacidad de adaptación que las estructuras institucionales *per se* no poseen.

El Pacto Territorial es definido por la Ley 662/96 como “el acuerdo, promovido por gobiernos locales, actores sociales u otros sujetos públicos o privados (...) para la ejecución de

²⁰ El Contrato de Programa es un instrumento para el fomento del desarrollo en áreas económicamente deprimidas. Su finalidad es realizar proyectos generadores de empleo. Cada Contrato de Programa se construye alrededor de un proyecto de innovación económica territorial, el cual puede ser propuesto por grandes empresas o grupos nacionales o internacionales, capaces de generar un relevante impacto en el territorio a través la activación de nuevas plantas productivas y empleo adicional; consorcios de pequeñas y medianas empresas dispuestas a implementar nuevas iniciativas productivas o ampliar plantas existentes; representantes de distritos industriales que quieran realizar planes de inversión productiva en áreas definidas, incluyendo actividades de investigación y servicios compartidos. El Contrato de Area se utiliza en áreas industriales reconocidas como territorios con grave crisis de empleo. Es un acuerdo entre empresas y trabajadores para flexibilizar el trabajo, al cual se suman las instituciones públicas locales y nacionales para facilitar procedimientos y garantizar la seguridad de las iniciativas.

un programa de acciones que se caracterizan por objetivos específicos de promoción del desarrollo local”. Se constituye a partir de intereses concretos de los actores económicos y sociales alrededor de una idea-fuerza de desarrollo territorial, En otras palabras el Pacto Territorial es el punto final de un proceso de convergencia entre actores e intereses que no corresponde a un proceso vertical de programación desde afuera ni coincide necesariamente con la subdivisión político-administrativa del País y del territorio: el Pacto se genera en cambio una vez que la voluntad de promover el desarrollo económico territorial de parte de algunos actores-líderes haya alcanzado una fuerza crítica suficiente como para generar un movimiento positivo de agregación que llegue a activar también a los distintos niveles institucionales. De esta manera a través del Pacto se identifican proyectos productivos, sociales e infraestructurales coherentes. Lo que diferencia el proceso de construcción del Pacto de otras modalidades de programación territorial es que éste no depende de la iniciativa de una institución pública nacional o territorial, sino que parte de una agregación espontánea de actores (entre ellos bien pueden entrar también instituciones públicas locales a la par de otros sujetos) para llegar a activar los niveles superiores, hasta llegar al gobierno central y los gobiernos intermedios y locales así como todos los entes rectores.

Las competencias de administración del Pacto corresponden al Ministerio de la Producción y los gobiernos regionales. Además de ser firmado por sus proponentes (que como se dijo anteriormente pueden ser empresas, municipalidades, asociaciones empresariales, organizaciones sindicales), el Pacto es suscrito también por el gobierno regional, los bancos o sociedades controladas por el gobierno regional, los consorcios de garantía colectiva, agencias de desarrollo industrial y organizaciones sindicales. La forma “material” del Pacto está compuesta por el acuerdo firmado entre los socios, los proyectos de desarrollo con su plan financiero y eventuales acuerdos con las fuerzas de seguridad cuando condiciones específicas del territorio – en particular la presencia de organizaciones criminales que se ven afectadas por la innovación territorial – lo sugieran. Obviamente, la activación especial de las fuerzas policiales no implica ningún costo para los proyectos del Pacto.

A partir de la suscripción del Pacto, se pone en marcha una serie de mecanismos:

- El Gobierno Regional incluye el Pacto entre las acciones y proyectos de los programas regionales;
- Los bancos, conforme a sus estatutos, se comprometen a apoyar financieramente los proyectos productivos que carezcan de recursos propios o aportes públicos;
- Los consorcios de garantía colectiva garantizan los préstamos bancarios;
- Los gobiernos locales y demás actores públicos aplican normas que ayuden a simplificar y acelerar los procedimientos.

Los participantes designan a una entidad responsable de la ejecución del Pacto, la cual tiene que ser pública o con capital mayoritariamente públicos. La entidad responsable se hace cargo de representar a todos los actores firmantes, activar los recursos financieros, administrar el Pacto en su gestión así como monitorear la ejecución.

A veces entre estos dos bloques de instrumentos se establece una relación funcional gerárquica: los Acuerdos de Programa Marco se convierten en una suerte de “super-instrumento”, puesto que son parte de la concertación inter-institucional y a la vez permiten coordinar diferentes instrumentos de desarrollo territorial como son los Pactos Territoriales, los Contratos de Programa y los Contratos de Área. En estos casos la gobernanza de los acuerdos para el desarrollo territorial adquiere un claro perfil integrado multinivel, según un esquema de relaciones que se puede presentar como graficado en el diseño siguiente y que podemos definir de Programación Negociada *Integrada*.

Figura 3 – La Programación Negociada Integrada



Fuente: elaboración propia.

La siguiente gráfica muestra los actores-clave de cada nivel del sistema de la Programación Negociada integrada.

Figura 4 - Los actores de la Programación Negociada Integrada



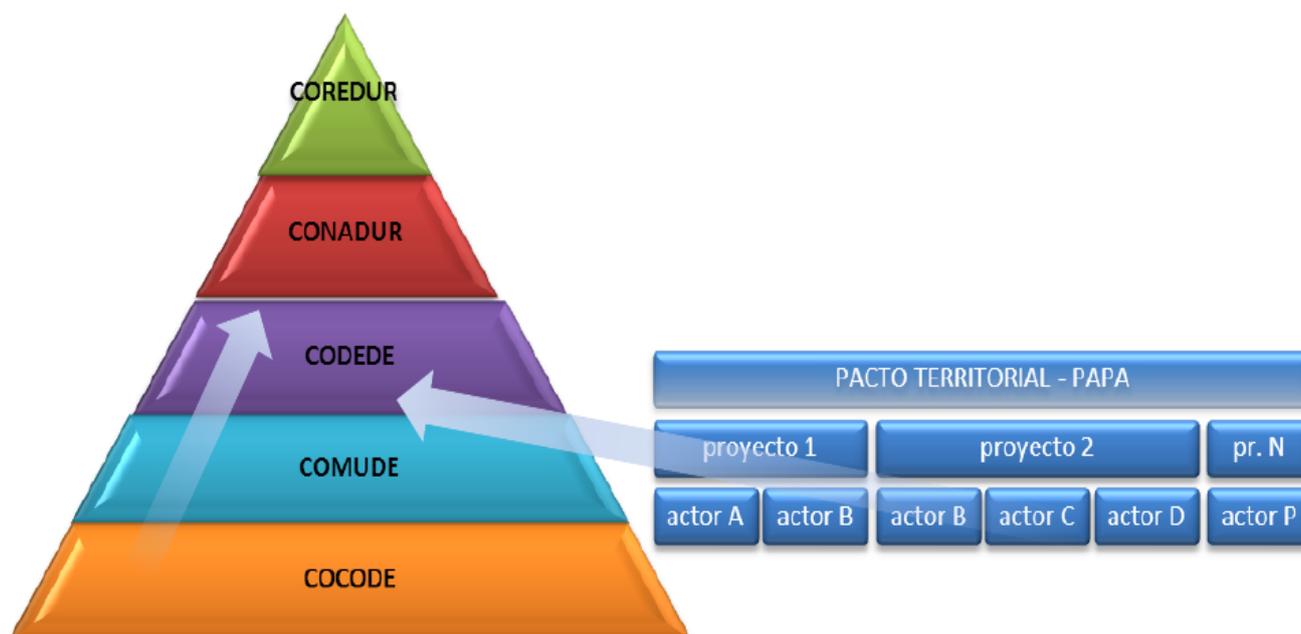
Fuente: elaboración propia.

La principal diferencia entre el enfoque de la Programación Negociada y el de los Consejos de Desarrollo estriba en la modalidad a través de la cual se conforman y activan los niveles territoriales. En efecto, el modelo de los Consejos de Desarrollo tiene una articulación muy definida de tipo vertical que construye relaciones de los Consejos Municipales hacia abajo y hacia arriba, pero no toma en consideración la posibilidad de una elaboración de estrategias de desarrollo a partir de articulaciones de tipo horizontal (coordinación entre territorios) u “horizontal-diagonal” (acuerdos que incluyan la participación de distintos municipios, sujetos de diferentes niveles institucionales y actores privados).

Si se piensa de manera flexible y abierta en cómo “superar el esquema de planificación vertical y centralista, que tiene una perspectiva financiera del proceso y no la de obtención de resultados que impacten en el desarrollo del país, a través de recuperar el reencadenamiento virtuoso de la acción pública y de las alianzas público-privadas”, tal como lo sugiere la misma SEGEPLAN²¹, los principios que están en la base de los pactos territoriales pueden ofrecer insumos para la innovación en el marco mismo del sistema de los Consejos de Desarrollo: el enfoque “pacticio” no desmantela la lógica y la estrategia que alimentan al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sino que las complementan con una nueva dimensión que expande las actuales dos dimensiones de verticalidad (desde la comunidad hasta la Nación) y horizontalidad “cerrada” (la comunidad, el municipio, el departamento...). La eventual introducción del enfoque de los pactos territoriales dentro del sistema plantea un nuevo ángulo visual: el pacto no se coloca en una de las gradas de la pirámide sino que ocupa un espacio fuera-dentro que no contradice la idea de que sea necesario gestionar los recursos desde un enfoque territorial; la diferencia está en que el pacto propone una manera nueva de enfocar el territorio, la cual se añade a las que en la actualidad se realizan a través de los planes de desarrollo municipales y departamentales. En la siguiente gráfica intentamos expresar dicho concepto.

²¹ Periódico SEGEPLAN (2012).

Figura 5 – Pacto Territorial y Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural



Fuente: elaboración propia.

A través de los pactos, comunidades y ciudadanos emprendedores pueden crear redes, formalizar alianzas, fortalecer agrocadenas, dialogar con las instituciones locales, departamentales y nacionales y ser detonante de procesos de modernización y dinamización económica que nacen en el territorio, de la experiencia concreta de pequeños y microproductores y rápidamente se enriquecen a contacto con las instituciones locales y nacionales y con la red del conocimiento representada por instituciones tecnológicas como el ICTA, el IICA y universidades públicas y privadas.

Si bien activado, el mecanismo del Pacto tiene la capacidad de estimular los sistemas locales movilizando recursos financieros y privado-empresariales para generar empleo: los gobiernos locales aumentan su capacidad de concebir y diseñar proyectos de desarrollo; se fortalecen los vínculos de tipo horizontal entre municipios del territorio y también de tipo vertical, por la necesaria interacción entre las instituciones locales y los niveles institucionales superiores; los mecanismos de concertación multinivel, inter-institucionales y público-privado ayudan a superar cuellos de botella e ineficiencias burocráticas que a menudo determinan el fracaso de proyectos y acciones innovadoras. A través del Pacto se promueve un enfoque de abajo hacia arriba en el diseño de las políticas de desarrollo territorial, con un fortalecimiento del rol de los gobiernos locales a través de la descentralización de poderes y responsabilidades; las organizaciones empresariales y laborales se van acostumbrando a ver los intereses de sus asociados en un contexto más amplio, que incluso los lleva a razonar en términos de proyección global del territorio; a través del pacto aumenta la disponibilidad de bienes colectivos²² y capital social²³.

²²Los bienes colectivos locales son aquellos bienes que aumentan la competitividad de las empresas ya localizadas o que pretenden localizarse en un territorio: se trata en otras palabras de externalidades positivas en la producción y

Algunas de las características que acabamos de mencionar llaman a la mente las mancomunidades, asociaciones muy difundidas en Guatemala y en todo Centroamérica y a través de las cuales los gobiernos locales intentan coordinar sus políticas en una dimensión territorial más amplia. En realidad hay diferencias importantes entre las dos formas de organización del territorio que vale la pena señalar:

- a) **La validez del Pacto se limita a su tema estratégico** y al plazo previsto para la ejecución de los proyectos que lo componen. Los mismos territorios que integran el Pacto pueden tener a la vez otros vínculos con una diferente caracterización espacial, una vez finalizadas las actividades del Pacto o incluso en paralelo con las mismas.
- b) **Las “fronteras físicas” del Pacto no están vinculadas a límites administrativos** de municipios, departamentos o Regiones, sino que están definidas únicamente por la difusión espacial del eje económico vertebrador del mismo Pacto
- c) **El Pacto territorial no tiene una institucionalidad o para-institucionalidad propia**, sino que se apoya en su coordinación a una entidad pública existente.
- d) Desde su surgimiento **el Pacto implica una co-participación y co-decisión entre instituciones públicas, actores privados y sociedad civil.**

La opción del pacto no es *alternativa* al modelo de las mancomunidades, simplemente sus objetivos son muy distintos, como se puede apreciar en la tabla siguiente.

en la innovación. Puede tratarse de bienes colectivos *strictu senso*, es decir bienes cuyo goce puede extenderse a todos los potenciales usuarios; por ejemplo la disponibilidad de mano de obra calificada o infraestructuras logísticas y de comunicación. En otros casos puede tratarse de bienes con acceso limitado (se habla en este casos de bienes categoriales), como pueden ser servicios de disposición final para materiales muy contaminantes. Véase al respecto: C. Montesi (2010), p. 152.

²³En la literatura y las políticas relacionadas con los Pactos Territoriales prevalece la definición de capital social como conjunto relaciones de cooperación entre instituciones públicas, entre los actores privados y entre los dos grupos de sujetos. Véase al respecto: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003).

Tabla 1 – Comparación mancomunidad – Pacto territorial

Características	Mancomunidad	Pacto territorial
Finalidades	Formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias	Ejecución de un programa de acciones que se caracterizan por objetivos específicos de promoción del desarrollo local
Institucionalización	Tiene personería jurídica y es definida por la Constitución Política de la República y el Código Municipal	Carece de institucionalidad (o para-institucionalidad) propia
Estructura propia	Tiene su propia Gerencia y equipos técnico-administrativos, subvencionados por las municipalidades y a través de los servicios prestados.	No crea un organismo de ejecución ad hoc
Membresía	Está conformada únicamente por los gobiernos municipales	Contempla la co-participación de socios públicos locales, socios públicos nacionales, empresas, sociedad civil, otros actores públicos
Espacio territorial	Su territorio corresponde a la suma de dos o más municipios	El espacio territorial del Pacto es definido por la extensión de ámbito productivo alrededor del cual el pacto se construye
Vigencia y objeto	La mancomunidad se estructura alrededor de uno o más temas de políticas públicas y tiene vigencia indefinida.	El Pacto tiene vigencia solamente en función del eje estratégico de desarrollo y los proyectos identificados.

Fuente: elaboración propia

Vale la pena considerar aquí brevemente algunos límites que el modelo de las mancomunidades presenta, como posible estructura de programación inter-municipal para el desarrollo económico del territorio. Según Rodríguez y Aldrey, las mancomunidades de municipios previstas en el Código Municipal de 2002 y allí definidas en el cap. II como “asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias”, tienen un carácter “básicamente funcionalista”, y por lo tanto “no se deben considerar de un modo directo como referencias territoriales para la planificación [...] ya que el actual mapa de mancomunidades de Guatemala carece de coherencia desde el punto de vista espacial”. En otras palabras, según los mismos autores “La creación de mancomunidades puede ser muy útil para gestionar conjuntamente la prestación de un servicio o solucionar necesidades comunes, pero no deberían ser la base territorial para realizar la planificación por los efectos negativos comentados

(pertenencia a departamentos diferentes, discontinuidades espaciales, lógicas geográficas, funcionales y sociales diferentes, etc.).”²⁴

Efectivamente muchas mancomunidades han surgido – en Guatemala como en otros países centroamericanos – a partir de la necesidad de enfrentar de manera colectiva (inter-municipal) uno o más problemas de interés común: aguas, recursos naturales, gestión de desechos, infraestructuras u otros. Pero no necesariamente la articulación de una red inter-municipal útil para enfrentar ciertos temas, mantenga la misma vigencia y utilidad frente a otros tipos de problemas, o proyectos, o estrategias de desarrollo: esto parece explicar las dificultades de funcionamiento, o incluso hasta la parálisis, de muchas mancomunidades una vez que han terminado la función primaria para la cual fueron creadas.

El Pacto territorial no es un instrumento “mágico”, cuya implementación resuelve de una vez por todas las ineficiencias, incoherencias y dificultades de comunicación entre instituciones y entre actores, las que a menudo entorpecen los procesos de desarrollo territorial. Por el contrario, los promotores del Pacto tienen constantemente que velar por que no se determinen fuerzas “inerciales” que lleguen a anular o entorpecer de manera grave el proceso de innovación. Nos referimos en particular al peligro constituido por una burocracia inflexible, incapaz de modificar sus mecanismos tradicionales de funcionamiento y auto-referencialidad; también el cambio de actitud en el sistema del crédito no siempre es fácil de conseguir, cuando se apuesta a un nuevo sistema que le de más valor a las ideas, el compromiso y el deseo de cambiar las cosas y menos a las garantías patrimoniales reales; señalamos el peligro de que los proyectos del Pacto no lleguen a definir un verdadero programa de acciones integradas, generando en cambio un conjunto de acciones incoherentes entre sí, aún cuando cada una de ellas tenga una elevada calidad intrínseca, y esto sucede cuando los procedimientos de evaluación y aprobación únicamente verifican los requisitos formales de cada proyecto, sin considerar la coherencia y lógica global del Pacto en su conjunto; y el Pacto se vuelve particularmente débil en términos de capacidad de innovación y aumento de las capacidades del sistema productivo local, cuando tenga relaciones débiles o inexistentes con universidades y centros de investigación presentes en el territorios.²⁵

²⁴ Román Rodríguez, J. A. Aldrey (2009).

²⁵ Para un listado detallado de las debilidades que se han presentado en Italia en la realización de algunos Pactos territoriales : Ministero dello Sviluppo Economico (2011).

5. UN PACTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMERCIAL DE LA PAPA DE LA SIERRA DE LOS CUCHUMATANES

Sería interesante tomar de la experiencia en Italia tratando adaptar a las condiciones de Guatemala el instrumento del Pacto territorial para el fomento de las economías locales, con el enfoque de la “producción integrada” el cual suma criterios de producción de máxima sostenibilidad ambiental e inocuidad de los bienes²⁶ a los sistemas productivos, las técnicas y las prácticas tradicionales del territorio, siempre y cuando éstas respeten el medio ambiente y tengan bajo impacto en la salud de los consumidores y los habitantes.

El territorio del altiplano de los Cuchumatanes, en el departamento de Huehuetenango, podría prestarse para un ejercicio promotor del desarrollo que tenga su eje vertebrador en la cadena de la papa, un producto de primaria importancia para la economía de por lo menos cinco municipios del departamento y que involucra a miles de personas con sus familias.

El Comité de la Papa y las cooperativas y asociaciones que lo conforman presentan un conjunto de necesidades que incluyen Infraestructuras (entre ellas centros de acopio para semillas y para productos comerciales), asistencia técnica en aspectos productivos, comerciales y financieros, insumos, maquinarias, oficinas, capacitación, plantas para la elaboración industrial. Responder a estas demandas implicaría inversiones de distinta naturaleza:

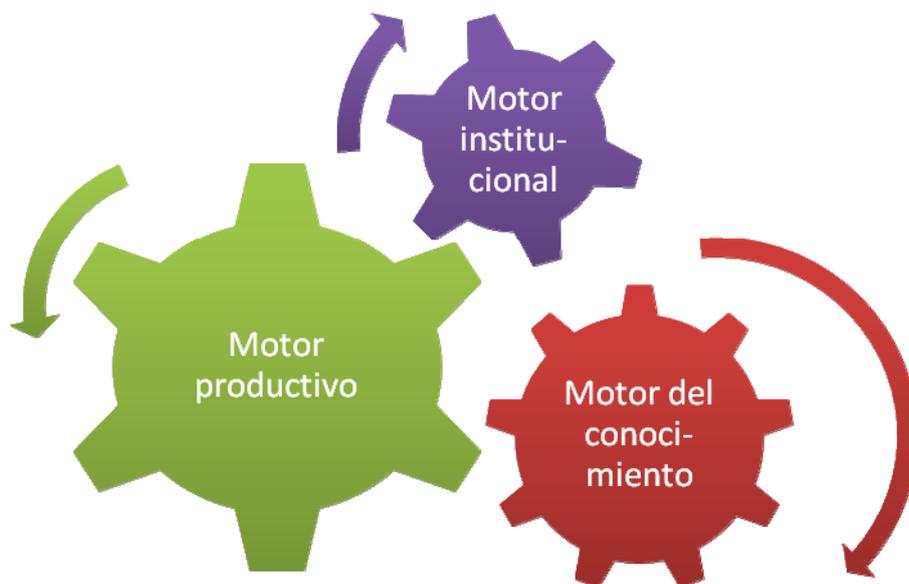
- a) El Estado podría aportar poniendo a disposición terrenos, asistencia técnica a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, así como facilitando relaciones con la cooperación internacional;
- b) Los productores podrían aportar con recursos propios, ellos están concientes de su rol y por esto piden asistencia para acceder al crédito;
- c) Las universidades y centros de investigación e innovación como el ICTA podrían aportar con expertos, laboratorios, estudiantes próximos a graduarse (para este fin sería un excelente instrumento el sistema del Ejercicio Profesional Supervisado EPS que utiliza la Universidad San Carlos).

Dichas necesidades podrían constituir la base material sobre la cual construir un “Pacto Territorial para el Desarrollo de la Sierra de los Cuchumatanes”, articulado alrededor del eje productivo de la cadena de la papa. Un Pacto de este tipo necesitaría de una concertación estratégica entre los diferentes actores públicos y privados, porque la arquitectura de proyectos e iniciativas que conformarían el pacto necesitaría, para funcionar, de un gran esfuerzo de coordinación en las metodologías, los plazos y la calidad de las acciones. Por otra parte algunas de las aportaciones necesitan de acciones previas que llamarían en juego a diferentes actores del mismo Pacto: por ejemplo, los aportes de los productores se pueden concretar si el sistema financiero está dispuesto a dar crédito a condiciones que sean accesibles para los pequeños productores; las universidades pueden poner a disposición estudiantes y jóvenes graduados si se consigue financiar con becas actividades como el EPS o similares; el sostén tecnológico de institutos como el ICTA también necesita de contribuciones financieras. Todo esto implica un trabajo conjunto, armonizado entre todos los actores interesados en el desarrollo del territorio de los Cuchumatanes.

²⁶ En ámbito agrario, donde se genera el concepto de producción integral, el *benchmark* de referencia es la producción biológica.

El sistema que proponemos se basa en la articulación de tres motores del desarrollo: el motor productivo, compuesto por las empresas de producción, servicios, logística, comercio, etc., que se articulan a lo largo de la cadena del valor que define el Pacto; el motor institucional, el cual corresponde a todas las instituciones involucradas, desde el nivel municipal hasta el gobierno nacional pasando por los entes rectores de los diferentes ámbitos de interés para la cadena y sus articulaciones departamentales y territoriales; y finalmente el motor del conocimiento, en el que están representadas las universidades, los centros de investigación y otros institutos especializados que podrían ser clave para el desarrollo del sector.

Figura 6 – Los motores del Pacto territorial desarrollo económico



Fuente: elaboración propia

La activación de los motores del Pacto constituye el corazón del proceso de construcción e implementación del Pacto territorial. Pensando en las características del sistema de los Consejos de Desarrollo y teniendo como referencia el caso de la producción de la papa en Huehuetenango, creemos que dicho proceso podría articularse conforme al esquema siguiente.

Figura 7 – El proceso del Pacto territorial de la papa en Huehuetenango (Sierra de los Cuchumatanes)



Fuente: elaboración propia

A continuación detallamos los contenidos de cada fase.

- a) **Propuesta inicial.** Las organizaciones de papicultores proponen al Consejo Departamental activar un proceso de agregación y concertación multinivel e inter-actorial para el desarrollo del sector.
- b) **Validación de la propuesta.** El Consejo Departamental, coherentemente con sus funciones, entre ellas la de “promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento”²⁷ –verifica con las organizaciones promotoras los objetivos del proceso (mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la producción, un posicionamiento comercial más competitivo a nivel local, nacional, regional o internacional etc.) y los puntos débiles de la actual cadena productiva y comercial;

²⁷ Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002), art. 10 b.

- c) **Convocatoria de actores.** El Consejo Departamental y las organizaciones promotoras identifican a todos los actores que pueden estar interesados en el proceso y/o cuyas competencias son importantes para conseguir sus objetivos: Ministerios nacionales (en particular MAGA, MINECO y Dirección General de Caminos), otros entes rectores, asociaciones de productores presentes en el territorio, operadores comerciales, proveedores, organizaciones no gubernamentales activas en el tema y presentes en el territorio, universidades con competencias en el tema, municipalidades del territorio, Secretaría del Consejo Departamental de Desarrollo CODEDE, SEGEPLAN
- d) **Asamblea y Comité Rector del Pacto Territorial.** Se realiza una primera reunión en la cual el grupo promotor plantea sus objetivos, estrategias y necesidades para el fortalecimiento de su posición productiva y comercial y los integra con aportes de los demás actores; se formaliza de esta manera la **Asamblea del Pacto Territorial** la cual elige el **Comité Rector del Pacto**, en el cual deberán estar representados el sector público nacional y local, el sector privado, las universidades y la sociedad civil, para los cuales se puede pensar en una representación proporcional que asigne un rol de coordinación y gobernanza a las instituciones públicas locales y nacionales, como podría ser 3 representantes de las instituciones nacionales, 3 representantes de las municipalidades, 4 representantes de productores y otros actores de la cadena productivo-comercial, 1 representantes del sector académico, 1 representante de la sociedad civil. El Comité Rector se hace cargo de la activación, seguimiento y capitalización de tres procesos a lo largo de otros tantos ejes: el eje de la producción, el eje del conocimiento compartido, el eje de la gobernanza territorial;
- e) **Motor institucional.** Con la coordinación del Consejo Departamental y SEGEPLAN se analizará, conjuntamente con las instituciones locales y nacionales, el rol que las mismas ejercen en la actualidad en apoyo las producciones locales, las estructuras existentes para la programación y el acompañamiento de los procesos de desarrollo territorial y la necesidad de adecuar los instrumentos públicos a las necesidades que surjan del proceso en curso, particularmente en lo que concierne el fortalecimiento productivo del sector en objeto – en este caso, el de la papa. Con una visión más estratégica y de largo plazo, se elaborarán también propuestas para aumentar la eficacia de los instrumentos con los cuales las instituciones locales y nacionales apoyan los procesos de desarrollo local y territorial;
- f) **Motor de la producción.** En primer lugar se eligen las características de calidad que se quiere alcanzar y garantizar, a partir de los resultados de un estudio de mercado Sucesivamente se construye un “protocolo de producción” – retomando aquí la definición, la finalidad y las características del instrumento técnico que la legislación italiana y europea impone a todos los productos que quieran adoptar sellos de calidad tales como la Denominación de Origen Protegido o las producciones integradas, las cuales combinan criterios de producción biológica con las técnicas tradicionales utilizadas en el territorio, siempre y cuando éstas sean respetuosas del medio ambiente y saludables para los consumidores y la población en general,- con la participación de todos los actores que se han sumado al pacto. La construcción del protocolo involucrará de manera particular a las “instituciones del conocimiento” presentes en territorio o cercanas al mismo, tales como universidades centros de investigación, escuelas técnicas, instituciones de formación). El eje de la producción, con su protocolo, constituye el **corazón del sistema** que proponemos construir para hacer de la filosofía de los Pactos territoriales un instrumento de innovación en la planificación participativa. El protocolo establece las reglas de calidad que los productores se comprometen a respetar a lo largo del proceso de producción. En primer lugar se trata de describir las características del producto, tanto que se trate de un bien agrícola – como en el caso de la papa – como de un bien industrial, artesanal, cultural o un servicio (hotelería, acceso a parques naturales y sitios arqueológicos, etc.). En todo caso habrá que definir los insumos a utilizarse (ingredientes, materias primas, tipología del

servicio, modalidad de presentación de productos inmateriales, etc.) así como aquellos que no podrán utilizarse en ningún caso. Sucesivamente deberá definirse el proceso para obtener el producto, incluyendo el nivel de calificación de los productores o prestadores de servicios, logística, elaboración, acondicionamiento, entre otros. Los estudios de mercado confirmaran que la proveniencia es un factor competitivo por el producto papa, en el protocolo se incluyeran todos aquellos elementos de carácter natural, cultural, histórico, geográfico, humano, que vinculan la calidad del producto con un territorio específico y claramente delimitado. Finalmente, el protocolo deberá indicar el sistema de verificación que garantice el respeto de las condiciones por parte de todos los actores del proceso productivo, especificando si la verificación corresponderá a instituciones públicas (ya sea nacionales o locales), agencias privadas, organizaciones de la sociedad civil, entidades internacionales, agencias de certificación u otros. Y también habrá que declarar cómo se piensa dar difusión de los resultados de los controles. Una vez definidas todas las características del proceso de producción y tratamiento será posible definir un nombre propio del producto con base territorial, que se convierta un sello que transmita al consumidor todos los atributos de valor que son garantizados. (por ejemplo en términos de calidad e inocuidad como en lo que se refiere a sus componentes culturales: el sello pasa de ser un instrumento de comunicación de un producto a una forma de comunicación de un conjunto de valores - como podrían ser el trabajo asociado y la cooperación para el desarrollo común - e historias vinculadas a las peculiaridades étnicas de la Sierra de los Cuchumatanes);

- g) **Motor del conocimiento compartido.** Las “instituciones del conocimiento” se activarán para identificar las necesidades de formación, capacitación y actualización de productores, empleados, técnicos empeñados en el desarrollo del producto o en algún eslabón del encadenamiento productivo-comercial. Al respecto es de subrayar la importancia de esta vinculación del sistema de la educación superior y de la investigación con el mundo productivo: el desarrollo económico territorial no puede prescindir de la integración entre la producción e la innovación de producto y de proceso que puede ser facilitada por entidades especializadas: en la región de Lombardía – una de las regiones italianas más avanzadas en desarrollo económico territorial – no hay provincia en la cual no esté vigente un Acuerdo de Programa o un Pacto territorial basado en actividades de investigación a nivel universitaria, dirigida al fortalecimiento de sectores económicos locales.
- h) **Los proyectos del Pacto Territorial.** Los tres procesos permitirán identificar necesidades, demandas y por ende, proyectos para el fortalecimiento del encadenamiento de la papa de Huehuetenango, los cuales serán objeto de formalización en el marco del Pacto Territorial. El Pacto se convierte de esta forma en un espacio en el cual se definen: a) el perfil de un producto de calidad con características bien definidas y reconocibles, el cual justificará – como efecto final – la adopción de un “sello de origen” que identifique y califique el producto, el proceso productivo que lo genera, las calidades intrínsecas de la oferta y del territorio del que procede; b) un paquete de proyectos estratégicos coherentes, para el desarrollo económico del territorio; c) una sólida estructura de relaciones entre instituciones públicas, mundo económico e instituciones académicas y del conocimiento alrededor de los ejes del desarrollo económico territorial. De esta manera el Pacto se “materializa” en una serie de proyectos que perfilan una idea de desarrollo territorial y tienen por lo general un carácter transversal respecto a los que se generan actualmente en el sistema de los Consejos de Desarrollo.
- i) **Presentación de los proyectos del Pacto al CODEDE.** Los proyectos del Pacto constituyen un conjunto ordenado y coherente de acciones que tienen impacto en el proceso productivo, en la cadena del valor en el cual se inserta y en la población del territorio. Sin embargo la evaluación deberá hacerse para cada proyecto de manera individual, para verificar su calidad y sostenibilidad.

- j) **Evaluación técnico-económica del paquete de proyectos por parte de la Unidad Técnica del CODEDE.** La Unidad Técnica del Consejo Departamental de Desarrollo analiza las propuestas del Pacto Territorial, utilizando criterios y métodos similares a los que actualmente está utilizando conforme al art. 41 del Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- k) **Transmisión de los proyectos aprobados por el CODEDE al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) Y al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR).** Una vez ingresados al CODEDE, los proyectos del Pacto siguen los procedimientos usuales previstos por la Ley y el Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- l) **Decisión sobre las fuentes de financiamiento a utilizar para cada proyecto del paquete.** Las instituciones públicas de los diferentes niveles y los actores privados definen las respectivas responsabilidades en lo que concierne el financiamiento de cada proyecto, tomando en consideración los fondos a disposición del CODEDE, los fondos de las instituciones nacionales, los aportes de la cooperación internacional, las inversiones privadas.
- m) **Realización de la Conferencia de Servicios.** En el Pacto Territorial para el Desarrollo (PATEDE) pueden entrar proyectos de distinta naturaleza: a) infraestructuras públicas, cuyo financiamiento corresponde a las instituciones nacionales y locales; b) inversiones privadas (equipamiento y capital de trabajo), cuya realización necesita de alguna forma de apoyo de parte de las instituciones públicas sobre todo por lo que concierne al acceso al crédito (esto se da sobre todo en el caso de pequeños productores y sus asociaciones, como es el caso de las asociaciones productivas reunidas en el Comité de la Papa de la Sierra de los Cuchumatanes); c) inversiones capaces de activar un significativo progreso en la inclusión social de los productores y sus familias, con beneficios directos e indirectos en todo el territorio: se trata de inversiones que podrían recibir apoyo de la cooperación internacional. Independientemente del que fuera el tipo de apoyo requerido por cada uno de los proyectos, el Pacto propone una estrategia integrada y coherente en términos de objetivos, resultados y tiempos. Las tres categorías de proyectos requieren todas de una dirección conjunta, que armonice los compromisos de todas las instituciones involucradas: este rol central debería ser asumidos por las instituciones públicas nacionales y locales, las cuales deberán activarse para poner a disposición los recursos públicos, negociar las contribuciones de la cooperación internacional y respaldar los productores locales para conseguir condiciones favorables de parte de las instituciones financieras. Este rol de gobernanza multinivel podría formalizarse en un evento similar al que en Italia es la *Conferencia de Servicios*: un encuentro entre todos los actores del Pacto y las instituciones públicas responsables de todos los aspectos legales que tienen que cumplirse para que las inversiones públicas y privadas previstas en el Pacto puedan cumplirse. En esta oportunidad los dirigentes de cada institución implementan *seduta stante* y con carácter de urgencia los procedimientos necesarios, las autorizaciones, las concesiones, las ordenanzas, los trámites que autorizan todo lo que cada proyecto necesita para poder realizarse. La Conferencia de Servicios tiene el objetivo de "simplificar la acción de la administración pública a través del examen simultáneo de los distintos intereses públicos involucrados en un procedimiento administrativo. Se convoca cuando la inercia de una o más instituciones podría impedir la adopción de una medida y tiene la finalidad de evitar la posible parálisis de la actividad administrativa y los correspondientes efectos negativos para los actores privados. Conforme a los estándares del buen desempeño de la administración pública, la conferencia de servicios pone en práctica los criterios de economicidad, simplicidad, celeridad y eficacia"²⁸. En un plazo máximo de 90 días todas las administraciones públicas involucradas tienen que haber llevado a conclusión los trámites de su competencia. Un caso especial de prórroga se da cuando una administración pida una evaluación de impacto ambiental. Eventuales oposiciones tienen que manifestarse y motivarse en la conferencia, la cual se considera en sesión permanentes a lo largo de los 90 días.

²⁸ Enciclopedia Italiana Treccani *online*, www.treccani.it

- n) **Conformación de una Unidad Técnica del Pacto.** Para que los proyectos se realicen de manera coordinada y armónica es oportuno que se conforme una Unidad Técnica del Pacto en las que estén presentes los responsables de cada proyecto. Dicha Unidad tendrá que coordinarse a su vez con con la Unidad Técnica y la Dirección Ejecutiva del CODEDE.
- o) **Implementación de los proyectos del Pacto.** En la implementación de los proyectos del Pacto es particularmente importante la coordinación temporal entre los mismos, debido a que éstos se presentan como un «programa integrado » para el desarrollo territorial. El hecho de que los financiamientos procedan de distintas fuentes (instituciones sectoriales, fondos del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, cooperación internacional, privados) implica la necesidad de una rigurosa gobernanza del proceso de ejecución que coordine y optimice la realización de cada proyecto coherentemente con el diseño general y a la vez tomando en cuenta la concreta disponibilidad de los recursos.

6. ADOPCIÓN DEL PACTO: CONTINUIDAD E INNOVACIÓN

Un proceso como el que acabamos de describir es compatible con la filosofía del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y también con la mayoría de sus mecanismos internos. La gobernanza del proceso queda en las manos de las instituciones públicas conforme una la lógica multinivel e intersectorial. Sin embargo el proceso de los Pactos territoriales introduce muchas innovaciones que requieren cambios profundos en algunos aspectos de la legislación actual, entre los cuales señalamos:

- a) prever la posibilidad de que el territorio se auto-organice en Pactos territoriales
- b) definir modalidades claras para la constitución, reconocimiento y funcionamiento de los Pactos
- c) permitir que el territorio (a través de los Pactos) someta proyectos directamente a los Consejos Departamentales
- d) prever la posibilidad de que se presenten paquetes integrados de proyectos, basados en un único objetivo estratégico, y que los proyectos sean analizados con parte de una estrategia coherente
- e) definir las modalidades a través de las cuales las instituciones nacionales y los entes rectores verifiquen la compatibilidad de las acciones previstas en los Pactos con las políticas y estrategias nacionales y sectoriales
- f) identificar con las universidades y centros de investigación las formas a través de las cuales las instituciones gubernamentales pueden apoyarlas en su integración en los procesos de desarrollo económico territorial.

Lo anterior implica reformas en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento, que no corresponde a este documento preliminar proponer ni diseñar, y que podrán ser objeto de la tercera fase del PRODEL. En esa misma fase podrán organizarse intercambios con experiencias italianas de Pactos territoriales centrados en el desarrollo rural y agrocadenas. Por las características de los territorios, la vocación productiva y los resultados conseguidos, pensamos que para la elección de los Pactos a visitar podrían construirse relaciones con los gobiernos regionales de Umbria, Emilia-Romaña, Marcas, Toscana, Abruzzo, Sicilia.

BIBLIOGRAFIA

- Accetturo A., de Blasio G. (2007), *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei patti territoriali*, Banca d'Italia, Milano.
- Amin A. (1998), "Una prospettiva neo-istituzionalista dello sviluppo locale", en *Sviluppo Locale*, n. 8.
- Bonomi A. (1997), *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Einaudi, Torino.
- Bonomi A. (2013), *Il capitalismo in-finito*, Einaudi, Torino.
- Brusco S. (1991), "La genesi dell'idea di distretto industriale", en Piyke F., Becattini G., Sengenberger W. (coord.) *Distretti industriali e cooperazione fra imprese d'Italia*, Banca Toscana, Firenze.
- Cersosimo D. (2003), "Dai Patti ai PIT. Lezioni dall'esperienza", in AAVV, *Governance e sviluppo territoriale*, Formez, Roma.
- Comisión Europea (2001), *El enfoque leader. Guía básica*, Bruselas.
- Consejo de Desarrollo Departamental de Huehuetenango, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Dirección de Planificación Territorial (2011), *Plan de desarrollo departamental de Huehuetenango*.
- Esposito M. (2011), *Distretti e reti d'impresa*, Unioncamere Veneto, Venezia.
- FAO – SINER-GI (2010), *Uniendo personas, territorios y productos guía para fomentar la calidad vinculada al origen y las indicaciones geográficas sostenibles*.
- FPRI-IDIES (2007), *Análisis de cadenas de valor de pequeños productores potencialmente afectados por el CAFTA en Guatemala*, [<http://www.ruta.org/downloads/CDCAFTA/documentos/gt/Guatemala-Cadenas.pdf>].
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) Universidad Rafael Landívar (2012), *Estudio de potencial económico y propuesta de mercadeo territorial de Huehuetenango*, [http://issuu.com/artpublications/docs/huehuetenango_estudio_de_potencial_econ_mico].
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (2013), *Transferencia de tecnología, fortalecimiento institucional y organizacional, para la producción de semilla básica y papa para consumo en dos departamentos del altiplano guatemalteco*, Ciudad de Guatemala.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003), *La lezione dei patti territoriali*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003), *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale del Mezzogiorno*, Roma.
- Ministero delle Attività Produttive (2004), *Sistema di monitoraggio dei patti territoriali*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Nazionale (2011), *Rapporto 2011 sulla programmazione negoziata: contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area*, Roma.

- Montesi C. (2010), “Politiche orientate al bene comune e politiche attive del lavoro”, en P. Grasselli, C. Montesi (edit.), *Le politiche attive del lavoro. nella prospettiva del lavoro comune*, FrancoAngeli, Milano.
- Norma Internacional ISO 22000 (2005), *Sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos*.
- Periódico SEGEPLAN* (2012), a. 2 n.1, Ciudad de Guatemala.
- República de Guatemala (2002), *Ley de Consejos de desarrollo urbano y rural*.
- República de Guatemala (2004), *Leglamento de la ley de Consejos de desarrollo urbano y rural*.
- República de Guatemala (2009), *Política nacional de desarrollo rural integral*.
- Reyes B., Sosa M. (2010), *Los caminos de la participación ciudadana, el clientelismo y la cultura política en Huehuetenango*, CEDFOG, Huehuetenango.
- Rodríguez R., Aldrey J. A. (2009), “Planificación y ordenación territorial en Guatemala: revisión de su marco legal e institucional y propuesta para su mejora y desarrollo”, en J. L. Luzón, M. Cardim (coord.), *Estudio de caso sobre Planificación Regional*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- SEGEPLAN - Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Gobierno de Guatemala (2010), *Informe ejecutivo*.
- SEGEPLAN - Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Gobierno de Guatemala (2011), *Plan de desarrollo departamental Huehuetenango 2011-2025*.
- SEGEPLAN - Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Gobierno de Guatemala (2013), *Presentación K’atun 2032*.
- Tieubut P. (1956), “A Pure Theory of Local Public Expenditures”, *Journal of Political Economy*, n. 64.