



Ministerio de
Economía

PRONACOM
PROGRAMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD DE GUATEMALA



giz
Technik verbindet
Das verbindet
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE LAS **ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE COMPETITIVIDAD**

FASCÍCULO 5

Fase 5: Marco general para
la elaboración de la ETCom

5

El presente Manual ha sido elaborado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), en el marco de la Consultoría para la validación de metodología para la elaboración de estrategias territoriales de competitividad por actores clave identificados y diseño de la guía metodológica para la implementación.

El proyecto es ejecutado por el Programa Nacional de Competitividad del Ministerio de Economía con el apoyo financiero del Fondo de Reformas Estructurales que es ejecutado mediante aporte del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ por sus siglas en alemán).



Ministerio de
Economía

PRONACOM
PROGRAMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD DE GUATEMALA

Guatemala 31 de Julio, 2020

Programa Nacional de Competitividad

Dirección: 5ª. Avenida 5-55, zona 14. Edificio Europlaza, torre 4, nivel 16, oficina 1601. Guatemala.

Página electrónica: www.pronacom.org

Teléfono: (502) 2421.2464

Fondo de Reformas Estructurales

Dirección: 5ª. Avenida 17-49, Zona 14. Guatemala.

Página electrónica: www.reformas-guatemala.org

Teléfono: (502) 2315.8200

ASIES

Dirección: 10ª. Calle 7-48, zona 9. Guatemala.

Página electrónica: www.asies.org.gt

Teléfono: (502) 2201.6300

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	4
Introducción.....	6
1. Marco conceptual	7
1.1. Competitividad.....	8
1.2. Productividad.....	8
1.3. Ámbitos de la competitividad	9
1.4. Desarrollo económico local.....	10
1.5. Gestión municipal y desarrollo local	11
1.6. Medición de la competitividad	11
2. Marco legal de la ETCOM.....	12
2.1. Mandatos Constitucionales	13
2.2. Legislación ordinaria	16
3. Marco de políticas.....	21
3.1 Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032.....	21
3.2 Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	24
3.3 Política Nacional de Competitividad	25
3.4 Agenda Urbana de Guatemala.....	27
3.5 Agenda Nacional de Descentralización.....	27
3.6 Política General de Gobierno.....	29
4. Instancias que participan en la elaboración de la ETCOM	30
4.1 Ministerio de Economía.....	30
4.2 Programa Nacional de Competitividad.....	30
4.3 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.....	30
4.4 Sistema de Consejos de Desarrollo – Consejos Departamentales de Desarrollo.....	31
4.5 Municipalidades.....	32
4.6 Ministerios	34
4.7 Instituciones autónomas y descentralizadas	34
4.8 Mesas departamentales de competitividad	35
5. Coordinación interinstitucional para la elaboración de la ETCOM	36
Referencias	40

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
ANADIE	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
ANDE	Agenda Nacional de Descentralización
AUG	Agenda Urbana de Guatemala
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BMZ	Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (siglas en alemán)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CODECED	Comisión de Desarrollo Económico, Competitividad y Empleo Digno
COFETARN	Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente, Recursos Naturales y Energía Renovable
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
COREDUR	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CPR	Constitución Política de la República
DEL	Desarrollo Económico Local
DMM	Dirección Municipal de la Mujer
DMP	Dirección Municipal de Planificación
ETCom	Estrategia Territorial de Competitividad
FUNDESA	Fundación de Desarrollo de Guatemala
GIZ	Cooperación Técnica Alemana (siglas en alemán)
ICG	Índice de Competitividad Global
ICL	Índice de Competitividad Local
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
IRI	Instituto Republicano Internacional
IRTRA	Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
MDC	Mesa Departamental de Competitividad
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa

MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMDEL	Oficina Municipal de Desarrollo Económico Local
PGG	Política General de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PND K'atun 2032	Política Nacional de Desarrollo
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
RIC	Registro de Información Catastral
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SISCODE	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
SNP	Sistema Nacional de Planificación
TIC	Tecnologías de información y comunicación
WEF	Foro Económico Mundial (siglas en inglés)

INTRODUCCIÓN

Este fascículo es el quinto y último de la serie que contiene el Manual para la elaboración de las Estrategias Territoriales de Competitividad (ETCom), elaborado dentro del proyecto “Metodología, manuales operativos y validación de las Estrategias Territoriales de Competitividad” de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ por sus siglas en alemán), en el marco del Fondo de Reformas Estructurales que es ejecutado mediante aporte del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ por sus siglas en alemán). El proyecto es parte del apoyo de GIZ al Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM).

Este fascículo desarrolla los marcos conceptual, legal y de políticas en los que se fundamenta la ETCom; enumera las instancias cuya participación es indispensable para el éxito de su elaboración e implementación; y ofrece lineamientos para establecer una efectiva coordinación interinstitucional, que es una condición esencial para el proceso de construcción de la ETCom.

1. MARCO CONCEPTUAL

Es el conjunto de conceptos básicos en el ámbito de la competitividad que permite contar con una base teórica común entre todos los involucrados para el proceso de formulación de la ETCOM. Durante el proceso de construcción de la ETCOM, si se considera necesario, se puede realizar un taller con los contenidos que se describen en esta sección.

OBJETIVO

Armonizar, entre todos los involucrados en el proceso de la ETCOM, los conceptos básicos relacionados con el tema de competitividad, tanto en lo relativo a su definición, como a su aplicación y medición.

PARTICIPANTES

Especialista en planificación.

Realiza la presentación que resume los conceptos básicos.

Equipo facilitador.

Aportan insumos para la explicación de los conceptos a los participantes en la construcción de la ETCOM.

PRONACOM, MDC, entidades públicas departamentales y municipales, sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil y cooperación.

Participan en taller de trabajo para la presentación y discusión del marco conceptual.

ACTIVIDADES Y PRODUCTOS

- ✓ Taller de trabajo con los actores locales involucrados en la formulación de la ETCOM para discutir el marco conceptual y aplicar los conceptos a la realidad de la ciudad intermedia de que se trate.

INSTRUMENTOS

- Protocolo de taller de trabajo.
- Informe de taller.

RECURSOS

- Equipo facilitador.
- Taller de trabajo.
- Papelería y útiles.

1.1 COMPETITIVIDAD

Competitividad – según el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés)- es: “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”.¹

El WEF plantea que hay varias definiciones, pero el elemento común en ellas es el de la productividad. Al respecto enfatizan que una economía competitiva es una economía productiva. Y la productividad conduce al crecimiento, que permite niveles de ingresos más altos, y a un mayor bienestar para la población.

1.2 PRODUCTIVIDAD

Productividad: “La relación entre lo producido y los medios empleados para ello, tales como mano de obra, materiales, energía, etc.”²

La Política indica que la **productividad** “se mide por el valor de los bienes y servicios producidos por una unidad de los recursos humanos, de capital y naturales de la nación” (PRONACOM, 2018).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que: “*Elevar la productividad significa encontrar mejores formas de emplear con más eficiencia la mano de obra, el capital físico y el capital humano que existen en la región*” (BID, 2010), y así obtener mejores resultados con los recursos disponibles.

Para lograrlo resalta que “*el fortalecimiento de la productividad puede simplemente requerir la voluntad y disposición de transformar políticas e instituciones con base en las experiencias exitosas de otras regiones*” (BID, 2010).

Existe una estrecha relación entre la productividad y el capital humano.

Capital humano: los conocimientos, las capacidades y la salud que las personas acumulan a lo largo de su vida y que les permiten desplegar su potencial como miembros productivos de la sociedad. Invertir en las personas a través de la nutrición, la atención médica, la educación y la formación de capacidades ayuda a desarrollar el capital humano.³

El capital humano no solo influye en la productividad de las personas, sino también afecta la productividad de otros factores productivos; por ejemplo, una región que invierta en capital físico nuevo pero que no cuente con el capital humano ni la mano de obra necesaria para operarlo, difícilmente obtendrá todos los beneficios posibles que se derivan de dicha inversión (Roldán, 2017).

¹ <https://es.weforum.org/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/>

² <https://dle.rae.es/productividad?m=form>

³ <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital/brief/the-human-capital-project-frequently-asked-questions>

1.3 ÁMBITOS DE LA COMPETITIVIDAD

Un aspecto que los autores resaltan es que, aunque la productividad y la competitividad son conceptos que aplican tanto para las empresas como para un sector de la actividad económica (el sector industrial por ejemplo), las regiones y los países, los elementos determinantes en cada ámbito son distintos.

A nivel de la empresa, la competitividad se trata de la “ventaja que tiene una empresa a través de sus métodos de producción y de organización (reflejados en el precio y en la calidad del producto final) con relación a los de sus rivales en un mercado específico” (Abdel y Romo, 2004).

La competitividad de un sector productivo deriva de una productividad superior, ya sea enfrentando costos menores a los de sus rivales internacionales en la misma actividad, o mediante la capacidad de ofrecer productos con un valor agregado y calidad más elevados. La competitividad sectorial es el resultado, en gran medida, de la competitividad de empresas individuales, pero al mismo tiempo la competitividad de las empresas se verá incrementada por el ambiente competitivo prevaleciente en el sector (Abdel y Romo, 2004).

En lo que respecta a la competitividad regional, se debe reconocer que el desempeño y el desarrollo de una empresa se determinan en gran medida por las condiciones prevalecientes en su entorno, especialmente las condiciones en su proximidad geográfica inmediata (Abdel y Romo, 2004).

Una vez que el ambiente empresarial mejora (gracias a una mejor infraestructura, mejores centros de educación, servicios de salud niveles de vida, y otras políticas gubernamentales diseñadas para atraer inversiones a la región), las compañías empiezan a concentrarse en ubicaciones geográficas específicas, dando origen a la formación de clusters.

Clusters: grupos geográficamente cercanos de compañías, proveedores, prestadores de servicios e instituciones relacionadas en un campo particular, que están interconectados y vinculados entre sí por aspectos comunes y complementarios” (Porter, 2003, citado por Abdel y Romo, 2004).

Guerra (2002) propone cuatro factores de éxito para el impulso de la competitividad regional: asociatividad, factores básicos, capital social e inteligencia competitiva. El efectivo desempeño en las cuatro áreas propiciará mejor calidad de vida.

FIGURA 1

Los cuatro factores de éxito para impulsar la competitividad regional



Nota: adaptado de Taller de Competitividad y Concertación en América Latina, BID, 2002.

1.4 DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En el plano territorial es muy estrecha la relación entre la competitividad y el desarrollo local. Al respecto se resalta que es cada vez más importante diseñar instrumentos y políticas públicas dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de los territorios, como complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo.

Los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población. Para alcanzar estos objetivos se requiere, entre otras cosas:

- Una institucionalidad local descentralizada.
- Un proceso activo de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial que establezca prioridades y canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes (Silva, 2005).

Desarrollo económico local (DEL): es un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica (OIT, 2006).

1.5 GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

La gestión municipal resulta clave para determinar las capacidades de desarrollo de los territorios, al influir en las siguientes características que condicionan ese proceso: infraestructura comunicacional, sistema urbano, accesibilidad geográfica, presencia de pequeñas y medianas empresas, servicios a la producción, recursos humanos capacitados y calificados, clima social, cultura asociativa y capacidad de orientación y asesoría de parte del municipio (Candia, 2014).

1.6 MEDICIÓN DE LA COMPETITIVIDAD

Para la medición de la competitividad de los países, el WEF utiliza el índice de Competitividad Global (ICG), el cual mide la capacidad que tiene un país de generar oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos. Este mide los factores que impulsan la productividad y proporcionan las condiciones para el progreso social y el desarrollo sostenible.⁴ Estos factores (o pilares) están agrupados en cuatro categorías: entorno económico, capital humano, funcionamiento de los mercados y sistemas de innovación.

El Índice de Competitividad Local (ICL) fue desarrollado como una herramienta que permite evaluar de forma comparativa la competitividad en el país a nivel local, proporcionando información sobre el aprovechamiento de los recursos y las oportunidades de mejora en cada territorio de Guatemala. La metodología replica muchos de los indicadores observados en el ICG (FUNDESA, 2017).

Teniendo como marco de referencia los 12 pilares del Foro Económico Mundial para la medición de la competitividad de los países, el ICL se construye partiendo de la lógica de dichos pilares, pero reconociendo la particularidad de las dinámicas locales (FUNDESA, 2017).

⁴ <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sneci/indicadores-internacionales/indice-competitividad-global>

TABLA 1

PILARES DEL ICG	PILARES DEL ICL
Instituciones	Instituciones
Infraestructura	Infraestructura
Adopción de tecnologías de información y comunicación (TIC)	Adopción de tecnologías de información y comunicación (TIC)
Entorno económico	Entorno económico
Salud	Salud
Habilidades	Fuerza laboral y talento
Mercado de productos	Inversión productiva
Mercado laboral	Mercado laboral
Sistema financiero	Sistema financiero
Tamaño de mercado	Tamaño de mercado
Dinamismo de los negocios	Dinamismo de los negocios
Capacidad de innovación	Capacidad de innovación

Nota: FUNDESA, 2019.

Respecto a la importancia del ICL resalta que busca generar información sobre los factores que afectan directamente la competitividad a nivel subnacional, haciendo visible la realidad de cada territorio y cómo su crecimiento contribuye a las metas de país. Identifica ventajas y desventajas relativas. Es un complemento importante al ICG que se usa anualmente a nivel nacional (FUNDESA, 2017).

2. MARCO LEGAL DE LA ETCOM

Para la elaboración de la ETCOM es indispensable tomar en consideración el marco jurídico del Estado Guatemalteco, integrado por la Constitución Política de la República (CPR), convenios internacionales ratificados por Guatemala, legislación ordinaria y reglamentos. Entre los reglamentos deben consultarse, particularmente, los emitidos por las municipalidades cuyas jurisdicciones están incluidas en el territorio identificado para la ciudad intermedia.

Los mandatos principales, contenidos en la CPR, relacionados con el proceso de elaboración, aprobación e implementación, son los siguientes⁵:

⁵ Por limitaciones de espacio, los textos que aparecen a continuación no son citas literales de las normas citadas. La finalidad es orientar al usuario del Manual en cuanto al contenido de las disposiciones.

2.1 MANDATOS CONSTITUCIONALES

Protección de la persona (artículo 1):

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Derecho a la vida (artículo 3):

El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

Libertad e igualdad (artículo 4):

En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos.

Propiedad privada (artículo 39):

Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley.

Libertad de industria, comercio y trabajo (artículo 43):

Se reconoce la libertad de comercio, industria y de trabajo, salvo las limitaciones que por motivos sociales o de interés nacional impongan las leyes.

Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo (artículo 102):

Derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades: igualdad de remuneración, fijación periódica del salario mínimo, límites de las jornadas de trabajo, descanso semanal remunerado, vacaciones, aguinaldo, protección a la maternidad, edad mínima para el empleo, indemnización por despido injustificado, derecho de sindicación, entre otros.

Principios del régimen económico y social (artículo 118):

Se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.

Obligaciones fundamentales del Estado (artículo 119):

Entre otras: promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional; fomentar y proteger el funcionamiento de cooperativas; otorgar incentivos a las industrias que se establezcan en el interior de la República; impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad.

Prohibición de monopolios (artículo 130):

Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de prácticas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción de uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria (...). El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad de mercado o perjudicar a los consumidores.

División administrativa (artículo 224):

La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales (...) cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos o municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Naturaleza y funciones de los municipios (artículo 253):

- Los municipios son instituciones autónomas.
- Atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción.
- Para cumplir con sus funciones emitirán ordenanzas y reglamentos.

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (artículo 225):

Finalidad: la organización y coordinación de la administración pública. Corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) formular las **políticas de desarrollo urbano y rural y la de ordenamiento territorial.**

Consejo Departamental de Desarrollo - CODEDE (artículo 228):

Finalidad: promover el desarrollo del departamento.

Obligaciones del municipio y de las entidades autónomas y descentralizadas (artículo 134):

- Coordinar su política con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan.
- Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.

PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

La CPR prevalece sobre cualquier ley o tratado (artículo 204)

Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la CPR (artículo 275)

Este principio reconoce el carácter superior de la CPR sobre las demás leyes que integran el ordenamiento jurídico (Diccionario del español jurídico).

2.2 LEGISLACIÓN ORDINARIA

Para efectos de la elaboración de la ETCOM las leyes que deben considerarse primordialmente, aunque no exclusivamente, son las siguientes:

- Código Municipal (Decreto Número 12-2002).
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Número 11-2002).
- Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Número 114-97).
- Ley Preliminar de Urbanismo (Decreto Número 583).
- Ley de Desarrollo Social (Decreto Número 42-2001).
- Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto Número 9-2012).

CÓDIGO MUNICIPAL:

Concejo Municipal (artículo 9)

Es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales.

Atribuciones generales del Concejo Municipal (artículo 35):

- La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales (inciso a).
- El ordenamiento territorial y el control urbanístico de la circunscripción municipal (inciso b).
- La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales o internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia (inciso s).

Comisiones del Concejo Municipal (artículo 36):

El Concejo Municipal debe organizar las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá. Una de las nueve comisiones obligatorias es la de:

- Comisión de Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales.

Dirección Municipal de Planificación (artículos 95 y 96):

Le corresponde coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. En la sección 4 se describen sus funciones.

Formulación y ejecución de planes (artículo 142):

Las municipalidades están obligadas a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral. Por ello les corresponde proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanísticos, así como la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Planes y uso del suelo (artículo 143):

En los planes se determinará el uso del suelo dentro de la circunscripción territorial del municipio, de acuerdo con la vocación del mismo y las tendencias de crecimiento de los centros poblados.

Aprobación de los planes (artículo 144):

La aprobación y modificación de los planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral, requiere el voto favorable de las 2/3 partes del total de miembros del Concejo Municipal.

LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL:**Funciones del CODEDE (artículo 10):**

- 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 (inciso a).
- Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios (inciso d).

Funciones del COMUDE (artículo 12):

- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.
- Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

Comisiones de trabajo (artículo 24):

Los CODEDE y los COMUDE pueden crear las comisiones de trabajo que consideren necesarias.

Les compete emitir opinión y desarrollar temas y asuntos por encargo del consejo correspondiente. Las comisiones del COMUDE serán acordadas entre este y la Corporación Municipal.

Unidad Técnica (artículo 25):

Cada CODEDE contará con una unidad técnica,⁶ responsable de asesorar en la elaboración y seguimiento de la ejecución de las políticas, planes programas y proyectos.

LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO:**Principios que rigen la función administrativa (artículo 4):**

Las funciones del Organismo Ejecutivo deben ejercerse en orden a la consecución del bien común, y con arreglo a los principios de:⁷

- | | |
|-----------------|---------------------------|
| ✓ Solidaridad | ✓ Eficacia |
| ✓ Subsidiaridad | ✓ Eficiencia |
| ✓ Transparencia | ✓ Descentralización |
| ✓ Probidad | ✓ Participación ciudadana |

Secretarías de la Presidencia (artículo 8):

Son dependencias de apoyo a las funciones del presidente de la República.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (artículo 14):

- Coadyuvar a la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución (inciso a).
- Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y público y territorial (inciso h).
- Realizar las funciones y atribuciones que la Constitución atribuye al Órgano de Planificación del Estado, o a las que al mismo o a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica⁸ atribuyan otras leyes (inciso m).

Rectoría sectorial (artículo 23):

Los ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada ministerio, ejerciendo un papel de coordinación y facilitación, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las instituciones que corresponda.

⁶ La coordinación de la Unidad Técnica del CODEDE corresponde a la SEGEPLAN (artículo 40 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).

⁷ Estos principios son obligatorios para toda la administración pública. El de probidad lo desarrolla el artículo 6 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios Públicos (Decreto Número 89-2002). Más adelante se mencionan los principios en materia de desarrollo social.

⁸ Denominación anterior de la SEGEPLAN, establecida el Decreto Presidencial Número 157 (1954), Reglamento del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Atribuciones generales de los ministros (artículo 27):

- Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del Gobierno (inciso c).
- En la ejecución de la política general del Gobierno, coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respetando en todo caso la autonomía municipal (inciso e).

Ministerio de Economía (artículo 32):

- Formular y ejecutar la política de inversión nacional y extranjera, de promoción de la competitividad, del desarrollo comercial e industrial, y proponer las directrices para su ejecución (inciso b).

LEY PRELIMINAR DE URBANISMO:**Planes reguladores (artículo 9):**

Para los efectos del desarrollo urbanístico de las ciudades, las municipalidades deberán implantar en sus áreas de influencia urbana un plan regulador que contemple:

- | | |
|--|---|
| ✓ Sistema vial | ✓ Zonas residenciales |
| ✓ Servicios públicos | ✓ Zonas comerciales |
| ✓ Sistemas de tránsito y transportación | ✓ Zonas industriales |
| ✓ Sistemas recreativo y de espacios abiertos | ✓ Zonas de servidumbre de reserva |
| ✓ Edificios públicos y servicios comunales | ✓ Cualesquiera otros aspectos que sea conveniente considerar. |

LEY DE DESARROLLO SOCIAL:

Principios rectores en materia de desarrollo social (artículos 3 a 9):

Igualdad, equidad, libertad, familia, derecho al desarrollo, grupos de especial atención (indígenas, mujeres, áreas precarias, niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, adultos mayores, migrantes) y descentralización.

Obligación del Estado (artículo 10):

El Estado, por conducto del Organismo Ejecutivo, es responsable de planificar, coordinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones encaminadas al desarrollo nacional, social y familiar, fundamentado en los principios de justicia social, como indica el artículo 118 de la CPR.

Propósito de las políticas públicas (artículo 11):

El desarrollo social, económico y cultural se impulsará tomando en cuenta las tendencias y características de la población, para mejorar el nivel y calidad de vida de las personas, la familia y la población en su conjunto, y tendrá visión de largo plazo. Se fomentará la participación de la sociedad civil.

Política nacional de desarrollo social y población (artículo 19):

El presidente de la República, en Consejo de Ministros, definirá y aprobará los lineamientos de esta política.

LEY DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS:

Participación de las municipalidades (artículo 21):

Señala los objetivos que tiene la participación municipal en la gestión del desarrollo habitacional y de su ordenamiento territorial, servicios y equipamiento.

Armonización de los planes municipales (artículo 22):

Las municipalidades procurarán armonizar sus planes de vivienda, ordenamiento territorial, servicios y equipamiento con los que establezca el ente rector (el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda).

Principios de ordenamiento territorial (artículo 27):

Señala aspectos que deben considerar los planes de ordenamiento territorial: naturaleza y características de las regiones, tomando en cuenta su multiétnicidad y pluriculturalidad; el impacto de la dinámica habitacional en el desarrollo urbano y rural; y las condiciones de gobernabilidad que fortalezcan la capacidad de la sociedad para articular intereses.

Siempre debe tenerse presente que, en el sector público, solamente puede hacerse lo que la ley permite, lo que está expresado en artículo 154 de la CPR – **los funcionarios están sujetos a la ley:**⁹

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Impone el sometimiento de la administración a la Ley, y el ejercicio de las potestades administrativas de acuerdo con las atribuciones concretas y específicas establecidas en las leyes. Los límites que las leyes establecen para ejercer las funciones públicas sirven de parámetro a los tribunales de justicia para controlar las decisiones de la administración (Diccionario del Español Jurídico).

3. MARCO DE POLÍTICAS

3.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO K'ATUN: NUESTRA GUATEMALA 2032

El Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 (PND K'atun 2032), elaborado durante 2013 en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) y aprobado en 2014, constituye la “plataforma estratégica para la descentralización y la convergencia social para el desarrollo”. Entre otros aspectos, direcciona la formulación de las políticas públicas, la priorización del gasto y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada.

Su elaboración comprendió cinco etapas: generación de condiciones, diagnóstico, diálogos ciudadanos del PND K'atun 2032, planificación y programación. Implicó la participación de 13,039 personas en los diálogos realizados en la ciudad capital, las cabeceras departamentales y municipios.

Enfatiza que el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado y de su responsabilidad como formulador de políticas incluyentes es fundamental para el desarrollo.

Su principio rector es la equidad, que debe orientar las acciones para erradicar la pobreza, la exclusión, la discriminación y la desigualdad entre mujeres y hombres de todas las edades, etnias y condiciones socioeconómicas y culturales.

En la introducción del PND K'atun 2032 se indica que Guatemala cuenta con un robusto marco de políticas, que es complejo por su “naturaleza, fines, enfoques temporalidad, ámbito y modelos de aplicación, disponibilidad de información y sistemas de monitoreo y evaluación”. Identifica 51 políticas vigentes, cuyo abordaje va desde lo sectorial, intersectorial, transversal hasta lo territorial.

⁹ La Corte de Constitucionalidad – encargada de la interpretación final de la CPR – ha señalado al respecto: “**todo acto o comportamiento de la administración debe estar sustentado en una potestad que confiera el ordenamiento jurídico**”. Gaceta 94. Expediente 2914-2008. Sentencia del 1/12/2009.

EJES ESTRATÉGICOS

Guatemala urbana y rural Bienestar para la gente Riqueza para todas y todos	Recursos naturales para hoy y el futuro Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo
---	---

Los cinco ejes están **vinculados** estrechamente con la Política y las ETCOM, pero hay una relación más directa con tres de ellos:

GUATEMALA URBANA Y RURAL

Objetivo: establecer un modelo de gestión territorial que articula, en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, la acción pública, la sostenibilidad de las áreas rurales y el sistema urbano nacional. Esto, de manera equilibrada y ordenada, como la base espacial para el desarrollo del conjunto de prioridades nacionales estipuladas en el PND K'atun 2032.

PRIORIDADES	METAS PARA 2032
Desarrollo rural integral	<ul style="list-style-type: none"> - Población rural goza del desarrollo humano sostenible. - Las áreas rurales generadoras de bienes y servicios son manejadas de manera sostenible. - La Guatemala rural habrá mejorado su nivel de vida.
Desarrollo urbano sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha jerarquizado el sistema de lugares poblados urbanos con base en funciones y conexiones.
Desarrollo territorial local	<ul style="list-style-type: none"> - Guatemala posee un nuevo modelo de regionalización que apoya la gestión departamental y municipal.
Desarrollo territorial resiliente y sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - El 100 % de las instituciones públicas y gobiernos locales aplican criterios de territorios, ciudades y municipios resilientes.

BIENESTAR PARA LA GENTE

Objetivo: garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios sociales básicos, habitabilidad segura, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales.

Prioridades

Institucionalizar e internalizar el derecho a la protección social.

Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños menores de 5 años, con énfasis en grupos en condiciones de vulnerabilidad y alto riesgo nutricional.

Atender de manera adecuada a las madres, niños e infantes para reducir la mortalidad materna e infantil.

Impulsar la transformación del modelo de atención en salud para reducir la morbimortalidad.

Lograr la universalización de la salud sexual de la población en edad fértil.

Garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo.

Organizar y promover procesos de alfabetización, para incorporar a la totalidad de los jóvenes entre los 15 y los 30 años a la cultura de la lectoescritura.

Promover la ciencia y la tecnología articulada con las prioridades nacionales de desarrollo.

RIQUEZA PARA TODAS Y TODOS

Objetivo: establecer las condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas actuales y potenciales para generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno e ingresos que permitan la cobertura de las necesidades de la persona y la familia. Además, generar mecanismos de competitividad que reduzcan la pobreza y la desigualdad, aumenten la capacidad de resiliencia e incorporen a más grupos de población a la dinámica económica y a los frutos del desarrollo.

PRIORIDADES	METAS A 2032
Aceleración del crecimiento económico con transformación productiva.	El crecimiento del PIB real ha sido paulatino y sostenido hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%.
Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo.	La visión de la estabilidad económica ha incorporado objetivos de desarrollo orientados a un crecimiento más dinámico y a la generación de empleos decentes y de calidad, sin perder de vista el control de la inflación.
Infraestructura para el desarrollo	Se ha asegurado un nivel de inversión en capital físico (FBCF) ¹⁰ no menor del 20 % del PIB y un nivel de gasto público de capital por encima del 5 % del PIB.
Generación de empleo decente y de calidad	Se ha reducido la precariedad mediante la creación de empleos decentes y de calidad. ¹¹
Democratización del crédito	Se ha facilitado el acceso equitativo al crédito, con énfasis en el rural, jóvenes, mujeres y MIPYME.
Papel más activo del Estado en la consecución del crecimiento y la inclusión social	El Estado ha mejorado su ámbito de acción, la representatividad de los actores sociales y la calidad de su gestión.
Política fiscal como motor de la estabilidad y el crecimiento económico	La carga tributaria ha superado el nivel observado en 2007 (12.1 %) y el gasto social ha superado el nivel del 7 % del PIB, obtenido en 2010.
Promover mecanismos que permitan asegurar una mejor gobernanza internacional	Se ha incidido en la mejora de la coordinación de la cooperación internacional destinada a encarar desafíos de alcance mundial.
Garantizar el derecho a una vida libre de pobreza	a) Reducción a la mitad de la pobreza extrema y de la pobreza general. b) Reducción del coeficiente de Gini de los ingresos por debajo del 0.45.

¹⁰ Formación bruta de capital fijo.

¹¹ Indicadores: disminuir la informalidad, las tasas de subempleo y desempleo y eliminar el porcentaje de trabajadores que viven en pobreza extrema.

Es importante tener presentes los restantes ejes, cuyos objetivos son los siguientes:

<p>Recursos naturales para hoy y el futuro</p> <p>Proteger y potenciar los recursos naturales, en equilibrio con el desarrollo social, cultural, económico y territorial, para que permitan satisfacer las demandas actuales y futuras de la población, en condiciones de sostenibilidad y resiliencia, ante el impacto de los fenómenos que la naturaleza presente.</p>	<p>Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo</p> <p>Generar las capacidades públicas, legales, técnicas, administrativas y financieras de la institucionalidad pública, para poner al Estado en condiciones de conducir un proceso de desarrollo sostenible, con un enfoque de derechos en el marco de la gobernabilidad democrática.</p>
---	--

3.2 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Guatemala, en su calidad de integrante de las Naciones Unidas, asumió los compromisos contenidos en la resolución de la Asamblea General del 25 de septiembre de 2015, titulada **“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”**. Esta Agenda “es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. Reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, “es el mayor desafío que enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”.

La Agenda, que la resolución reconoce como ambiciosa, contempla 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, resaltando que pretenden hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y que tanto los objetivos como las metas son integrales e indivisibles. Para Guatemala es doblemente ambiciosa, pero necesaria. Se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 1990, que mayoritariamente no fueron alcanzados en Guatemala.

En la Política se presenta una figura, que aparece a continuación, en donde se ilustra la vinculación de los pilares de la competitividad con los ODS, evidenciando la forma cómo dicha Política está alineada con esos objetivos de alcance universal.

FIGURA 2

Vinculación de los pilares de la competitividad con los ODS



Nota: adoptado de PRONACOM, 2018.

La vinculación se hace con 15 de los 17 ODS, faltando tres que deben tomarse en consideración, dada la importancia que tienen para el desarrollo sostenible y el carácter integral e indivisible que tienen los ODS.

- **ODS 5:** Lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y a las niñas.
- **ODS 14:** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- **ODS 15:** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de diversidad biológica.

La SEGEPLAN, siguiendo instrucciones del CONADUR, desarrolló en 2016 una estrategia de articulación de los ODS al PND K'atun 2032, que permitió priorizar las metas del país, identificando 129 de las 169 metas, y 200 de los 242 indicadores contemplados en los ODS (SEGEPLAN, 2016). Las metas priorizadas y sus respectivos indicadores se pueden consultar en el documento: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas. Guatemala.¹²

3.3 POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

La Política Nacional de Competitividad (2018-2032) fue aprobada mediante Acuerdo Gubernativo Número 103-2018 del 11 de junio de 2018.

Su objetivo general es crear las condiciones de competitividad necesarias para incrementar la productividad y generar crecimiento económico inclusivo, acelerado y sostenible, con una

¹²https://www.google.com/search?q=objetivos+de+desarrollo+sostenible+metas+priorizadas+guatemala&rlz=1C1GCEU_esGT822GT823&oq=objetivos+de+desarrollo+sostenible+metas+priorizadas+guatemala&aqs=chrome.0.69i59.14379j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8

tasa promedio superior al 6 % anual de crecimiento del PIB para 2032. También se propone lograr un puntaje de 4.6 sobre 7 en el ICG.

Los lineamientos de la Política se resumen en la fórmula 11-11-9:

TABLA 2
Lineamientos de la Política Nacional de Competitividad

11 CLUSTERS	11 PRIORIDADES
<p>Objetivo general: crear más de 5.6 millones de empleos formales y productivos y con mayor productividad.</p>	<p>Objetivo general: eliminar las limitantes a nivel nacional (agenda horizontal) y sectorial (agenda vertical) para mejorar la competitividad del país a nivel nacional y regional para 2032.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Forestal, muebles, papel y hule 2. Frutas y vegetales 3. Alimentos procesados 4. Bebidas 5. Textil, confección y calzado 6. Metalmecánica 7. Manufactura ligera 8. Turismo y servicios de salud 9. TIC, software y <i>contact centers</i> 10. Transporte y logística 11. Construcción 	<p>Agenda horizontal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Combatir la corrupción. 2. Incrementar la certeza jurídica. 3. Reducir los costos de la criminalidad en la inversión. 4. Erradicar la desnutrición crónica. 5. Mejorar la calidad educativa. 6. Reducir los costos de la burocracia. 7. Mejorar la infraestructura y logística multimodal a nivel nacional. 8. Relación entre oferta y demanda de energía. 9. Fomentar e incrementar la investigación, desarrollo e innovación. 10. Promover un ecosistema de Emprendedores. 11. Atraer inversión extranjera directa.

Nota: adaptado de PRONACOM, 2018.

LOS 9 TERRITORIOS:

OBJETIVO GENERAL

Alcanzar la consolidación urbana de las nueve ciudades intermedias, además del Área Metropolitana de Guatemala, con sus respectivas condiciones de competitividad para 2032.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Desarrollar el Sistema de Enlaces Funcionales de la Red de Ciudades Intermedias.
- Implementar las acciones que promueven la actividad económica, en los territorios identificados como aptos para el desarrollo, teniendo amplias redes de distribución de servicios en sus áreas de influencia con una cobertura del 60 % del territorio y el 90 % de la población.
- Implementar la Red Multimodal de Infraestructura bajo una lógica de actividad productiva.
- Elaborar las **Estrategias Territoriales de Competitividad** para las 9 ciudades intermedias.
- Contar con un sistema de movilidad de bienes y servicios, asegurando un balance entre la necesidad y la oferta de transporte e infraestructura, la seguridad vial y reduciendo el impacto sobre el ambiente para las ciudades intermedias.

La Red Multimodal comprende: una ciudad global, cinco nodos regionales, dos ciudades turísticas, dos ciudades portuarias y ocho pasos fronterizos. En la sección 2 del Fascículo se abordó el tema de las ciudades intermedias.

3.4 AGENDA URBANA DE GUATEMALA

La Agenda Urbana de Guatemala (AUG) elaborada en 2017 por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), el Ministerio de Economía (MINECO), el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) y PRONACOM, contiene un diagnóstico de la situación urbana de Guatemala, que hace referencia a la prevalencia de un modelo de desarrollo territorial concentrador, excluyente, desequilibrado, desordenado y contaminante, e identifica los retos institucionales para abordar la transición rural urbana: gobernanza, financiamiento, sostenibilidad, normativo, de articulación de lo urbano y lo rural y de gestión del crecimiento urbano.

La propuesta de la AUG tiene los componentes siguientes:

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	EJES
1. Estructuración de un sistema de ciudades como base para la competitividad del país.	- Reforma del marco legal y crear la institucionalidad rectora del desarrollo urbano y la vivienda. - Impulso de políticas públicas.
2. Ciudades región y la vinculación urbano rural.	- Fortalecimiento de los gobiernos municipales e intermedios.
3. Modelo de ciudades resilientes y sostenibles.	- Política de competitividad basada en el potencial de la población y territorio. - Estrategia de financiamiento de desarrollo urbano, y gobierno abierto.

Respecto a las ciudades intermedias, indica que estas, “más allá de su tamaño, se comportan como articuladoras del territorio y, dependiendo de su emplazamiento, tienen la función de ‘intermediar’ tanto entre otras ciudades, como entre asentamientos rurales y las diversas actividades y flujos que en este se despliegan”. Considera que, por sus especificidades, “deben ser el medio privilegiado para la planificación regional de desarrollo, porque vinculan el crecimiento urbano con el equilibrio regional” (INFOM, PRONACOM y MINECO, s.f.).

La ETCOM permitirá articular la AUG y la Política, viabilizando la implementación de varios de sus ejes, que a la vez se articulan con otras políticas públicas, para lograr sinergias, y aprovechar las inversiones públicas planificadas o en ejecución que puedan potenciar la competitividad de los territorios.

3.5 AGENDA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

La Agenda Nacional de Descentralización (ANDE) fue aprobada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) mediante Acuerdo Interno del 23 de noviembre de 2017.

Se fundamenta en la Ley General de Descentralización (artículo 1), cuyo objetivo es desarrollar el “deber constitucional del Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país,

(...) para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado”.

TABLA 3
Agenda Nacional de Descentralización

MISIÓN	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
<p>El Organismo Ejecutivo, cumpliendo el marco legal vigente, realiza el traslado de competencias para mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos, y así fortalecer la gestión territorial de las políticas públicas y reducir las desigualdades económicas y sociales.</p>	<p>1. Lograr una efectiva armonización entre el PND K’atun 2032, las Agendas Urbana y Rural,¹³ los ODS y las políticas públicas relacionadas con la descentralización, para territorializar los objetivos de nación.</p>
<p>VISIÓN</p>	<p>2. Fortalecer el papel rector y regulador de los ministerios de Estado y el nivel local para la conducción de las políticas sectoriales.</p>
<p>Para 2032, el Organismo Ejecutivo habrá promovido de forma sistemática la descentralización económica administrativa; la administración habrá sido descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales.</p>	<p>3. Establecer mediante ejes estratégicos y componentes, los mecanismos para institucionalizar en la planificación y programación de las entidades responsables, los recursos que faciliten el financiamiento en el municipio y en entes de la administración pública vinculados a la descentralización.</p>
<p>OBJETIVO GENERAL</p>	<p>4. Definir las capacidades y condiciones necesarias en las entidades y gobiernos locales para iniciar los procesos de descentralización.</p>
<p>Instituir la ANDE como el instrumento idóneo para hacer operativa la Ley, el Reglamento y la Política Nacional de Descentralización en los territorios y distritos, para contribuir a la reducción de la pobreza, la brecha de desigualdad y los problemas locales.</p>	<p>5. Coordinar la modernización de la administración pública a través de las entidades responsables para el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.</p>
	<p>6. Fortalecer las capacidades de las instituciones o sectores no gubernamentales para una efectiva participación, auditoría social e impulso del desarrollo territorial.</p>
	<p>7. Articular adecuadamente los recursos disponibles, para lograr el ejercicio de todas las competencias descentralizadas, por medio de los procedimientos y lineamientos que se definirán a partir de esta Agenda.</p>

Nota: adaptado de ANDE, 2017.

¹³ <https://plataformacelac.org/politica/273>

La construcción de la ETCOM debe también articularse con la ANDE, alineando esfuerzos que orienten la descentralización y permitan implementar con agilidad las estrategias identificadas en la ETCOM.

3.6 POLÍTICA GENERAL DE GOBIERNO

La Política General de Gobierno (PGG) 2020-2024 fue formulada en sinergia con el PND K'atun 2032 y los ODS. Propone cinco pilares estratégicos:

Economía, competitividad y prosperidad	Estado responsable, transparente y efectivo
Desarrollo social	
Gobernabilidad y seguridad en desarrollo	Relaciones con el mundo

De manera transversal incluye el aspecto ambiental, configurado para la solución a la problemática de la gestión sostenible del ambiente, recursos naturales, ordenamiento territorial y cambio climático.

El objetivo estratégico del pilar de Economía, competitividad y prosperidad es propiciar el crecimiento económico y el aumento sostenible del empleo, mediante tres motores: las exportaciones, las MIPYME y el turismo.

El pilar de desarrollo social incluye, para el logro del objetivo sectorial vinculado a la mejora de la calidad de vida de los guatemaltecos, una serie de acciones estratégicas en materia de vivienda, entre las que se encuentran:

- Propiciar el acceso a los servicios públicos en el área rural y zonas urbano-marginales: agua, electricidad, telecomunicaciones, drenajes, áreas verdes y espacios públicos para el deporte y la vida al aire libre.
- Impulsar programas de regeneración de barrios y reconstrucción de espacios públicos.
- Fortalecer la planificación de tipo urbano en la construcción de colonias residenciales y vías de acceso.
- Implementación de medidas de adaptación y gestión de riesgos en los asentamientos humanos (SEGEPLAN, 2020).

4. INSTANCIAS QUE PARTICIPAN EN LA ELABORACIÓN DE LA ETCOM

Varias instancias tienen un papel clave en el proceso de elaboración e implementación de la ETCOM. La Política – capítulo 08, tabla 17 – señala las “entidades importantes” para los tres lineamientos estratégicos: clusters, prioridades y territorios (ciudades intermedias). Identifica ocho entidades para los territorios:

- ✓ Instituto de Fomento Municipal (INFOM)
- ✓ Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)
- ✓ Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)
- ✓ Fondo de Tierras
- ✓ Municipalidades
- ✓ Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- ✓ Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE)

El orden de mención es el que aparece en la tabla 17, que no indica preeminencia. A ellas deben agregarse las vinculadas con los clusters y las prioridades. A continuación se presentan las instituciones cuya participación es indispensable para el éxito de la formulación e implementación de la ETCOM.

4.1 MINISTERIO DE ECONOMÍA

El MINECO es el ente rector y coordinador de la Política. El artículo 3 del Acuerdo Gubernativo Número 103-2018 (11/6/18) que aprobó la Política, indica que el MINECO es el responsable de difundir a todo nivel, articular, coordinar y facilitar el diálogo y las acciones interinstitucionales para su implementación. Es también el superior jerárquico del PRONACOM.

4.2 PROGRAMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

El PRONACOM fue creado por Acuerdo Gubernativo Número 306-2004 (4/10/04). Le corresponde definir y dirigir el programa nacional de competitividad y apoyar la formación de agencias de desarrollo competitivo local. Para la implementación de la Política el MINECO se apoyará en el PRONACOM.

El capítulo 08 de la Política indica que el PRONACOM apoyará a las entidades regionales en la asistencia, identificación de lecciones y seguimiento, que puedan replicarse para cada gestión local; y las instituciones públicas responsables de la implementación de acciones específicas.

4.3 SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA

La ETCOM debe enmarcarse en el Sistema Nacional de Planificación (SNP), que es definido como “el conjunto de procesos y ciclos articulados en el marco” del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SISCODE).

Contiene al menos tres macro procesos (SEGEPLAN, 2016):

- ✓ La gestión de las políticas públicas
- ✓ La planificación y la programación
- ✓ El seguimiento y la evaluación, vinculados estrechamente a la gestión estratégica de la información.

El SNP es una plataforma para articular las prioridades, metas, resultados y lineamientos planteados en el plan y la política nacional de desarrollo, que permite:

- ✓ La relación del conjunto de las políticas públicas con los planes.
- ✓ La programación de las inversiones.
- ✓ La asignación de recursos.
- ✓ La gestión de la información.
- ✓ La coordinación, el seguimiento y la evaluación.

Su finalidad es armonizar la planificación, facilitar la coherencia del presupuesto con la planificación y la territorialización de las políticas, y articular procesos de planificación para la toma de decisiones (SEGEPLAN, 2016).

Además de lo ya indicado en la sección 2 – Marco legal de las ETCOM – corresponde a la SEGEPLAN “integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo” y “coordinar el proceso de planificación y programación de la inversión pública”.

4.4 SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO – CONSEJOS DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO

El SISCODE lo integran - artículo 4 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural - cinco niveles:

- ✓ **Nacional:** Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).
- ✓ **Regional:** consejos de desarrollo urbano y rural (COREDUR).
- ✓ **Departamental:** consejos departamentales de desarrollo (CODEDE).
- ✓ **Municipal:** consejos municipales de desarrollo (COMUDE).
- ✓ **Comunitario:** consejos comunitarios de desarrollo (COCODE).

El CODEDE, por ser el principal foro departamental y ser el responsable de propiciar la participación ciudadana, es un espacio fundamental para alcanzar acuerdos e interesar a las instituciones y actores clave en el proceso de la ETCOM.

- **Comisión de Desarrollo Económico, Competitividad y Empleo Digno**

Como se indica en la sección 2, los consejos de desarrollo pueden crear comisiones de trabajo. Mediante punto resolutivo 02-2017 del 12/5/17 el CONADUR creó la Comisión de Desarrollo Económico, Competitividad y Empleo Digno (CODECED), coordinada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) e integrada multisectorialmente. Comisiones similares han establecido los COREDUR y los CODEDE.

Si existe alguna dificultad para el funcionamiento de la CODECED, la alternativa más recomendable es la Unidad Técnica del CODEDE, coordinada por el delegado departamental de SEGEPLAN.

- **Consejo Municipal de Desarrollo**

En el COMUDE participan representantes del Concejo Municipal, entidades públicas con presencia en el municipio, las expresiones de la sociedad civil y los representantes de los COCODE. Su papel es informativo, de consulta y propuesta.

Es instancia idónea para consultas en la fase de caracterización y para validar la propuesta estratégica, a efecto que haya apropiación y legitimación social.

4.5 MUNICIPALIDADES

Por las funciones que les corresponden es fundamental la participación de las municipalidades a cuyas jurisdicciones corresponden las ciudades intermedias. El capítulo 08 de la Política indica que “se requiere trabajar con un enfoque territorial y de coordinación con los gobiernos locales”,¹⁴ a quienes corresponde promover las alianzas y acuerdos intersectoriales.

Las ciudades intermedias incluyen entre un máximo de nueve y un mínimo de dos municipios, lo que plantea un gran desafío de coordinación, armonización de normas, complementación de planes, programas y proyectos, y prestación conjunta de servicios públicos. Para ello pueden recurrir a la figura de la mancomunidad – contemplada en el artículo 49 del Código Municipal - o a suscribir convenios de asociación o cooperación, en los cuales pueden participar entidades públicas y privadas, según indica el artículo 35 del Código Municipal.

- **Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente, Recursos Naturales y Energía Renovable**

El Concejo Municipal debe organizar comisiones de trabajo, cuyo principal cometido es el estudio y dictamen de los asuntos que conoce el Concejo. Pueden requerir la asesoría de personas o entidades especializadas en la materia que traten.

Una de las comisiones obligatorias es la Comisión de Fomento Económico, Turismo, Ambiente, Recursos Naturales y Energía Renovable (COFETARN). En el manual para su integración, operación y fortalecimiento¹⁵ (USAID – Nexos locales s.f), se proponen, entre otros, los siguientes aspectos relativos a dicha comisión:

- ✓ **Objetivo general:** la promoción de políticas municipales, planes, programas, proyectos y/o actividades relacionadas con el desarrollo económico.
- ✓ **Participación:** sectores involucrados en los temas de la comisión.
- ✓ **Mesas técnicas o subcomisiones:** de Desarrollo económico y turismo; y de Ambiente y recursos naturales.

¹⁴ La expresión gobierno local es de uso frecuente, pero no existe en el ordenamiento legal. La correcta es municipio, para referirse a la institución y gobierno municipal a su órgano superior.

¹⁵ <https://nexuslocales.com/wp-content/uploads/2018/10/MANUAL-COFETARN.pdf>

- ✓ **Funciones:** diagnóstico y formulación de plan de desarrollo económico local (DEL), elaboración de propuestas de DEL, gestión de financiamiento, vinculación con la comisión correspondiente del COMUDE, entre otras.

▪ **Dirección Municipal de Planificación**

La Dirección Municipal de Planificación (DMP) es una de las tres unidades técnicas obligatorias para las municipalidades. Los artículos 95 y 96 del Código Municipal señalan sus atribuciones que, son entre otras, las siguientes:

- ✓ Coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo.
- ✓ Elaborar los perfiles, estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos de desarrollo, a partir de las necesidades sentidas y priorizadas.
- ✓ Mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas.
- ✓ Mantener actualizado el registro de necesidades identificadas y priorizadas, y de los planes, programas y proyectos en las fases del ciclo de proyectos.
- ✓ Mantener un inventario permanente de la infraestructura social y productiva de cada centro poblado y de la cobertura de los servicios públicos.
- ✓ Asesorar al Concejo Municipal y al alcalde en sus relaciones con las entidades de desarrollo públicas y privadas.
- ✓ Mantener actualizado el catastro municipal.

En virtud de esas atribuciones es importante que la DMP participe activamente en todo el proceso de la ETCOM. Debe facilitar la coordinación y comunicación con la delegación departamental de la SEGEPLAN y las DMP de los municipios involucrados en la ciudad intermedia.

Además de la DMP, pero siempre en coordinación con ella, pueden participar en el proceso de la ETCOM, otras unidades como la Dirección Municipal de la Mujer (DMM), las unidades a cargo de los servicios públicos, asuntos ambientales y de participación ciudadana.

▪ **Oficina Municipal de Desarrollo Económico Local**

Algunas municipalidades cuentan con oficinas municipales de desarrollo económico local (OMDEL). No deben considerarse un requisito obligado. Esto depende de la disponibilidad de recursos y la forma cómo se estructura la administración municipal.

La Red Nacional de Grupos Gestores y el Instituto Republicano Internacional (IRI) elaboraron un manual para la formación y funcionamiento de las OMDEL que describe el proceso para establecerla y el personal e infraestructura necesaria.

Las funciones de la OMDEL que identifica el Manual son, entre otras:

- ✓ Realizar la planificación económica del municipio.
- ✓ Activar la economía municipal por medio de actividades diversas, coordinando con otros entes involucrados en el sector económico.
- ✓ Monitorear y analizar en forma constante la realidad económica del municipio.
- ✓ Motivar a la sociedad civil a que se involucre en el proceso de DEL.
- ✓ Promover la consolidación de los factores de producción.

4.6 MINISTERIOS

Por su calidad de rectores sectoriales, el involucramiento de los ministerios es fundamental para el éxito de la ETCOM, que dependerá de su capacidad instalada en el territorio. Sus funciones están señaladas en la Ley del Organismo Ejecutivo y en leyes específicas, como el Código de Salud para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y la Ley de Educación Nacional para el Ministerio de Educación (MINEDUC). Citados en orden alfabético, los ministerios que deben involucrarse en la elaboración de la ETCOM son los siguientes:

Ministerio Agricultura, Ganadería y Alimentación	Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Ministerio de Educación
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Ministerio de Energía y Minas
Ministerio de Cultura y Deportes	Ministerio de Finanzas Públicas
	Ministerio de Gobernación
	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

4.7 INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS

También es importante la participación de las entidades autónomas y descentralizadas. El alcance de su intervención y apoyo está determinado por las normas que las rigen. Además de las mencionadas al inicio de esta sección, la Política señala las siguientes:

- Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)
- Instituto Nacional de Bosques (INAB)
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)
- Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

No son mencionadas en la tabla 17, pero es necesario contar con el apoyo e involucramiento, en algunos casos de acuerdo con la ciudad intermedia de que se trate, de las siguientes instituciones:

- Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)
- Instituto Geográfico Nacional (IGN)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
- Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada (IRTRA)
- Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla
- Empresa Portuaria Quetzal
- Registro de Información Catastral (RIC)
- Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla

4.8 MESAS DEPARTAMENTALES DE COMPETITIVIDAD

Las mesas de competitividad son “instancias de articulación e integración público privada que promueven el mejoramiento de la competitividad de su territorio”. Surgen de una iniciativa de la Red Nacional de Grupos Gestores y se basan en la primera Mesa Departamental de Competitividad (MDC), de Suchitepéquez en 2009. Actualmente hay organizadas mesas regionales, 10 MDC y municipales.¹⁶

El objetivo general de las MDC es mejorar la competitividad en el interior del país, mediante la integración de los actores locales, para dinamizar la economía local, atraer inversión, generar empleo y contribuir a un mejor nivel de vida.¹⁷

La Política indica (capítulo 08) que una de las formas como PRONACOM puede apoyar su implementación es a través de las mesas de competitividad. Elementos clave para el funcionamiento de las MDC son disponer de una planificación estratégica y de una agenda de gestión en términos de competitividad territorial.

A marzo de 2020 contaban con MDC los departamentos involucrados en cuatro ciudades intermedias, por lo que es conveniente impulsirlas en las cinco restantes.

A las instancias descritas deben agregarse las entidades y organizaciones de la sociedad civil – entendida en sentido amplio - sector empresarial, academia, cooperación internacional, y organizaciones como la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).

¹⁶ <https://www.gruposgestores.org.gt/mesas>

¹⁷ Idem.

5. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA ELABORACIÓN DE LA ETCOM

Es el conjunto de acciones que se realizan entre todas las entidades involucradas en la formulación de la ETCOM, para asegurar la efectiva realización de las acciones conjuntas que son parte del proceso, y de las cuales depende el éxito del mismo.

OBJETIVO

Asegurar que se logran los esfuerzos conjuntos necesarios para la efectiva realización del proceso de elaboración y ejecución de la ETCOM.

PARTICIPANTES

Especialista en planificación.

Sistematiza las discusiones y acuerdos de los participantes en la ETCOM sobre los mecanismos de coordinación que se definan.

Equipo facilitador.

Elaboran los instrumentos y formatos para seguimiento a los acuerdos y decisiones en el marco del mecanismo de coordinación definido.

PRONACOM, MDC, entidades públicas departamentales y municipales, sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil y cooperación.

Participan en las convocatorias a reuniones y talleres de trabajo para la formulación de la ETCOM, para decidir sobre los distintos aspectos necesarios.

ACTIVIDADES Y PRODUCTOS

- ✓ Reuniones y talleres de trabajo para la formulación de la ETCOM y definición de mecanismos de seguimiento del proceso y de la ejecución de la estrategia.

INSTRUMENTOS

- Protocolo de talleres de trabajo.
- Memoria / minuta de reuniones y talleres.

RECURSOS

- Equipo facilitador.
- Reuniones y talleres.
- Papelería y útiles.

Además de propiciar la participación de los actores públicos y privados relevantes para el proceso de la ETCOM, es igualmente importante asegurar la efectiva coordinación entre todos los involucrados, que facilite la toma de decisiones y la ejecución de las actividades previstas.

La coordinación es una función y no una estructura organizacional, lo que implica dos aspectos principales:

- Puede ser ejercida desde lugares diferentes a los ámbitos formalmente establecidos para coordinar.
- Para ser efectiva requiere liderazgos políticos, objetivos precisos, solidez técnica, cultura de colaboración, y una perspectiva de mediano y largo plazo (Repetto, 2010).

Los espacios formales de coordinación ofrecen una plataforma para el diálogo y la toma de decisiones. Una plataforma regular para el diálogo ayuda a desarrollar la confianza, que es la base para que haya una asociación entre las entidades públicas y privadas involucradas en la ETCOM.

Un proceso de toma de decisiones participativo garantiza que las decisiones se basen en la mejor articulación de los desafíos abordados, que se evalúen abiertamente los diferentes enfoques posibles, y que se escuchen los diversos puntos de vista de las partes involucradas.¹⁸

Hay varios grados de coordinación, estrechamente relacionados entre sí, pero que definen niveles específicos en una escala que avanza de uno mínimo a otro máximo y que se alcanzan de manera variada:

- Nivel básico: comprende solamente comunicación y consultas entre actores.
- Nivel intermedio: incluye negociación y consenso sobre aspectos puntuales.
- Nivel avanzado: se da cuando se llega a estrategias consensuadas entre los actores involucrados (Repetto, 2010).

En el caso de la ETCOM, se requiere alcanzar este nivel avanzado de coordinación entre los actores públicos y privados involucrados.

Uno de los requisitos para la efectiva coordinación interinstitucional es el análisis de interacciones entre los actores públicos y privados involucrados en el proceso de la ETCOM, para minimizar las duplicidades y aprovechar las complementariedades para la generación de sinergias.

Para ello es necesario establecer con claridad qué interacciones pueden generarse a partir de objetivos comunes. Esto implica disponer de información sobre los programas y proyectos que se ejecutan en apoyo a la competitividad en los siguientes aspectos: marco conceptual, población objetivo, cobertura, presupuesto y presencia territorial, así como reglas de operación, tiempos y procesos.

¹⁸ Beneficios de un enfoque que implique al conjunto del gobierno. Disponible en: <http://tfig.unece.org/SP/contents/benefit-and-objectives.html>

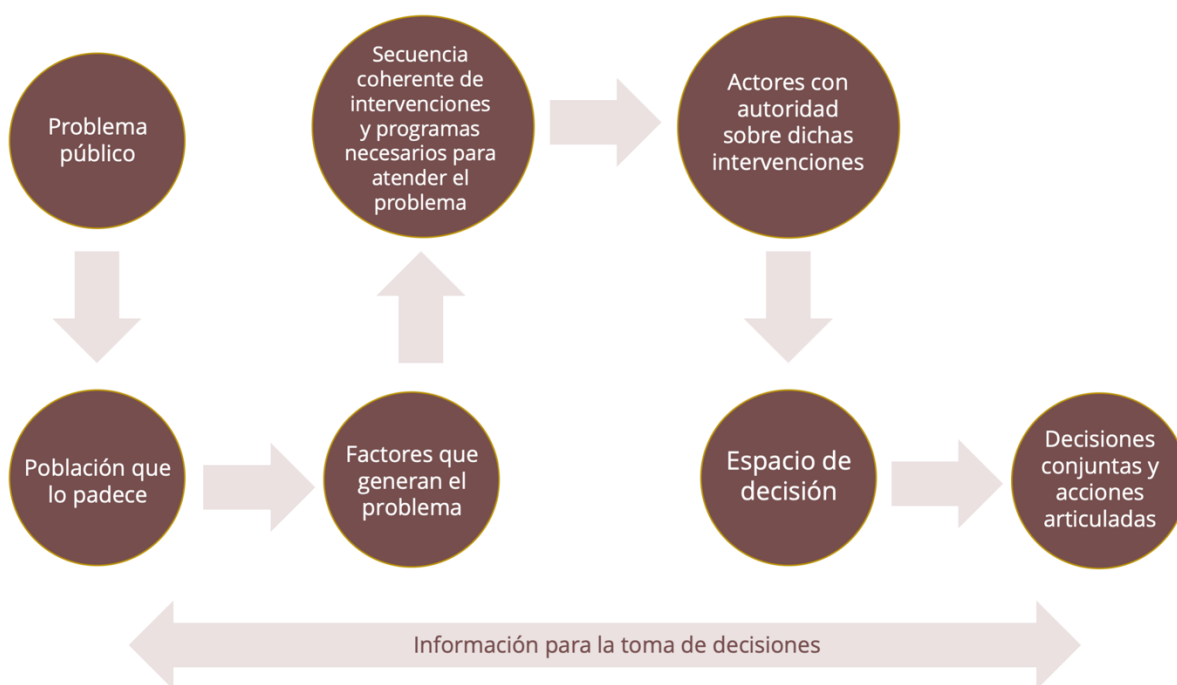
La coordinación es un medio para sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos en las siguientes circunstancias:

- Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y su desarrollo.
- Una intervención coordinada puede ayudar a afrontar, al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales, las diversas dimensiones que requieren atención (Repetto, 2010).

Cualquier estrategia de coordinación, para ser efectiva, requiere partir de una serie de decisiones secuenciadas sobre los aspectos que muestra la figura siguiente:

FIGURA 3

Secuencia de decisiones para el diseño de estrategias de coordinación interinstitucional



Nota: adaptado de CONEVAL, 2018.

En el caso de la ETCOM, las siete etapas para lograr la efectiva coordinación interinstitucional de los actores públicos y privados involucrados deben incluir los siguientes aspectos:

- a) **Definición del problema público:** los bajos niveles de competitividad que limitan el desarrollo económico de los territorios y la generación de empleo.
- b) **Población que lo padece:** los habitantes de los territorios de cada ciudad intermedia que carecen de oportunidades de empleo e ingresos por la baja competitividad regional.
- c) **Factores que generan el problema:** los determinantes de los bajos niveles de competitividad de cada ciudad intermedia, por medio del análisis detallado de los componentes del ICL.
- d) **Secuencia coherente de las intervenciones de los programas que son necesarios para atender el problema:** cualquier estrategia de coordinación debe estar orientada a resolver un problema concreto, no a eliminar la ineficiencia en el uso de los recursos o las duplicidades en los apoyos. Si una estrategia de coordinación logra más eficiencia en la operación conjunta de los programas y evita duplicidades, claramente habrá un avance en términos administrativos o de gestión, pero no necesariamente en la atención del problema público (CONEVAL, 2018). Debe determinarse no solo el conjunto de programas y proyectos necesarios para superar el problema, sino la secuencia apropiada para su implementación.
- e) **Actores con autoridad sobre dichas intervenciones:** debe asegurarse que se cuenta con la participación activa de las autoridades con capacidad de decidir sobre la ejecución de las intervenciones apropiadas para la solución del problema y su secuencia de implementación.
- f) **Espacio de decisión:** las MDC pueden ser el espacio adecuado para que converjan actores públicos y privados con capacidad de decisión sobre las acciones necesarias para mejorar la competitividad de las ciudades intermedias.
- g) **Decisiones conjuntas y acciones articuladas:** las posibilidades de éxito de la ETCOM aumentarán en la medida que todos los actores involucrados logren los acuerdos necesarios para ejecutar las acciones más efectivas para la mejora de la competitividad de las ciudades intermedias.

Este proceso generará una coordinación pro-integralidad cuando derive en:

- La fijación de prioridades compartidas.
- La asignación consensuada de responsabilidades al momento de diseñar las intervenciones de la estrategia.
- La decisión de qué actividades realizar y cuántos recursos movilizar.
- Una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a los objetivos planteados por los actores públicos y privados (Repetto, 2010).

REFERENCIAS

Abdel, Guillermo y David Romo (2004). *Sobre el Concepto de Competitividad*. Serie de Documentos de Trabajo en Estudios de Competitividad. Instituto Tecnológico Autónomo (ITAM). México.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – Nexos Locales (s.f). *Manual para la integración, operación y fortalecimiento de la COFETARN*. Guatemala.

Banco Interamericano de Desarrollo BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Carmen Pagés, editora.

Candia, Rodrigo (2014). *Incorporación de las municipalidades en la institucionalidad pública para el mejoramiento de la competitividad: justificaciones y propuestas*. CEPAL

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural/ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Guatemala.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. México.

Fundación para el Desarrollo de Guatemala (2017). *Índice de Competitividad Local de Guatemala*. Revista “Mejoremos Guate” Edición XVII. Guatemala.

Fundación para el Desarrollo de Guatemala (2019). *Índice de Competitividad Local 2018*.

Guerra, Leonel (2002). *Taller de Competitividad y Concertación en América Latina*. Organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

Instituto de Fomento Municipal, Programa Nacional de Competitividad y Ministerio de Economía (s.f.). *Agenda urbana GT*. Guatemala

Organización Internacional del Trabajo (2006). *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local*. Oficina Sub Regional para los Países Andinos. Lima, Perú.

Programa Nacional de Competitividad (2018). *Política Nacional de Competitividad 2018-2032*. Guatemala.

Red Nacional de Grupos Gestores e Instituto Republicano Internacional (2011). *Manual OMDEL. Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local*. Guatemala.

Repetto, Fabián (2010). *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*. En: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires.

Roldán, Miguel (2017). *Productividad y capital humano en América Latina: Un panorama de su evolución en las últimas tres décadas*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Departamento de Producción Económica, México.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (2017). *Agenda nacional de descentralización*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2005). *Base metodológica para la planificación estratégica territorial*. Guatemala.

_____ (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Metas priorizadas*. Guatemala. Guatemala.

_____ (2018). *Guía general de planificación del desarrollo en Guatemala*. Guatemala.

_____ (2020). *Política general de gobierno 2020-2024*. Guatemala.

Silva, Iván (2005). *Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina*. Revista de la CEPAL número 85, abril 2005.

GLOSARIO

Agua potable: agua que por sus condiciones químicas es adecuada para el consumo humano. // La que por sus características de calidad cumple con la Norma Guatemalteca Obligatoria de Especificaciones de la Comisión Guatemalteca de Normas (COGUANOR) NGO 29001, Primera Revisión.

Área urbana: las ciudades, villas, pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como otros lugares poblados que tienen categoría de colonia y condominio y los mayores de 2,000 habitantes, siempre que el 51 % o más de los hogares dispongan de energía eléctrica y de agua por tubería. Los censos incluyen como área urbana todo el municipio de Guatemala.

Área rural: los lugares poblados que se reconocen oficialmente con la categoría de aldeas, caseríos, parajes, fincas, entre otros. Incluye a la población dispersa.

Auditoría social: actividad que realizan los ciudadanos para acompañar, vigilar, dar seguimiento, verificar y evaluar las decisiones de las autoridades que afectan o se relacionan con intereses públicos y el uso que hacen de los recursos públicos.

Autonomía: potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones y otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

Bono demográfico: período durante el cual la proporción de personas en edad de trabajar o potencialmente productiva (jóvenes y adultos) crece con relación a las personas en edades dependientes (niños y adultos mayores), con un mayor peso relativo de los primeros respecto a los segundos.

Calidad de vida: conjunto de condiciones objetivas y subjetivas que contribuyen al bienestar de los individuos y a la realización de sus potencialidades en la vida social. Comprende factores **subjetivos** (la percepción de cada individuo de su bienestar) y **objetivos** (bienestar material, la salud, y una relación armoniosa con el ambiente físico y la comunidad).

Capital físico: bienes ya producidos que se utilizan como insumo en el proceso de producción, como las estructuras residenciales y no residenciales, infraestructuras, equipos, maquinarias e inventarios. También se le denomina capital real.

Capital social: conjunto de normas, redes y organizaciones construidas sobre relaciones de confianza y reciprocidad, que contribuyen a la cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad, y a la capacidad de sus miembros para satisfacer coordinadamente sus necesidades, en beneficio mutuo.

Carga tributaria (presión fiscal): la cantidad de dinero en concepto de tributos que los contribuyentes pagan al Estado en comparación con el producto interior bruto (PIB).

Coefficiente de Gini: medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país.

Coordinación interinstitucional: principio general de la administración pública aplicable al interior de una organización (el Organismo Ejecutivo por ejemplo), como a las relaciones entre administraciones distintas y autónomas (las municipalidades y

entidades descentralizadas), que persigue establecer sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la coherencia de la acción administrativa y la acción conjunta de autoridades y unidades administrativas.

Demografía: estudio estadístico de una colectividad humana, según su estado y distribución en un determinado momento o a su evolución.

Desarrollo sostenible (o sustentable): el que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

Descentralización: el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás entidades del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, los recursos de financiamiento, para la aplicación de las políticas públicas nacionales (artículo 2 de la Ley General de Descentralización).

Desigualdad: comprende todas las disparidades en la distribución de bienes e ingresos económicos. Entre ellas, muy especialmente, la distribución de la renta que procede del capital y del trabajo (brecha salarial). Se refiere normalmente a la desigualdad entre individuos y grupos en el interior de una sociedad, pero también a la desigualdad entre países. La desigualdad económica se relaciona con la idea de igualdad de oportunidades y de resultados.

Discriminación: dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, entre otros. // Dispensar a las personas un trato diferente y menos favorable debido a determinados criterios, como el sexo, el color de su piel, la religión, las ideas políticas o el origen social.

Eficacia: virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. // Capacidad de una organización, empresa o sistema para cumplir objetivos estratégicos predefinidos en condiciones preestablecidas o controladas.

Eficiencia: relación entre los resultados obtenidos (ganancias, objetivos cumplidos, productos, etcétera) y los recursos utilizados (horas-hombre, capital invertido, materias primas, etcétera).

Empleo digno: el trabajo decente y productivo que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Equidad: dar a cada uno lo que le pertenece o necesita, reconociendo las condiciones o características específicas de cada persona o grupo humano.

Etnia: comunidad humana definida por afinidades raciales, lingüísticas, culturales, históricas, entre otras.

Estrategia: en un proceso regulable, es el conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.

Estudio de factibilidad: el que permite valorar, de una manera precisa, los beneficios y costos de una alternativa seleccionada, y demuestra que es posible ejecutarla de una manera exitosa, para conseguir la solución de una necesidad identificada.

Estudio de prefactibilidad: análisis que se realiza previo al estudio de factibilidad, con características similares a este. Su objetivo es seleccionar las opciones más convenientes en términos de costo-beneficio.

Esperanza de vida al nacer: número promedio de años que se espera viviría un recién nacido si en el transcurso de su vida estuviera expuesto a las tasas de mortalidad específicas por edad y por sexo prevalentes al momento de su nacimiento, para un año específico, en un determinado país, territorio o área geográfica.

Exclusión: Proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven.

Género: categoría que subraya la construcción cultural de la diferencia sexual, esto es, el hecho de que las diferentes conductas, actividades y funciones de las mujeres y los hombres son cultural y socialmente construidas, más que biológicamente determinadas.

Gestión de riesgo: planificación del desarrollo a largo plazo, considerando como punto fundamental la disminución de la vulnerabilidad ante amenazas de desastres de origen natural o antropogénico (provocados por la acción humana).

Gobernabilidad: la razonable capacidad de mando, de conducción y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad.

Gobernanza: arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Legislación ordinaria: la elaborada y aprobada por el Congreso de la República, quien es el órgano al que por mandato constitucional corresponde la potestad o poder de legislar. Es el límite de la potestad reglamentaria del Organismo Ejecutivo y demás entidades que tienen asignada esa potestad.

Mancomunidad: asociación de municipios que se instituye como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, constituida mediante acuerdos entre los concejos de dos o más municipios, para la formulación común de políticas, planes, programas y proyectos, así como para la ejecución de obras y prestación eficiente de servicios (artículo 49 del Código Municipal).

Metaplán: metodología cualitativa de grupo, que busca generar ideas y soluciones; desarrollar opiniones y acuerdos; o formular objetivos, recomendaciones y planes de acción. Su instrumento de recolección de información son las tarjetas, por el gran componente visual que aportan en la discusión.

Municipalidad: ayuntamiento de un término o límite municipal. En la legislación guatemalteca es sinónimo de Concejo Municipal.

Ordenamiento territorial: acción y efecto de organizar el uso del espacio físico o territorio para garantizar el adecuado funcionamiento de la vida urbana y de los centros poblados, y el acceso de todos los habitantes a los servicios básicos, así como utilizar las áreas rurales de acuerdo con la vocación de los suelos, su topografía, entre otros.

Plan: instrumento de carácter global que reúne y consolida en forma sistemática, ordenada y coherente, un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí, que

se traduce en una serie de programas a realizar para el logro de las metas y objetivos de la política, con un horizonte de largo plazo.

Pobreza: situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad.

Política pública: instrumento de planificación y gestión del Estado que le permite orientar, dirigir, gestionar e implementar de una manera estratégica los asuntos de interés nacional de tal manera que, cualquier acción que los órganos o entes ejecutores realicen en torno a un tema de interés particular, esté bajo el referente de dicha política.

Prioridad: anterioridad de algo respecto de otra cosa, en tiempo o en orden.

Probidad (honradez): rectitud de ánimo, integridad en el obrar.

Programa: serie organizada de acciones o proyectos destinados al logro de objetivos y metas, claramente definidos y específicos en el mediano plazo.

Producto interno bruto: indicador económico que refleja el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos por un país o región en un determinado periodo de tiempo, normalmente un año. Se utiliza para medir la riqueza de un país.

Protección social: la gama de medidas públicas que apoya a los miembros más pobres y vulnerables de una sociedad, y que ayuda a individuos, familias y comunidades a manejar los factores de riesgo.

Proyecto: conjunto de acciones que se realizaran para solucionar un problema. Incluye el diagnóstico o justificación, objetivos, metas, indicadores, calendario de ejecución, presupuesto, seguimiento y evaluación. // Conjunto de actividades planificadas y relacionadas entre sí, que mediante productos concretos y en un período determinado de tiempo, busca solucionar un problema.

Resiliencia: capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos.

Seguridad alimentaria y nutricional: acceso de todas las personas, en todo momento, a los alimentos necesarios en cantidad y calidad para cubrir las necesidades nutricionales y tener una vida activa y saludable. Los alimentos deben ser inocuos, es decir, libres de contaminación.

Sociedad civil: el grupo de instituciones que definen y defienden los derechos de los ciudadanos y, además, el conjunto de movimientos sociales que plantea nuevos principios, valores y demandas sociales en la vigilancia de la aplicación efectiva de los derechos otorgados.

Sostenibilidad: cualidad de sostenible. // Que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente.

Subnacional: término que hace referencia a las divisiones territoriales que poseen los Estados en cualquier nivel, habitualmente con carácter político-administrativo, aunque también para efectos militares, eclesiásticos, judiciales u otros.

Tasa bruta de natalidad: medida de fecundidad que expresa la frecuencia con que ocurren los nacimientos en una población determinada. Se calcula haciendo el cociente

entre el número de nacimientos ocurridos durante un período dado y la población media de ese período, por mil, en un ámbito específico.

Tasa bruta de mortalidad: expresa la frecuencia con que ocurren las defunciones en una población dada. Se calcula haciendo el cociente entre el número de defunciones ocurridas durante un período determinado y la población media de ese período; por mil, en un ámbito específico.

Tasa de mortalidad infantil: mide la intensidad de la mortalidad durante el primer año de vida. Se calcula haciendo el cociente entre el número de muertes de menores de un año en un período y el total de nacidos vivos del mismo período, por mil, en un ámbito específico.

Tasa global de fecundidad: el número de hijos que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética, que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad del período en estudio y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil, en un ámbito específico.

Transparencia: de transparente. // Lo que se dice de un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos distintamente. Aplicado a las funciones públicas, la posibilidad de saber en qué se gastan los recursos, a qué costo, a quién se compra o contrata, y bajo qué condiciones.

REFERENCIAS (DEL GLOSARIO)

Instituto Nacional de Estadística (2019). *Encuesta nacional de empleo e ingresos 2019. Principales resultados*. Guatemala.

Linares, Luis (2015). *Igualdad de trato y no discriminación*. Serie Derechos Humanos y empresas. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente, ASIES. Guatemala.

Linares, Luis e Hidalgo, Rubén (2014). *Diccionario municipal de Guatemala*. Fundación Konrad Adenauer. Guatemala.

Morales, María (2006). *Protección social: ¿concepto dinámico?* Revista Latinoamericana de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Oficina Internacional del Trabajo (1999). *Trabajo decente*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Glosario de términos*. <http://www.fao.org/3/am401s/am401s07.pdf>

Pérez, Carlos (2000). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación para el desarrollo*. En: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>

Real Academia de la Lengua Española (2014). *Diccionario de la lengua española*. Espasa Libros-Editorial Planeta Mexicana. México.

SEGEPLAN, 2015. *Guía para la formulación de políticas públicas*. Guatemala.

VÍNCULOS CONSULTADOS (22.05.20):

<https://definicion.de/sociedad-civil/>

<https://www.significados.com/calidad-de-vida/>

https://es.mimi.hu/economia/capital_fisico.html

https://celade.cepal.org/redatam/pryesp/cairo/WebHelp/Metalatina/tasa_bruta_de_natalidad.htm

https://es.wikipedia.org/wiki/Desigualdad_de_ingreso

https://eacnur.org/blog/que-es-desigualdad-que-tipos-existen-y-que-consecuencias-tiene-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

<https://economipedia.com/definiciones/producto-interior-bruto-pib.html>

<https://economipedia.com/definiciones/presion-fiscal.html>

<https://www.ecured.cu/Metapl%C3%A1n>

<https://www.definicionabc.com/social/pobreza.php>

[https://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_civil_\(ciencia_pol%C3%ADtica\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_civil_(ciencia_pol%C3%ADtica))

https://www.ecured.cu/Entidad_subnacional

<https://ventacontenidos.diariodeteruel.es/EdicionDiariaPaginaPDF.aspx?Fec=12-08-2014&Pag=42>