

**EL DIAGNÓSTICO DE LA EJECUCIÓN
DE LA POLÍTICA NACIONAL DE
COMPETITIVIDAD DURANTE EL AÑO
2018 Y ANÁLISIS PROSPECTIVO DE
LAS CONDICIONES Y VIABILIDAD
PARA SU IMPLEMENTACIÓN**

Elaborado por: Guillermo Jorge Enrique Estrada Asturias

Para el Consejo Económico y Social de Guatemala

Sobre la Política Nacional de Competitividad
Contexto, análisis y consideraciones

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	
<i>I. Presentación</i>	1
<i>II. Antecedentes</i>	2
<i>III. Descripción</i>	3
<i>IV. Justificación</i>	4
SÍNTESIS TEMÁTICA	
<i>V. Marco Conceptual</i>	5
<i>VI. Entorno social y ambiental</i>	9
<i>VII. Entorno político</i>	13
<i>VIII. Entorno económico</i>	15
<i>IX. Marco estratégico</i>	19
ANÁLISIS	
<i>X. Avances durante el año 2018</i>	21
<i>XI. Limitaciones en la implementación – Análisis de Riesgos</i>	26
<i>XII. Expectativas (análisis prospectivo)</i>	29
<i>XIII. Viabilidad de implementación</i>	33
<i>XIV. Respaldo a la Política Nacional de Competitividad</i>	34
CONSIDERACIÓN FINAL	
<i>XV. Conclusiones</i>	37
<i>XVI. Recomendaciones</i>	38
REFERENCIAS	
<i>XVII. Bibliografía</i>	40
<i>XVIII. Anexos</i>	41

Índice de figuras

No.	Descripción	Página
3.1	Componentes de una política pública	3
3.2	Factores de incidencia contra la competitividad.	5
3.3	Historial del Producto Interno Bruto (PIB) de Guatemala, El Salvador y Honduras.	5
3.4	Productividad laboral de Guatemala (verde) comparada con otros países de América Latina y Estados Unidos.	5
4.1	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en las ciudades intermedias.	7
4.2	Porcentaje de población urbana en los municipios de las ciudades intermedias.	8
4.3	Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) en los municipios del sistema de ciudades intermedias.	8
4.4	Tendencias de la gestión ambiental en Guatemala.	9
4.5	Comparación del Índice Socioecológico Municipal para las ciudades intermedias de la Política Nacional de Competitividad.	10
5.1	Producto Interno Bruto e Inflación interanual, comparadas con el ciclo de administraciones gubernamentales – indicando los años electorales.	12
5.2	Diferenciación de alcances y escalas de tiempo en la gestión de políticas públicas entre el ámbito gubernamental - general y la participación ciudadana – local.	12
6.1	Variación interanual del PIB.	13
6.2	Ingreso de divisas por remesas familiares.	14
6.3	Índice de Confianza de la Actividad Económica.	14
6.4	Aporte de los distintos sectores productivos al PIB nacional.	15
6.5	PIB per cápita en las ciudades intermedias.	16
6.6	ICL n las ciudades intermedias	16
10.1	Método prospectivo (escenarios), para la estimación de expectativas.	24
10.2	Diagrama de relaciones de dependencia e influencia de las distintas variables del entorno de la Política Nacional de Competitividad.	26

Cuadro	Página
1. Producto Interno Bruto medido por renglón productivo (2017-2019)	18
2. PIB per cápita e Índice de Competitividad Local (ICL) en ciudades intermedias	16
3. Pilares de la Competitividad	17
4. Sistema de ciudades intermedias – Política Nacional de Competitividad	18
5. Amenazas al desempeño de la Política Nacional de Competitividad	21
6. Vulnerabilidades del desempeño de la Política Nacional de Competitividad	21
7. Variables del contexto de la Política Nacional de Competitividad	24
8. Matriz de relaciones entre variables del contexto de la Política	25
9. Clasificación de variables conforme al análisis estructural	26
10. Clasificación de actores – aliados y opositores de la Política	29

Sobre la Política Nacional de Competitividad *Contexto, análisis y consideraciones*

INTRODUCCIÓN

I. Presentación

La Política Nacional de Competitividad es una herramienta de gestión pública que enfoca los esfuerzos de Estado en alcanzar mejores condiciones de competitividad y productividad a nivel nacional; con lo cual coadyuva al desarrollo económico de la población guatemalteca. La Política – aprobada en junio de 2018, plantea las líneas estratégicas que buscan apoyar en la generación de 5.6 millones de empleos y aumentar la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto a una tasa del 6% para el año 2032. Para lograr estos objetivos es necesario trabajar con diferentes actores, tanto del sector público, como del sector productivo, la academia, sociedad civil organizada y agencias de cooperación nacional e internacional.

Este ensayo técnico, desarrolla un análisis sobre la Política Nacional de Competitividad; haciendo una reseña de los esfuerzos realizados desde la creación de PRONACOM, para contar con esta herramienta que, a través de un trabajo consensuado y articulado entre los diferentes sectores, se fue afinando hasta lograr concretar la estrategia 11-11-9. Este última hace referencia a los once sectores priorizados en función de la potencialidad de generación de empleos, las once prioridades en las que el Estado debe trabajar para potenciar la competitividad; en los nueve territorios identificados como el sistema de ciudades intermedia al cual migrará la población en los próximos 15 años.

Guatemala está atravesando por un período de transición, en el que se estima que para el 2032 la población será predominantemente urbana (alrededor de un 79%). Además, la población en edad de trabajar será mayor que la dependiente, fenómeno conocido como “bono demográfico”. Situación que debe aprovecharse para generar las condiciones que le permitan a la población tener mayor acceso a oportunidades de empleo productivo y consecuentemente mayores niveles de bienestar y prosperidad; siendo este último el objetivo primordial de la competitividad.

Para entender mejor la Política, el documento presenta un análisis sobre el contexto en el cual se implementa la Política misma; desde un marco conceptual y el entorno social, ambiental, político y económico que definen las intervenciones que deben realizarse para lograr avanzar en los indicadores que plantea la misma Política.

Por último, el documento presenta los avances que se han tenido desde la aprobación de la misma y el camino que aún falta por recorrer, los riesgos que se tienen para lograr su implementación y se identifican los actores con los que pueden generarse alianzas estratégicas que permitirán minimizar los riesgos identificados. Asimismo, se presentan una serie de recomendaciones para su abordaje, esperando que estas sean de utilidad para las autoridades y que permitan brindar una guía sobre los aspectos más relevantes a considerar en el proceso de implementación de la Política Nacional de Competitividad.

II. Antecedentes

La Constitución Política de la República de Guatemala establece como obligación fundamental del Estado, promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza; y es a través del Ministerio de Economía que el Estado establece la política de inversión nacional y extranjera y de promoción de la competitividad.

Para atender este mandato, mediante el Acuerdo Gubernativo 306-2004 el Ejecutivo crea el Programa Nacional de Competitividad como un programa nacional participativo, facilitador de los esfuerzos y alianzas interinstitucionales entre el sector público, privado, sociedad civil y academia, para el desarrollo de la competitividad del capital humano y empresarial que genere inversión, contribuya al desarrollo descentralizado del país, mejore la calidad de vida de los guatemaltecos y genere oportunidades de empleos formales.

Para cumplir con las funciones designadas al PRONACOM, en 2005 se crea la primera Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015 “Hacia una Guatemala Próspera, Solidaria y Equitativa, que proponía posicionamientos estratégicos de Guatemala como destino turístico, plataforma exportadora y como centro logístico y de servicios Mesoamericano.

Dicha agenda se basaba en seis ejes estratégicos, relacionados entre sí:

- I. Sociedad sana, educada e incluyente
- II. Modernización y fortalecimiento institucional
- III. Balance y sostenibilidad ambiental
- IV. Descentralización y Desarrollo Local
- V. Fortalecimiento de la infraestructura productiva y tecnológica
- VI. Fortalecimiento del aparato productivo y exportador

En el 2012, se actualiza la Agenda Nacional de Competitividad para incluir propuestas y estrategias nacionales, sectoriales e institucionales, encaminadas a fomentar la competitividad y el desarrollo del país. En esta actualización, el posicionamiento estratégico de Guatemala planteado originalmente, se refuerza y se identifican los 5 sectores más competitivos, siendo estos:

- I. Centro Logístico
- II. Centro Energético
- III. Destino Turístico
- IV. Plataforma Exportadora
- V. Mercado Interno

Además, durante el 2016, el PRONACOM, el Ministerio de Economía, sector cooperativo, MIPYMES, sector empresarial organizado y otros actores del sector productivo, realizaron un proceso de actualización a la ANC. Dicho proceso partió de una convocatoria a un conjunto de expertos para la revisión de los estudios existentes sobre cada una de las líneas estratégicas previamente definidas. Con ello la ANC migró de 6 ejes a 3 lineamientos estratégicos: 11-11-9, cuyos fundamentos se encuentran en los 12 pilares del Foro Económico Mundial.¹

¹ Política Nacional de Competitividad de Guatemala.

III. DESCRIPCION

La Política Nacional de Competitividad es precisamente: un instrumento nacional. Esto implícitamente señala su carácter inclusivo, generalizado de las iniciativas que aúnen al esfuerzo de incrementar la productividad de Guatemala. Por ello, este documento busca aportar información y análisis de contextuales; enriqueciendo así el conocimiento del mismo instrumento de política pública.

Para facilitar un mejor entendimiento de la Política, este ensayo inicia con una síntesis temática de la Política misma. Este primer contenido, desglosa los componentes conceptuales de la Política: Población Meta, Actores clave, Recursos institucionales, Valores motivadores y Acciones de referencia.

Seguidamente, se aborda el contexto en el cual se implementa la Política misma; a partir de dicho marco conceptual y los entornos social, ambiental, político y económico de Guatemala; complementando tales aportes con un resumen del Marco Estratégico 11-11-9 sobre el cual se plantea el fomento de la competitividad nacional en los años por venir. Esto es, para alimentar el planteamiento de las intervenciones que deben implementarse para lograr avanzar en los indicadores que plantea la misma Política.

Adelante, el documento presenta un análisis general desde distintas perspectivas de la Política:

- los avances logrados durante el primer año desde su aprobación oficial,
- las limitantes en su implementación, en la forma de los riesgos conexos,
- el planteamiento de escenarios esperados sobre la base del entorno,
- la correspondiente viabilidad para lograr su implementación y, finalmente,
- la identificación de los actores con los que pueden generarse alianzas estratégicas que permitirán minimizar los riesgos identificados.

Finalmente, se presentan las consideraciones pertinentes. Eso es, las conclusiones de mérito, que a su vez se complementan con las recomendaciones respectivas. Estas últimas con la intencionalidad de apoyar a los distintos tomadores de decisiones vinculados a la productividad guatemalteca, brindando una guía sobre los aspectos más relevantes a considerar en el proceso de implementación de la Política Nacional de Competitividad.

IV. JUSTIFICACION

El modelo conceptual que sigue la formulación de la Política facilita su comprensión y asimilación. Queda de por medio, la interpretación correspondiente sobre la infinidad de tareas que deben implementarse y la aprehensión de las mismas, para su respectiva materialización.

La Política acepta como problema central de su abordaje: “Las deficiencias en materia de competitividad a nivel nacional y regional, inciden en los bajos niveles de productividad y limitan el desempeño de los sectores más productivos del país, lo que a vez resulta en un limitado crecimiento económico; que no permite atender la agenda social y económica del país, restringiendo así, las oportunidades de desarrollo de los guatemaltecos.

Inmerso en dicho reto, está la imperante necesidad de cambios en el abordaje de las acciones que pretenden incidir en el bienestar común. Reconociendo la multiplicidad de esfuerzos que anteceden a la Política en materia del fomento de la productividad guatemalteca, quedan algunos temas pendientes de asumir.

Por un lado, la sostenibilidad. Ese cambio ininterrumpido que debe balancear las perspectivas sociales, ambientales y económicas merece una atención particular. Razón por la cual, es necesario conocer los entornos en los cuales la propuesta estratégica de la Política (i.e. Estrategia 11-11-9) está siendo implementada.

Lo anterior, cobra especial relevancia en el enfoque de esfuerzos que faciliten mejores condiciones de productividad en el ámbito local. La misma Política instruye a la gestión de Estrategias Territoriales de Competitividad, como instrumentos que enfoquen a los actores en las Ciudades Intermedias. Sin embargo, aún persisten las limitantes que afronta la competitividad en los territorios. a) el rezago de la condición de desarrollo en las ciudades intermedias y b) la desvinculación de las agendas nacional y local. Por ende, este documento aporta información contextual y análisis temático para la consideración correspondiente.

Por ello, es que el contexto, análisis y consideraciones desarrolladas a lo largo de este ensayo, buscan contribuir como instrumento de:

- i) Gestión institucional, aportando a la comprensión de las responsabilidades sectoriales, que ameriten a quien les corresponda,
- ii) Análisis estratégico, para aquellos cuyos aportes a la competitividad puedan ser enfocados eficientemente,
- iii) Mediación política, que facilite la implementación eficaz de los esfuerzos y recursos de los actores llamados a fomentar las condiciones de productividad a todo nivel, y Sensibilización sectorial, de la evidente dependencia que existe entre actores, dentro de la variedad de actividades, en distintas funciones y ocasiones, de la dinámica productiva de Guatemala

SÍNTESIS TEMÁTICA

A continuación, se presenta un sumario de la Política. Esto es, de manera sucinta, los fundamentos de la misma. Además, bajo el título de síntesis temática, se plantean algunos datos-insumos que nutren los comentarios correspondientes.

V. Marco conceptual

Una *política pública* es el conjunto de lineamientos que conforman el marco regulador de las acciones de incidencia pública. Es decir, las acciones que lleven al logro del objetivo de la política misma. En este caso: “*mejorar la competitividad e incrementar la productividad guatemalteca; que genere crecimiento económico inclusivo, acelerado y sostenible*”.

Cualquier política pública requiere como elementos fundamentales: una población meta, una serie de actores clave, la identificación de recursos institucionales (usualmente necesarios para la implementación de la política) y los valores que motivan la política – los cuales enfocan a las acciones de referencia respectivas (figura 3.1)

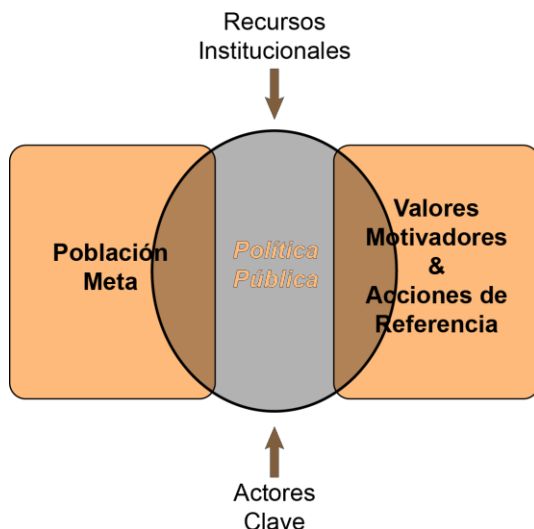


Figura 3.1 Componentes de una política pública (Fuente: Elaboración propia).

De tal cuenta, la Política Nacional de Competitividad de Guatemala se fundamenta así:

Población meta: Todas aquellas personas e instituciones dedicadas a la producción de bienes y servicios. Esta población, representada por empresas y empresarios de todo nivel, será beneficiada con mejores condiciones de producir, aportando a la economía y ofreciendo el canal de bienestar por medio de la oportunidad de trabajo.

De particular enfoque en la Política son estos mismos actores, pero sobretodo los que actúan y participan en la productividad en el sistema de ciudades intermedias: aquellos entornos urbanos donde la población guatemalteca estará ubicada en casi un 80% en el término de los siguientes 20-30 años.

Actores clave: Son los actores responsables de la conducción de la Política y cuyas acciones inciden en la mejoría de la competitividad; agrupados conforme a sus respectivos aportes en los aspectos clasificados por el foro económico mundial de la siguiente manera:

- I. Requerimientos básicos: Instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico, salud y educación.
- II. Potenciadores de eficiencia: Calidad educativa y capacitación, eficiencia en el mercado de bienes, eficiencia en el mercado laboral, eficiencia en el mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño del mercado.
- III. Factores de innovación y sofisticación: Sofisticación de negocios e innovación.
- IV. Pilares transversales: Sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental.

Evidentemente, el enfoque de dichos actores no sucede espontáneamente, por lo que se requiere de actores de participación con propósito de la necesaria orientación de esfuerzos. Entre ellos, destacan el Ministerio de Economía y el PRONACOM, así como el conglomerado productivo – empresarial de Guatemala. Este último, cobra especial relevancia al tomar en cuenta que, conforme a las cifras del Producto Interno Bruto (PIB) sectorial del Banco de Guatemala; el 92.5% de la PIB guatemalteco es generado por empresas y actividades productivas privadas.

Recursos institucionales: Son aquellos insumos aplicados para el mejor desempeño de la competitividad. Existen aquellos que son literales inversiones intangibles en mejorar el clima de negocios (e.g. leyes, normativas, instrumentos de activación), otros de una evidencia palpable como infraestructura, educación - capacitación, subvenciones directas, etc.

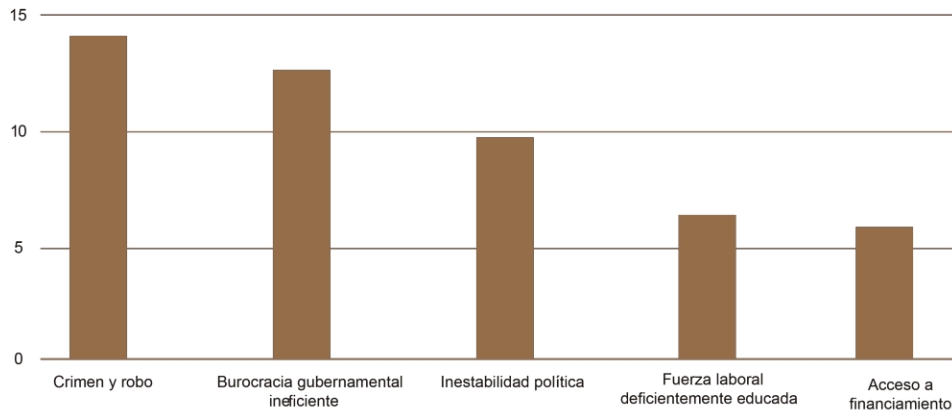
Algunos recursos son facilitados también, en recursos humanos e instrumentos de operación institucional. Estos son requeridos para la operación cotidiana de las acciones asociadas a la competitividad y/o a la Política. En términos generales, la Política cita las entidades importantes para su implementación (Tabla 17, página 84). Además también se plantea genéricamente, la proyección presupuestaria del sistema de ciudades intermedias, lo cual se resume en:

- Infraestructura urbana para las ciudades intermedias: US\$ 2,800 M,
- Inversión social en salud-educación-seguridad: US\$ 1,500 M,
- Conectividad – Red Vial Nacional: US\$ 1,500 M, y
- Conectividad – Aeropuertos: US\$ 200 M.

Valores motivadores: En el caso particular de la Política, es válido citar la relación consecuente entre la competitividad y la productividad; i.e. *La competitividad es el conjunto de condiciones para incrementar la productividad.*

Puede resultar obvio que fomentar la competitividad sea un motivador determinante *per se*. Basta con citar los principales factores que inciden negativamente en el clima de negocios: Delincuencia, burocracia gubernamental, inestabilidad política, capacidades laborales y oportunidades financieras (figura 3.2). Lamentablemente, a pesar de ser la economía de mayor escala en su región (figura 3.3), la productividad laboral Guatemalteca se ha mantenido en un bajo nivel, ya por un buen tramo de tiempo (figura 3.4, adelante).

Factores más problemáticos para hacer negocios en el país



Fuente: Índice de Competitividad Global (2017-2018).

Figura 3.2 Factores de incidencia contra la competitividad.

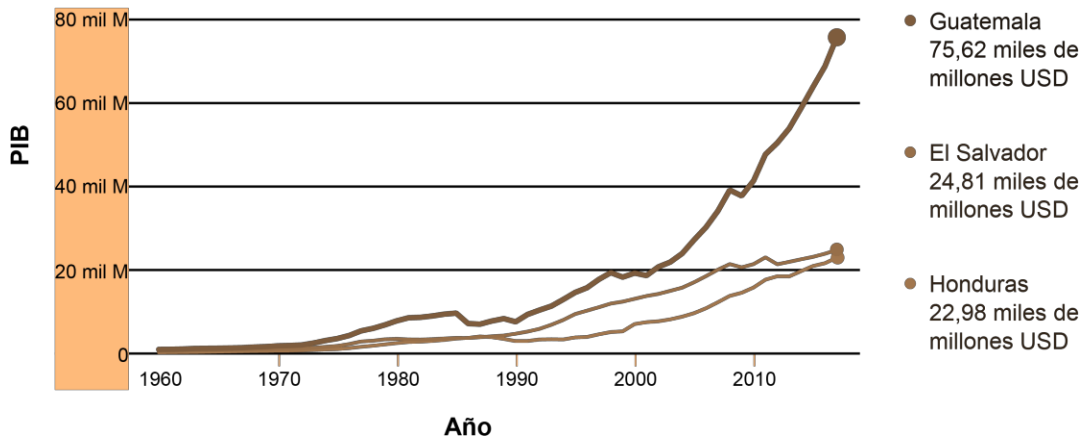


Figura 3.3. Historial del Producto Interno Bruto (PIB) de Guatemala, El Salvador y Honduras.

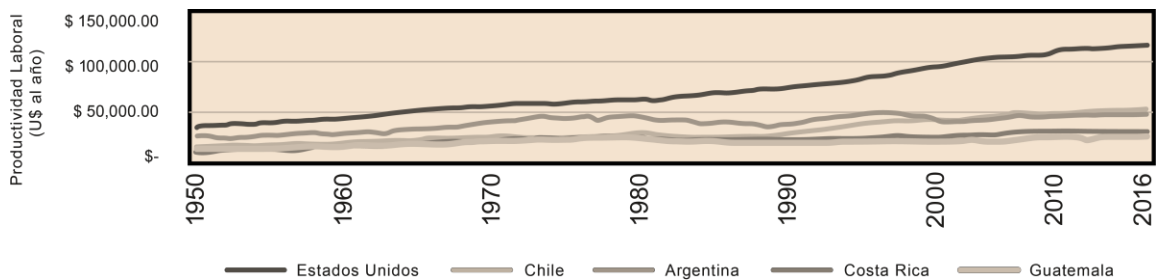


Figura 3.4. Productividad laboral de Guatemala (verde) comparada con otros países de América Latina y Estados Unidos.

Naturalmente, dados los infortunados rezagos en el desarrollo humano Guatemalteco, la activación de la economía requiere el apalancamiento desde múltiples perspectivas. De hecho, las raíces y efectos de un medio socio-económico más competitivo son de alcance generalizado. Por ende, el “bienestar guatemalteco” es un valor de fondo en todas las actividades de la Política. Es por ello entonces que en este renglón pueden citarse a los dieciocho (18) principios rectores de la Política (e.g. los deberes del Estado, el desarrollo humano, el desarrollo económico, el diálogo, eficiencia, transparencia, territorialidad, etc.).

Acciones de referencia: Tal como se explica adelante, la directriz de la Política está fundamentada en la estrategia 11-11-9; i.e. 11 clústeres, 11 prioridades y 9 territorios. Es por eso que la implementación de la Política fomenta aquellas actividades que fortalezcan los clústeres identificados, coadyuven a mejorar la condición de las prioridades en materia de competitividad y enfoquen capacidades hacia el sistema territorial de ciudades intermedias.

La estructura de implementación de la Política, plantea entonces los siguientes indicadores de éxito:

- En el año 2032 se han creado las condiciones de competitividad necesarias para generar un crecimiento económico inclusivo, acelerado y sostenible mayor al 6% anual, correspondiente a un valor de 4.6/7 del Índice de Competitividad Global (ICG).
 - Las nueve ciudades intermedias, además del área metropolitana de Guatemala, han alcanzado su consolidación urbana.
 - Se han creado 5.6 MM de empleos formales y productivos.
 - Se han solventado las limitantes prioritarias a nivel nacional y sectorial para la competitividad del país.

VI. Entorno social y ambiental.

La sostenibilidad social guatemalteca es uno de los pilares transversales dentro de las prioridades de la competitividad planteadas por la Política; de ahí la relevancia de analizar las condiciones sociales del país, como un referente de la situación guatemalteca que asimismo condiciona la Competitividad planteada por la Política.

Entonces, a fin de contar con algún referente sobre la condición de calidad de vida de la población en las ciudades intermedias de la Política, se ha consultado la información del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este índice representa la integración de información sobre:

- Calidad de la vivienda: Materiales predominantes en la construcción de la vivienda en paredes, piso y techo.
- Hacinamiento: relaciona número de personas en el hogar y número de cuartos en la vivienda.
- Disponibilidad de agua potable: fuente de abastecimiento de agua en la vivienda.
- Eliminación de excretas: disponibilidad de servicio sanitario y sistema de eliminación de excretas.
- Asistencia escolar: asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo.
- Precariedad ocupacional: edad de los miembros del hogar, último grado aprobado, número de personas en el hogar, condición de actividad.

Los datos del NBI están disponibles en las bases de datos de SEGEPLAN y los mismos están disponibles a nivel municipal, incluyendo la separación entre NBI Urbano y Rural. La figura 4.1 muestra la comparación del NBI entre las ciudades intermedias.

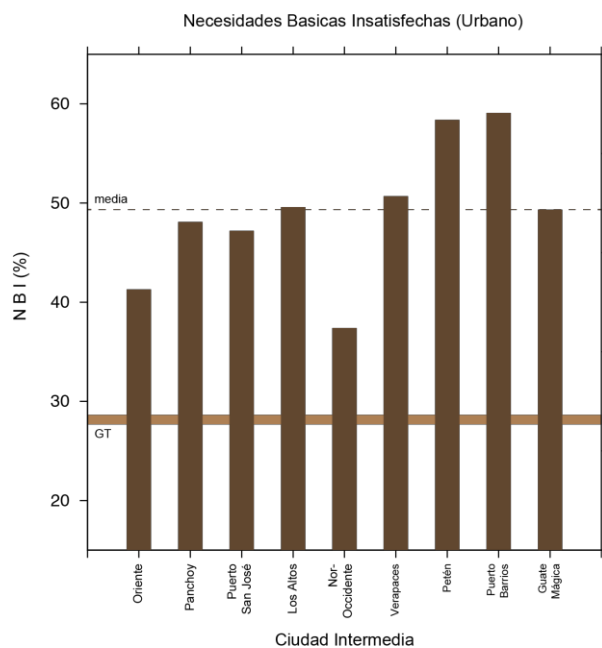


Figura 4.1. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en las ciudades intermedias. Como referencia, se incluye además el NBI del municipio de Guatemala (Fuente: Elaboración propia con datos del SNIT – SEGEPLAN).

Para fines comparativos, también se han consultado los datos de población urbana, en los mismos municipios de las ciudades intermedias; los cuales se comparan en la figura 4.2.

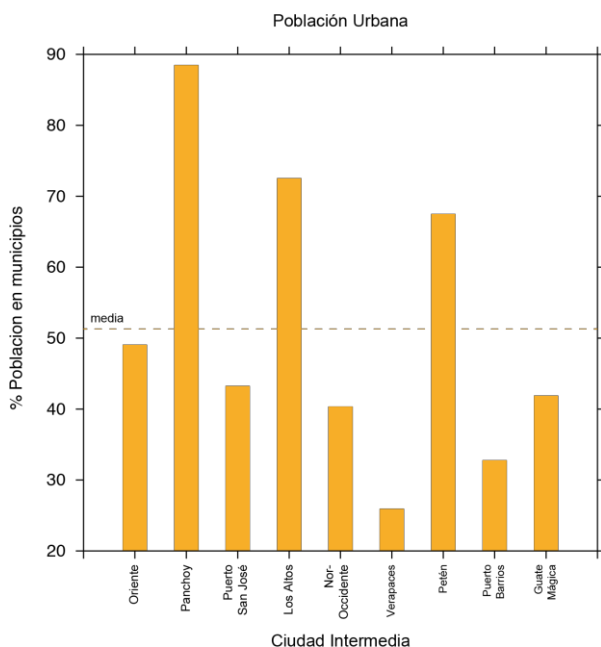


Figura 4.2. Porcentaje de población urbana en los municipios de las ciudades intermedias. El valor para el municipio de Guatemala es 100% (Fuente: Elaboración propia con datos del SNIT – SEGEPLAN).

En la construcción de este referente del entorno social que encuentra la Política, se ha practicado la relación entre los valores de NBI y el % de población urbana en los municipios de las ciudades intermedias. El resultado, es un Índice de calidad de Vida Urbana (ICVU), mostrado en la figura 4.3

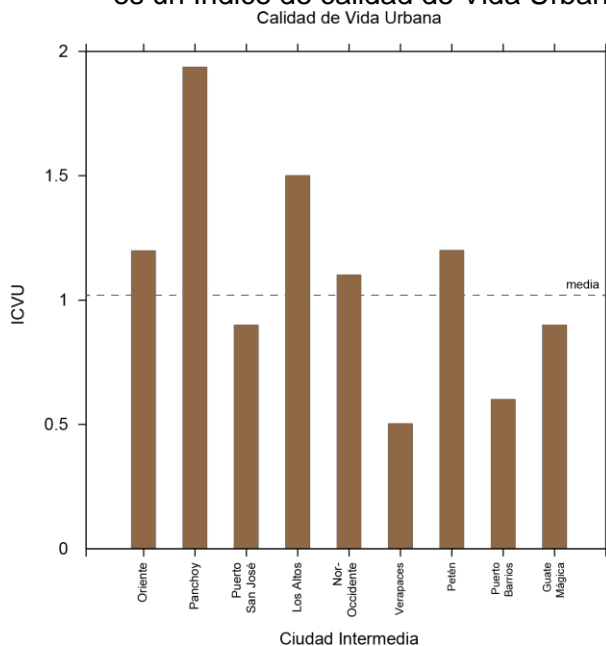


Figura 4.3. Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), estimado a partir de la relación entre el NBI y el porcentaje de población urbana en los municipios del sistema de ciudades intermedias. El ICVU del municipio de Guatemala es 1.06 (Fuente: Elaboración propia con datos del SNIT – SEGEPLAN).

Cabe mencionar, que la sostenibilidad ambiental, es el otro eje transversal de las prioridades en competitividad. Desafortunadamente, no existe un referente que establezca la asociación directa y/o incidencia de la gestión ambiental en la Competitividad.

Como un ejemplo de la tendencia observada en los temas ambientales en Guatemala, la figura 4.4 muestra la progresión de la deforestación y de la participación en el gasto público ambiental en los niveles de gobierno central, departamental y local.

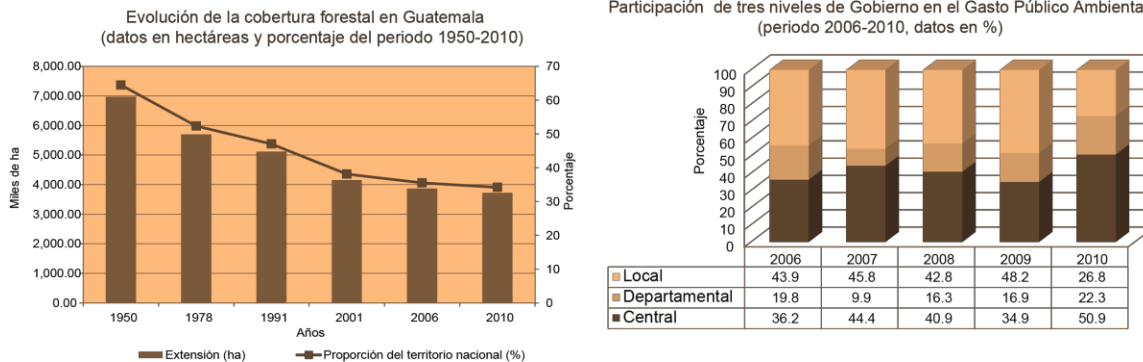


Figura 4.4. Tendencias de la gestión ambiental en Guatemala. La progresión de la deforestación (izquierda), contrasta con las inversiones a los distintos niveles geográficos (derecha).

El último perfil ambiental guatemalteco ² indica que para abordar la gestión ambiental, a nivel nacional, hay seis instrumentos de política que son prioritarios para el país:

- a) Gestión integral del agua y política hidráulica,
- b) Forestal,
- c) Gestión integral de tierras,
- d) Riesgo de desastres,
- e) Seguridad energética, y
- f) Ordenamiento territorial.

Para establecer un referente de gestión ambiental de las ciudades intermedias de la Política, han sido consultados los datos del Índice de Socioecológico Municipal (ISEM) ³. Este índice, es un instrumento técnico de evaluación del estado socio ambiental de los municipios de Guatemala. Como tal, el ISEM pretende identificar las tendencias en el ámbito local de desarrollo, bienestar social y uso de los bienes naturales. Metodológicamente el modelo de estimación del ISEM sigue la lógica en donde una presión, ya sea social, económica, ambiental o institucional, causa un cambio en el estado de tales indicadores conjuntamente. Por ende, el ISEM representa el valor medio de los

² Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (2012). Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad Local y Creciente construcción del riesgo. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

³ Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (2013). Manual básico de utilización del Índice Socioecológico Municipal – ISEM. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

índices social, económico, ambiental e institucional a nivel municipal. La figura 4.5, muestra la comparación de dicho promedio del ISEM en los municipios de las ciudades intermedias.

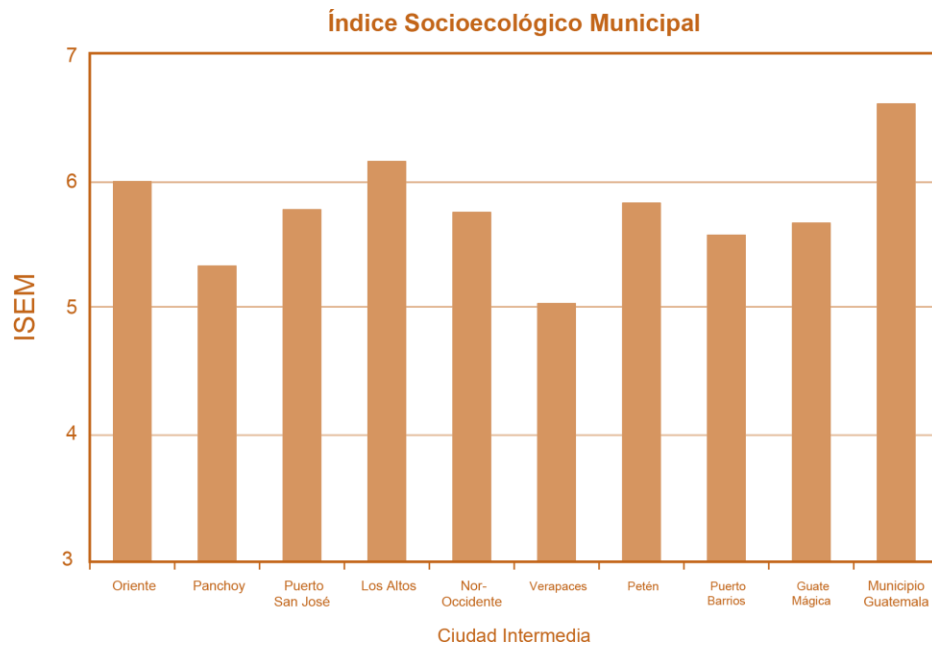


Figura 4.5. Comparación del Índice Socioecológico Municipal para las ciudades intermedias de la Política Nacional de Competitividad (Fuente: IARNA).

VII. Entorno político

La gestión de desarrollo guatemalteco, se ha basado en el sistema nacional de consejos de desarrollo, que va desde el Consejo Nacional, y escalonadamente a nivel departamental, municipal y hasta comunitario. Este sistema político-administrativo, tiene la vocación de conducir la inversión pública y el enfoque de política pública en Guatemala.

Luego de la progresión de la llamada época democrática, fueron además desarrollados una serie de modelos para la planificación territorial. Estos han sido liderados por la SEGEPLAN, en su función como rector de la planificación nacional. Entre ellos:

- Las Estrategias de Reducción de la Pobreza (2001-2004),
- Los Planes Estratégicos Territoriales (2006-2008),
- Los Planes de Desarrollo Municipal (2010-2012), y recientemente,
- Los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial

Naturalmente, el ámbito político a los distintos niveles de la gestión de administración pública ha referido a estos instrumentos; los cuales a su vez se han enlazado con las leyes de desarrollo en el ámbito local (e.g. Ley de Consejos de Desarrollo, Ley de Descentralización y Código Municipal).

Notablemente, el referente para la directriz nacional es el Plan Nacional de Desarrollo - K'atún 2032. El cual plantea generalizadamente la visión guatemalteca a mediano plazo. Este referente ha hecho evidente, por primera vez, la transición guatemalteca de lo rural a lo urbano; una concepción de particular relevancia para el desarrollo económico y la competitividad chapines.

Por otro lado, considerando la proximidad a las siguientes elecciones generales de Guatemala (*circa* junio, 2019); el cambio de los ciclos de administración política-partidista no parece también tener una incidencia cíclica en la economía nacional. Esto es, dado que el desempeño de las principales variables macroeconómicas del país dependen simultáneamente del entorno externo e interno. En otras palabras, aunque los ciclos eleccionarios pueden incidir en las decisiones de producción, empleo, ahorro y consumo; esta influencia no parece generar un efecto significativo en las variables macroeconómicas nacionales (e.g. PIB e Inflación, figura 5.1, siguiente página).

Este análisis, a nivel nacional, no puede ser proyectado a la dinámica en el ámbito territorial (i.e. ciudades intermedias). Más bien, en el nivel local, la gestión de inversión y progresión de la competitividad tiene una vinculación condicional con el ámbito político. Es decir, depende de circunstancias muy particulares en el territorio (e.g. relaciones con autoridades electas, accionar de diputados distritales, organizaciones no-gubernamentales locales, estructuras de participación ciudadana, etc. Asimismo, los datos socio-económicos no tienen suficiente extensión/cobertura en tiempo, para observar alguna tendencia de incidencia política en la economía y social local (de ciudades intermedias).

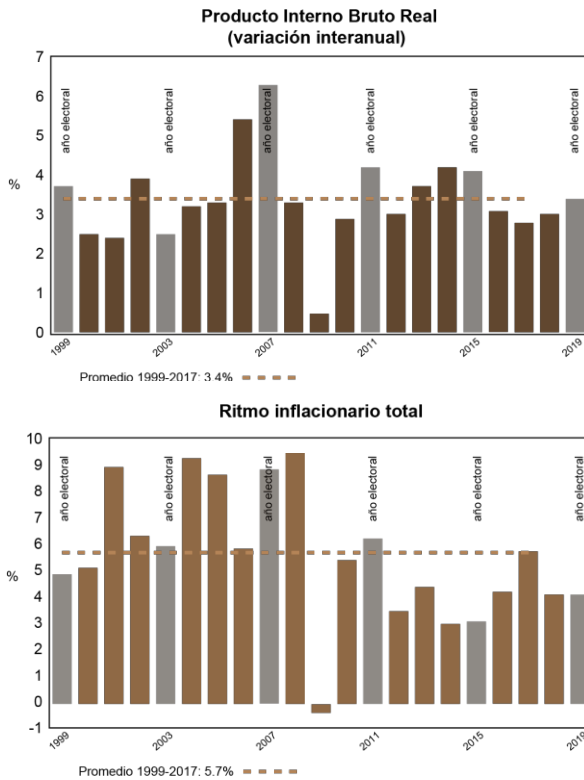


Figura 5.1 Producto Interno Bruto (arriba) e Inflación interanual (abajo), comparadas con el ciclo de administraciones gubernamentales – indicando los años electorales. No parece haber correlación entre dichas variables (Fuente: Banco de Guatemala).

En todo caso, es menester tomar en cuenta que la política pública en el ámbito local; suele ser un asunto más bien de relaciones que de gestión institucional. Es decir, los vínculos necesarios para la operación de iniciativas político-institucionales son de índole relacional más que institucional. Tal es el caso de las acciones de incidencia pública y la temporalidad de las mismas (figura 5.2). De hecho, esa particularidad de la gestión local es una oportunidad política para la Política en el ámbito territorial.

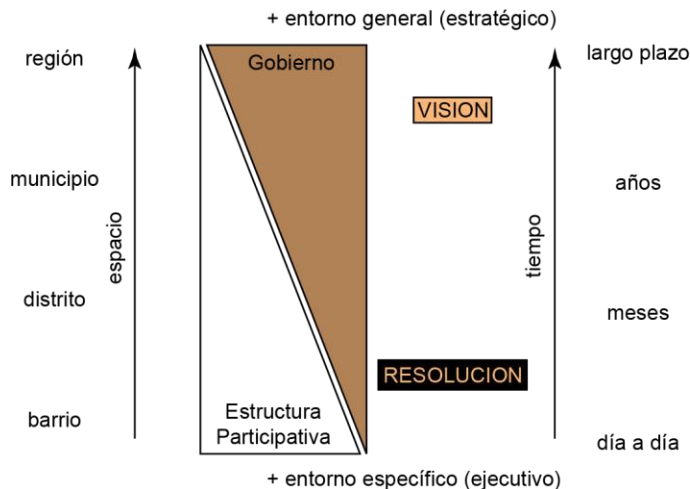


Figura 5.2. Diferenciación de alcances y escalas de tiempo en la gestión de políticas públicas entre el ámbito gubernamental - general y la participación ciudadana – local (Fuente: Plan Guatemala 2020, la Ciudad para vivir).

VIII. Entorno económico⁴

En 2018, el crecimiento de la actividad económica guatemalteca, medido por el Producto Interno Bruto (PIB), fue estimado en un 3.0%; 0.5% por debajo del PIB potencial (figura 6.1).

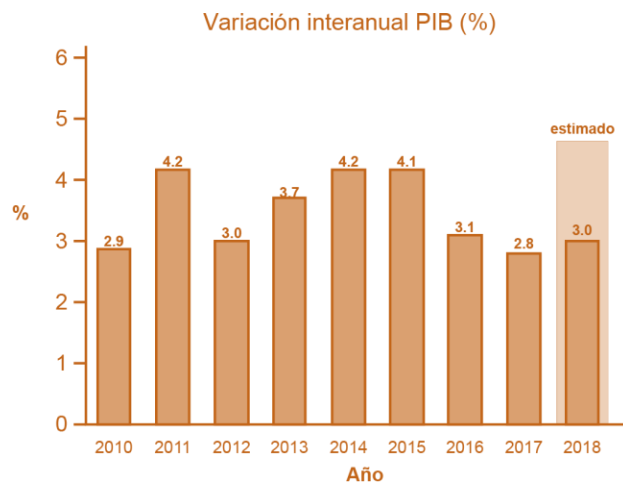


Figura 6.1 Variación interanual del PIB, volúmenes valorados en millones de Quetzales, referidos a 2001 (Fuente: Banco de Guatemala).

Este crecimiento se debe en parte al aumento de la demanda interna, la cual fue asociada a: incremento de ingreso en hogares, dinamismo en el flujo de remesas familiares (figura 6.2, siguiente página), incremento del salario en el empleo formal, desempeño moderado del crédito al consumo y la evolución estable en el nivel de precios. Asimismo, en dicho crecimiento intervino positivamente la recuperación del gasto del consumo del Gobierno Central asociado al aumento de las remuneraciones pagadas y compras de bienes y servicios de algunos renglones presupuestarios de la Administración Central.

Por otro lado, la inversión presentó un crecimiento del 3.1 % (2017) al 3.5%; principalmente a la ejecución de obra civil de la administración gubernamental y al desempeño positivo de la construcción residencial.

En lo referente a la demanda externa, el alcance de las exportaciones disminuyó; principalmente debido a la caída de las exportaciones de zinc, petróleo, azúcar, níquel, plomo, etc. Simultáneamente, la mayoría de las actividades económicas vinculadas a la producción crecieron; dentro de las cuales el comercio (al por mayor y menor), manufactura, transporte, almacenamiento y comunicaciones, etc. Todas ellas sustentan alrededor del 80% del crecimiento del PIB en el 2018.

⁴ Notas sobre el entorno económico tomadas de la Evaluación de la Política Económica, Cambiaria y Crediticia a Noviembre de 2018 y Perspectivas Económicas para 2019. Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos. Gerencia Económica. Banco de Guatemala. (Diciembre 2018).

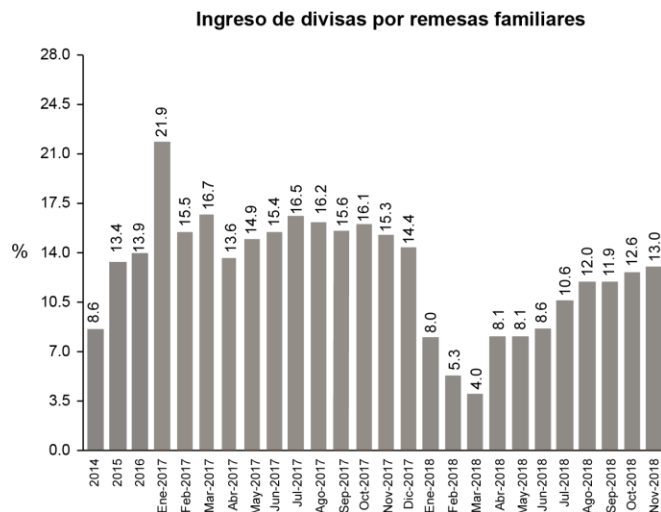


Figura 6.2. Ingreso de divisas por remesas familiares expresada como variación porcentual interanual de los flujos acumulados (Fuente: Banco de Guatemala).

Finalmente, el Índice de Medición de la Confianza Económica (ICAE), mostró un modesto aumento respecto al 2017 – de 30.15 a 31.73 (figura 6.3). Esto sugiere la percepción de analistas privados respecto al clima de negocios y de inversión proyectado para el primer semestre del 2016. Aunque dicho nivel está aún por debajo de la zona de compresión (50 puntos); aparentemente, la incertidumbre que afectó la percepción económica es transitoria.

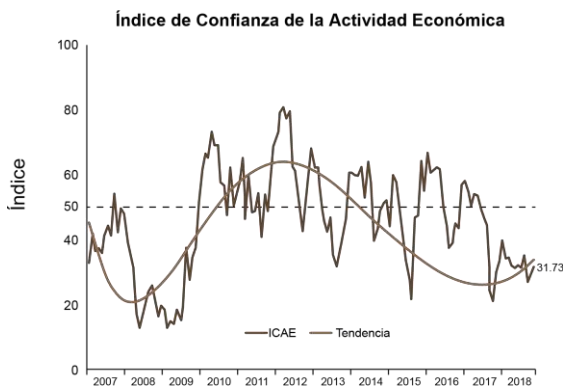


Figura 6.3 Índice de Confianza de la Actividad Económica (ICAE), con información a noviembre de 2018 (Fuente: Banco de Guatemala y Encuesta de Expectativas Económicas al Panel de Analistas Privados⁵).

Sobre las expectativas económicas para el año 2019, el Banco de Guatemala ha proyectado la progresión en base a la economía mundial (tomando en cuenta los principales socios comerciales del país); aunado al entorno chapín. La proyección es de un crecimiento entre el 3.0 y 3.8 %; el cual se vincula al aumento de la demanda interna – asociada al gasto de consumo privado. Este último, apalancado por aumento esperado de ingreso de divisas por remesas familiares, las condiciones crediticias favorables, la estabilidad de precios y el incremento en el gasto del consumo por la administración del gobierno central. Asimismo, la demanda externa podría aumentar, de darse una mayor demanda de productos nacionales de los principales socios comerciales del país.

El fundamento de la estimación de crecimiento económico de Guatemala, para el 2019, está basado en el análisis de las actividades productivas; que estudia la misma evaluación monetaria, cambiaria y crediticia del Banco de Guatemala. El detalle correspondiente, se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Producto Interno Bruto medido por renglón productivo (2017-2019)*

Sector productivo	Estructura porcentual			Tasas de variación			Contribución al PIB		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	13.5	13.4	13.4	2.9	2.6	2.0	0.31	0.26	0.29
2. Explotación de minas y canteras	0.6	0.4	0.4	-22.1	-36.4	4.4	-0.34	-0.4	0.03
3. Industrias manufactureras	17.6	17.6	17.5	2.1	3.1	3.0	0.39	0.57	0.53
4. Suministro de electricidad y captación de agua	3.0	3.1	3.1	5.4	7.6	4.8	0.13	0.19	0.12
5. Construcción	2.8	2.8	2.8	2.7	3.6	2.9	0.11	0.14	0.11
6. Comercio al por mayor y menor	11.9	12.0	12.0	3.6	3.8	3.7	0.78	0.88	0.92
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10.4	10.5	10.6	4.3	4.0	3.7	0.32	0.31	0.28
8. Intermediación financiera, seguros y actividades auxiliares	6.2	6.3	6.6	3.1	5.3	7.2	0.11	0.18	0.24
9. Alquiler de vivienda	9.9	9.9	9.8	3.0	3.1	3.1	0.22	0.22	0.21
10. Servicios privados	15.8	15.9	15.9	3.4	3.3	3.6	0.44	0.43	0.45
11. Administración pública y defensa	7.6	7.6	7.5	2.2	2.4	2.8	0.16	0.18	0.21

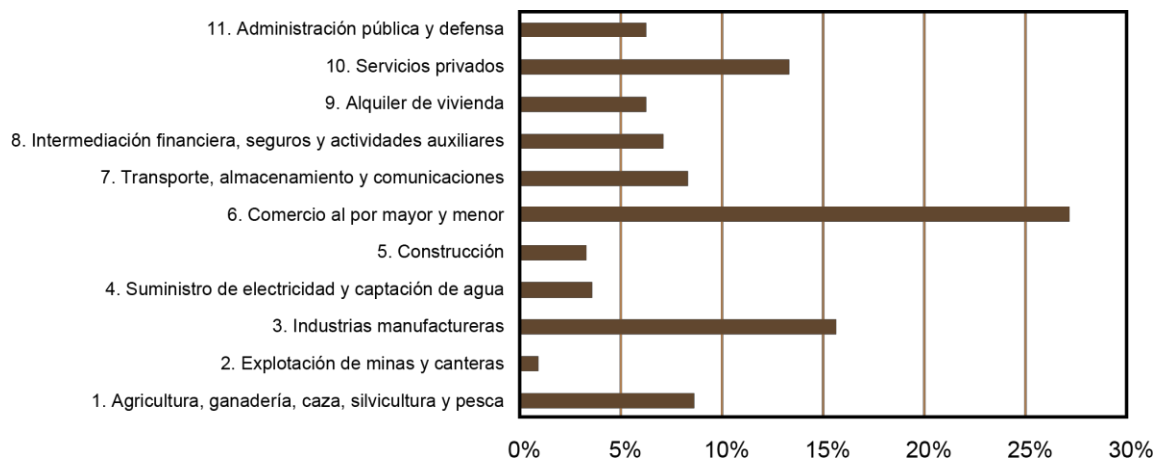


Figura 6.4 Aporte de los distintos sectores productivos al PIB nacional, según los valores proyección para el año 2019 (Fuente: Banco de Guatemala).

Finalmente, en lo que respecta al entorno económico y la competitividad, el cuadro 2 lista los promedios del PIB per cápita y del Índice de Competitividad Local (ICL) en su última estimación de 2017⁵. Esto es, para los municipios de las ciudades intermedias de la Política Nacional de Competitividad. Para fines comparativos, se presentan también los datos del municipio de Guatemala (figuras 6.5 y 6.6, adelante).

⁵ Datos preliminares (Comunicación personal, FUNDESA, 2018)

**Cuadro 2. PIB per cápita e Índice de Competitividad Local (ICL)
Ciudades Intermedias y el Municipio de Guatemala**

Ciudad Intermedia	PIB per cápita (US\$)	ICL	Ranking
Oriente	\$ 4,749.47	65.45	26
Panchoy	\$ 4,896.26	61.31	49
Ciudad Portuaria San José	\$ 3,587.97	61.07	46
Ciudad de Los Altos	\$ 4,492.14	58.40	69
Ciudad Nor-Occidente	\$ 3,436.26	51.24	162
Ciudad de las Verapaces	\$ 2,648.16	46.15	235
Ciudad Turística de Petén	\$ 3,850.67	57.15	71
Ciudad Portuaria Puerto Barrios	\$ 3,952.86	56.24	87
Ciudad de Guatemática	\$ 3,730.86	56.77	78
San Marcos	\$ 3,663.88	53.03	130
Cd. Guatemala	\$ 10,154.89	74.64	1

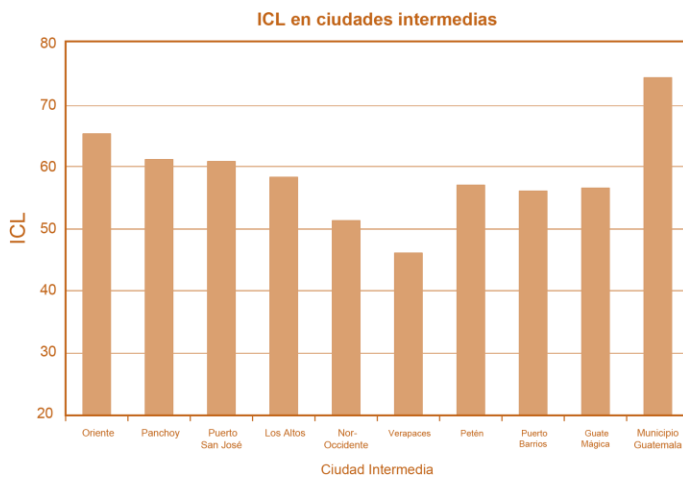


Figura 6.5 PIB per cápita en las ciudades intermedias de la Política Nacional de Competitividad. Como referencia comparativa, se incluye el PIB del Municipio de Guatemala (Fuente: Banco de Guatemala y SNIT SEGEPLAN).

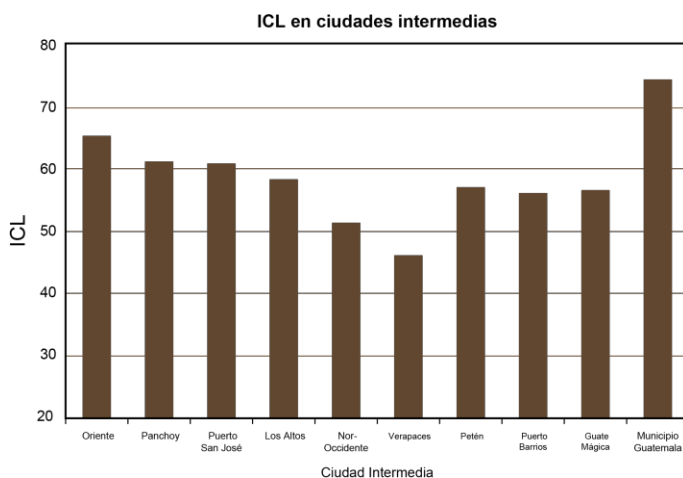


Figura 6.6 ICL en las ciudades intermedias de la Política Nacional de Competitividad. Como referencia comparativa, se incluye el ICL del Municipio de Guatemala (Fuente: FUNDESA, 2017).

IX. Marco estratégico

La Política se estructura bajo tres elementos cuyo conjunto es la estrategia denominada 11-11-9 (11 clústeres con el mayor potencial de generación de empleo; 11 prioridades que Guatemala debe atender en materia de competitividad; y, 9 territorios aptos para consolidarse como ciudades intermedias). Sus fundamentos conceptuales se encuentran en los 12 pilares empleados por el Foro Económico Mundial, incorporando adicionalmente dos pilares transversales: sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental. Secuencialmente, los componentes temáticos de la Política son los presentados a continuación:

Cuadro 3. Pilares de la Competitividad

<i>Requerimientos básicos</i>	<i>Potenciadores de eficiencia</i>	<i>Factores de innovación y sofisticación</i>
Instituciones	Calidad educativa y capacitación	Sofisticación de negocios
Infraestructura	Eficiencia en el mercado de bienes	Innovación
Entorno macroeconómico	Eficiencia en el mercado de bienes	
Salud y educación	Eficiencia en el mercado de bienes	
	Preparación tecnológica	
	Tamaño del mercado	



Los 11 clústeres priorizados por la Política Nacional de Competitividad⁶



⁶ Gráficos tomados de la Política Nacional de Competitividad 2018-2032.

Las 11 prioridades en materia de competitividad para Guatemala



Para la implementación de la política, el PRONACOM ha establecido un plan estratégico 2019-2023 en el que se establecen las líneas de acción que permitirán implementar los lineamientos a corto y mediano plazo que incidan en la mejora de las condiciones de las 11 prioridades que Guatemala debe atender en materia de competitividad, atendiendo las limitantes verticales de nivel nacional y las limitantes horizontales de nivel sectorial.

La componente territorial de la Política Nacional de Competitividad; está enfocada en el sistema de ciudades intermedias indicada en la estrategia 11-11-9. De tal cuenta, la materialización de la Política en los territorios requiere de la implementación de los instrumentos que conformen el marco estratégico, estructural y operativo de las actividades de la Política Nacional de Competitividad en dichos territorios (i.e. sistema de ciudades intermedias).

Cuadro 4. Sistema de ciudades intermedias – Política Nacional de Competitividad*

Ciudad Turística Antigua Antigua Guatemala Pastores Santa María de Jesús Ciudad Vieja San Miguel Dueñas Alotenango San Antonio Aguas Calientes Santa Catarina Barahona	Ciudad Las Verapaces Cobán San Pedro Carchá San Juan Chamelco Santa Cruz Verapaz San Cristóbal Verapaz	Ciudad de los Altos Quetzaltenango Salcajá Olintepeque San Juan Ostuncalco San Mateo Almolonga Cantel La Esperanza
Ciudad Portuaria San José Escuintla Santa Lucía Cotzumalguapa La Gomera Masagua Puerto San José Iztapa	Ciudad Petén Ciudad Flores San Benito	Ciudad Nor-Occidente Huehuetenango Chiantla
	Ciudad Oriente Zacapa Estanzuela Río Hondo Teculután Chiquimula	Ciudad Portuaria Puerto Barrios Puerto Barrios Livingston Morales

* se denotan las centralidades principales de cada ciudad.

ANÁLISIS

X. Avances durante el año 2018

La Política Nacional de Competitividad fue aprobada el 11 de junio del 2018. Sin embargo, los esfuerzos por su construcción, socialización y validación vienen de un tiempo atrás. Durante el año 2018 se trabajó en un plan de socialización para generar conocimiento sobre aquellos aspectos que aborda la Política y hacer consciencia dentro de los actores involucrados, de la importancia de su participación en un sistema articulado que promueva la competitividad y la productividad a nivel nacional.

El Plan de Socialización además de permitir la difusión de la Política, se diseñó como una herramienta de apoyo que permitiera identificar actividades, actores y una metodología para la implementación de la misma. Uno de los objetivos principales del plan de socialización fue fijar en las distintas audiencias, los tres grandes conceptos bajo los cuales se enmarca la Política:

- I. Qué existen sectores productivos capaces de generar más empleos formales y productivos.
- II. Que aún hay deficiencias, a nivel estratégico y sectorial, en materia de competitividad que deben ser atendidas para promover el crecimiento económico del país y atender la agenda social.
- III. Qué existe un bono demográfico que debe aprovecharse en los territorios identificados en la Política como ciudades intermedias.

Como parte de este plan de socialización se identificaron una serie de actividades con distintos sectores y actores, que iban desde reuniones con actores relevantes para la opinión pública, esto con el objetivo de generar opinión y promover el diálogo sobre competitividad; talleres de alineación estratégica para que, a nivel institucional, los programas, proyectos y recursos respondan a la Política Nacional de Competitividad; talleres de difusión y capacitación con las micro, pequeñas y medianas empresas, así como con las mesas de competitividad a nivel territorial y presentaciones y visitas a actores locales, para empoderarlos sobre las potencialidades en sus territorios.

Adicional y complementando los esfuerzos del Plan de Socialización, se estableció una estrategia de divulgación y comunicación, la cual permitió generar alianzas estratégicas con el Observatorio Económico Sostenible y otras instituciones, para la realización de talleres en siete de los nueve nodos regionales que presenta la Política.

La Política Nacional de Competitividad representa un esfuerzo que debe ser abordado de una forma multisectorial en el que el sector público, sector productivo, academia, sociedad civil organizada y los medios de comunicación se articulen y trabajen por una Guatemala más productiva y competitiva.

Para promover alianzas estratégicas e identificación de apoyos que permitan avanzar en la implementación de la política, en el 2018 se trabajó en la generación de una base de datos de programas y proyectos implementados por distintas instancias que apoyan a la competitividad. En esta base de datos se identificó el sector, la entidad responsable de ejecutar los programas y/o proyectos, las acciones que desarrolla dicho programa y/o proyecto, el plazo del mismo y los beneficiarios a

los que pretende llegar cada uno de ellos. Como parte de este trabajo se identificaron más de 40 iniciativas que se están desarrollando y que de manera directa o indirecta apoyan a la competitividad, en el marco de la Política.

Asimismo, se ha dado inicio a la construcción de bases que faciliten la implementación de la Política a través de la integración oficial de PRONACOM a las Comisiones de Desarrollo Económico, Competitividad y Empleo Digno (CODECED) así como a la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED).

En el marco de la implementación de la Política, PRONACOM participó en el proceso de co-creación del IV Plan de Gobierno Abierto en el tema de Inversión y Empleo. De esta manera se consolidó la Política Nacional de Competitividad 2018- 2032 como uno de los enfoques principales para el alcance de las actividades descritas en cada uno de los compromisos y como un aporte claro para promover actividades de transparencia en los ámbitos de inversión y empleo.

Por otro lado, se han identificado oportunidades para gestionar proyectos con apoyo de la cooperación internacional, sector productivo y otras iniciativas vinculadas a la Política y al desarrollo de los clústeres priorizados, tales como:

- a) Estructuración de proyecto de trazabilidad del sector lácteo, el cual tiene como objetivo generar un sistema de trazabilidad que permita incrementar la calidad del producto y la competitividad de las empresas del sector de alimentos procesados.
- b) Proyecto para impulsar la implementación de la producción más limpia en Guatemala, cuyo objetivo permitir que las empresas tengan acceso a mejores tecnologías de producción más limpia, con las cuales incrementen su competitividad.
- c) Proyecto de apoyo técnico al sector textil por el KIAT de Corea del Sur, el cual tiene como objetivo invitar a expertos coreanos para aprovechar sus conocimientos técnicos y revisar los procesos de las empresas guatemaltecas con la finalidad de que éstas implementen mejoras que incrementen su productividad⁷.

En el tema ambiental también hubo avances con respecto a la creación de Normas Técnicas de Producción más Limpia (P+L):

- a) Se avanzó en la coordinación de los comités de normalización de los acuerdos voluntarios de producción más limpia, la cual tiene como objetivo desarrollar la familia de normas para la creación y certificación de acuerdos voluntarios.
- b) Se brindó seguimiento al Acuerdo Voluntario de Producción más Limpia, el cual ha permitido que 24 empresas del sector químico trabajen en conjunto con distintas instituciones para incrementar la competitividad del sector.

En cuanto a materia de clima de negocios, se avanzó en mejorar la calificación de Guatemala en El reporte Doing Business del Banco Mundial, en cuanto al indicador relacionado con apertura de empresas, en el que Guatemala escaló 50 posiciones gracias a las 13 reformas regulatorias y administrativas presentadas al Banco Mundial que fueron posibles gracias a la reforma a la Ley de Garantías Mobiliarias,

⁷ Se estima que estos proyectos iniciarán su implementación en el 2019

reforma al Listado taxativo del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales para la obtención de permisos ambientales, mejoras de la gestión aduanera y pago de impuestos así como, las reformas al Código de Comercio. La facilitación de procedimientos de registro de una empresa y reducción del requisito de capital mínimo y tarifas de registro también aportaron a alcanzar esta mejora.

Asimismo, se apoyó al Ministerio de Trabajo en la adecuación de la plataforma de firma digital que originalmente se creó para el Registro Mercantil, para que permita desmaterializar el proceso de certificación de los libros de patronos. Se gestionó, además, la adquisición de un software para la implantación de la autorización de libros de salarios en línea a través de una plataforma del Ministerio de Trabajo.

Como parte de los esfuerzos de PRONACOM, se trabajó en 190 procesos documentados, actualizados y simplificados relacionados al comercio y trabajo que se realizaron por medio de las plataformas, Asisehace.gt y E-servicios (minegocio.gt). Se Trabajó en conjunto con la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT para proponer nuevas reformas para simplificación de trámites.

Como parte de la agenda legislativa económica, PRONACOM identificó posibles iniciativas de ley que impactaran de forma directa a la mejora de la competitividad nacional; elaborando las propuestas y, en algunos casos, realizando gestión política para su presentación y aprobación ante el Congreso de la República y dentro de las cuales cabe mencionar:

- **Iniciativa 5446 de Ley de Insolvencias**, la cual está enfocada en promover la reorganización empresarial ante una posible quiebra y recuperar la mayor parte del crédito posible en beneficio de deudores y acreedores. Se observaron prácticas internacionales, empoderando a las partes para obtener los mejores resultados posibles en un proceso de insolvencia y regulando el “concurso” de forma simple y ordenada. Esta iniciativa obtuvo dictamen favorable de la Comisión de Economía e Inversión del Congreso de la República en diciembre de 2018.
- **Iniciativa 5500 de Ley de PROGUATEMALA**. Ley del Instituto Guatemalteco para la Promoción Comercial, Competitividad, Inversión, Marca País e Inteligencia de Mercados – PROGUATEMALA –. La iniciativa de ley establece el marco jurídico, institucional y funcional de PROGUATEMALA para que este promueva el desarrollo eficiente de la economía a través de la coordinación de políticas, programas, proyectos y actividades que impulsen y fomenten la promoción comercial, la competitividad, productividad, inversión, marca país e inteligencia de mercados. En el mes de octubre, se recibió el dictamen favorable de la Comisión a cargo.
- **Propuesta de Iniciativa de Ley Antitrámites**, una propuesta sustantiva y conducente a incrementar la agilización de trámites administrativos y reducción de los costos de la burocracia.
- **Propuesta de Iniciativa de Ley de Buró de Crédito** con la cual se busca proteger al usuario y a las entidades otorgantes de créditos, brindando certidumbre y certeza jurídica al permitir respuestas eficaces y eficientes a

solicitudes de obtención de préstamos, lo que además favorecería la reducción de costos de evaluaciones e investigaciones.

- **Ley de fortalecimiento al emprendimiento**, aprobada mediante el Decreto 20-2018 y que busca fortalecer el ecosistema de emprendimiento y genera la Unidad de fortalecimiento al emprendedor.

Durante el 2018, se apoyaron los esfuerzos de Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) para elevar la inversión privada en sectores considerados como estratégicos para el país no sólo por su importancia directa sobre el crecimiento y el empleo, sino también por sus efectos positivos sobre otros sectores económicos. En ese sentido, se han desarrollado estudios para la evaluación y estructuración de la iniciativa de alianza para el proyecto de libramiento de la Ciudad de Guatemala a través de la interconexión vial CA-09 Norte – CA-01 Oriente; la actualización del Plan de Desarrollo Vial, el estudio de pre factibilidad del metro riel para la ciudad de Guatemala, la modernización del Aeropuerto Internacional La Aurora y una caracterización del estado de los aeropuertos, identificando la demanda de servicios y una estrategia de desarrollo a futuro.

A nivel territorial, se lanzó el Índice de Competitividad Local que permite identificar a nivel municipal, las brechas en materia de competitividad que tienen los territorios y en las que deben trabajar para alcanzar su potencial productivo y competitivo. Asimismo, se implementaron 7 mesas de competitividad, 5 departamentales y dos regionales; estas como espacios de coordinación y articulación intersectorial con el objetivo de incrementar la competitividad territorial y promover el desarrollo económico a nivel local, y con la participación del Sector Público (municipal y gubernamental), sector productivo, academia y sociedad civil.

Se desarrolló un Estudio Territorial y Patrimonial de Sacatepéquez, que permitió generar una visión a futuro del departamento y herramientas de patrimonial que permitirá promover la conservación patrimonial sin pelear con el desarrollo económico de la región.

Adicionalmente, se generaron 6 Planes de Ordenamiento Territorial en los municipios de Pastores, Jocotenango, Ciudad Vieja, Antigua Guatemala, San Cristóbal Totonicapán y San Pedro Carchá. Esto, conscientes de la relevancia que tiene el ordenamiento territorial en el desarrollo económico de los territorios.

La Política Nacional de Competitividad 2018-2032 establece en sumarco estratégico la necesidad de abordar una agenda sectorial para mejorar la productividad de las empresas guatemaltecas en la cual se encuentra el impulso y desarrollo del ecosistema de emprendimiento.

Guatemala es considerada por el Monitor Global del Emprendimiento (2016) como un país con predisposición emprendedora, dado que el 95.6% de la población de entre 18-64 años ve el emprendimiento como buena opción de carrera. Sin embargo, tan solo el 8.1% de los emprendimientos permanece tras 42 meses funcionando.

En cuanto al ecosistema de emprendimiento, se implementó el programa de apoyo al emprendimiento que benefició a 1500 emprendedores, pero que más allá de los beneficiarios, es un aporte que permitió sentar las bases para el desarrollo de los programas que implementará la Unidad de Fortalecimiento al Emprendedor, del viceministerio de desarrollo de las mipymes del Ministerio de Economía.

Asimismo, en apoyo a las mipymes se desarrollaron los programas de apoyo a la innovación y el programa de apoyo a la productividad de las empresas con los que se han beneficiado a más de 10,000 personas con capacitaciones y asistencias técnicas en servicios de desarrollo empresarial.

En materia educativa, una de las prioridades de la agenda horizontal plasmada en Política Nacional de Competitividad, se ha logrado avanzar en la implementación de profesorado especializado en 5 departamentos, en los que se encuentran participando 1913 docentes del ciclo básico de al menos 578 centros educativos. Asimismo, se diseñaron 6 nuevas carreras de perito para el Ciclo Diversificado del Ministerio de Educación, que beneficiaran los clústeres de Turismo, TICs, transporte y logística y forestal.

En temas de movilización de recursos, ha avanzado en el desarrollo e implementación de un sistema informático denominado “BASE DE VALOR” para el servicio aduanero, que permitirá contar con mejores elementos para determinar el valor real de las mercancías que ingresan al país, incidiendo en las prioridades de corrupción y certeza jurídica apuntaladas como prioridades en la agenda horizontal que plantea la Política

Para la articulación de esfuerzos y concertación de espacios que permitan implementar acciones concretas para avanzar en las metas que plantea la Política, se evaluó la posibilidad de instaurar una mesa de coordinación interinstitucional con el objeto de contar con un ente coordinador, de planificación y seguimiento. La figura que se identificó fue la del Gabinete de Desarrollo Económico, figura que cobra vida jurídica a través del Acuerdo Gubernativo 12-2019 y que establece dentro de sus mesas temáticas una mesa temática de competitividad. Misma que permitirá identificar actores y proyectos específicos y priorizados para promover la competitividad.

XI. Limitaciones en la implementación – Análisis de Riesgos

A continuación, se analizan los retos que afronta la ejecución de las acciones de incidencia pública que instruye la Política. Para el efecto, se refiere al Marco Conceptual planteado en el capítulo IV. Esto es, considerando los componentes que integran la Política y la relación dinámica entre sí (e.g. Población Meta, Recursos Institucionales, Actores Clave, Valores Motivadores y Acciones de Referencia).

Dado que el tema central son las limitaciones, metodológicamente se aplica un análisis cualitativo de riesgos. Esto es, en el entendido que el riesgo es la dimensión de los daños y/o pérdidas que se podría provocar una amenaza bajo ciertas circunstancias de vulnerabilidad. En otras palabras, el riesgo resulta de la integración dinámica de las condiciones de amenaza y vulnerabilidad. Para el efecto se integró la estimación de riesgos siguiendo una combinación de los procedimientos de Evans y Olson (2002) y Vose (2000)⁸.

Primeramente, se reconocen las amenazas – eventos de potencial efecto dañino y vulnerabilidades – elementos de propensión; a partir de cuyo análisis serán propuestos los riesgos construidos a partir de la relación entre las mismas amenazas y vulnerabilidades.

Tomando en consideración el entorno social, ambiental, político y económico de la Política; las amenazas y vulnerabilidades identificables son:

Cuadro 5. Amenazas al desempeño de la Política Nacional de Competitividad

Amenazas	Probabilidad de ocurrencia (%)
1) La interrupción del apoyo institucional del PRONACOM.	5%
2) Ocurrencia de algún evento extremo imprevisto	10%
3) Competencia/intervención institucional externa.	15%
4) Crisis económica financiera.	20%
5) Pobre interés del público meta.	30%
6) Cambio estructural institucional (actores, procesos, métodos, etc.)	25%

Cuadro 6. Vulnerabilidades del desempeño de la Política Nacional de Competitividad

<u>Vulnerabilidades</u>	<u>Propensión (%)</u>
1) Elevados costos de mantener vigencia del mensaje.	20%
2) Recursos institucionales limitados <i>per se</i>	60%
3) Convocatoria débil en los procesos participativos	50%
4) Desconocimiento y/o comunicación deficiente de la Política	35%
5) Escepticismo de inversionistas y empresarios respecto a la Política	50%
6) Débil motivación de actores de influencia (liderazgo negativo)	25%
7) Baja inversión pública para apalancar inversión de iniciativas	40%
8) Dificultad de materializar avances en prioridades	50%
9) Desvinculación de dinámicas nacional y local	65%
10) Carencia de apoyo del liderazgo al más alto nivel	70%

⁸ Evans, J. R and D. L. Olson (2002). Introduction to simulation and risk analysis. Prentice Hall.
Vose, D. (2000). Risk Analysis: A quantitative guide. 2nd edition. Wiley & Sons.

El siguiente cuadro, resume las interacciones entre amenazas y vulnerabilidades; en el que se analiza la correspondencia entre amenazas y vulnerabilidades. Esta correspondencia resulta de la multiplicación de amenazas por vulnerabilidades. Para fines de mediar este ejercicio de estimación directa, se plantea la interpretación de la matriz amenazas-vulnerabilidades.

		AMENAZAS					
		1.Sin apoyo del PRONACOM	2.Evento extremo	3.Intervención institucional	4.Crisis económica-financiera	5.Publico meta desinteresado	6.Cambio estructural institucional
VULNERABILIDADES	1.Altos costos de mantener mensaje vigente					Media	
	2.Escasos recursos institucionales		Media		Alta	Muy alta	Alta
	3.Participación ciudadana débil			Media		Alta	Alta
	4.Desconocimiento de la Política				Media	Media	Media
	5.Inversionistas y empresarios escépticos			Media	Media	Alta	Alta
	6.Actores influyentes desinteresados					Media	Media
	7.Bajo apalancamiento de inversión pública			Media	Media	Alta	Media
	8.Difícil materializar avances en prioridades			Media	Media	Alta	Alta
	9.Desvinculación dinámicas nacional-local		Media	Media	Alta	Muy alta	Muy alta
	10.Sin apoyo de liderazgo al más alto nivel		Media	Media	Alta	Muy alta	Muy alta

Desde la perspectiva de la ocurrencia de amenazas, los escenarios de influencia en la Política, por falta de apoyo del PRONACOM representan bajo riesgo. Asimismo, en caso de eventos extremos y la intervención institucional, parece ser que inducen un efecto. Por otro lado, una crisis económica-financiera, el desinterés del público meta y el escenario de un cambio estructural institucional; parecen ser las ocurrencias que tendrían una mayor incidencia.

En contraste, considerando la influencia de las vulnerabilidades, parece que el costo de mantener la vigencia del mensaje de la Política, junto con un conocimiento limitado de la misma y una débil motivación de los actores de influencia son elementos de propensión de menor relevancia. En contraste, la limitación de recursos institucionales, la desvinculación entre las dinámicas nacional y local y la carencia de apoyo del liderazgo al más alto nivel pueden ser las mayores debilidades del escenario probabilístico.

El resumen de las tres condiciones de amenaza que implican niveles de riesgos altos y muy altos se resume sistemáticamente en la siguiente secuencia de cuadros.

Amenaza	Escenarios vulnerables	Nivel de Riesgo
Desinterés del público meta	Recursos institucionales limitados Desvinculación nacional – local Carencia de apoyo del liderazgo de alto nivel	MUY ALTO
	Débil convocatoria de procesos participativos Inversionistas y empresarios escépticos Bajo apalancamiento de inversión pública Dificultad de materializar avances en prioridades	Alto

Amenaza	Escenarios vulnerables	Nivel de Riesgo
Cambio estructural institucional	Desvinculación nacional – local Carencia de apoyo del liderazgo de alto nivel	MUY ALTO
	Recursos institucionales limitados Débil convocatoria de procesos participativos Inversionistas y empresarios escépticos Dificultad de materializar avances en prioridades	Alto

Amenaza	Escenarios vulnerables	Nivel de Riesgo
Crisis económica - financiera	Recursos institucionales limitados Desvinculación nacional – local Carencia de apoyo del liderazgo de alto nivel	Alto

XII. Expectativas (análisis prospectivo)

La exploración de los posibles escenarios a los que se afronta la Política, requiere de dos insumos fundamentales (figura 10.1):

- I. El contexto, conformado por las tendencias globales entorno a Guatemala, las propensiones del sistema en el que se desenvuelve la Política y las acciones de los agentes de cambio (actores clave)
- II. Las relaciones entre las variables clave del entorno. Es decir, aquellos factores que conforman dicho entorno social-ambiental, político y económico alrededor de la Política.

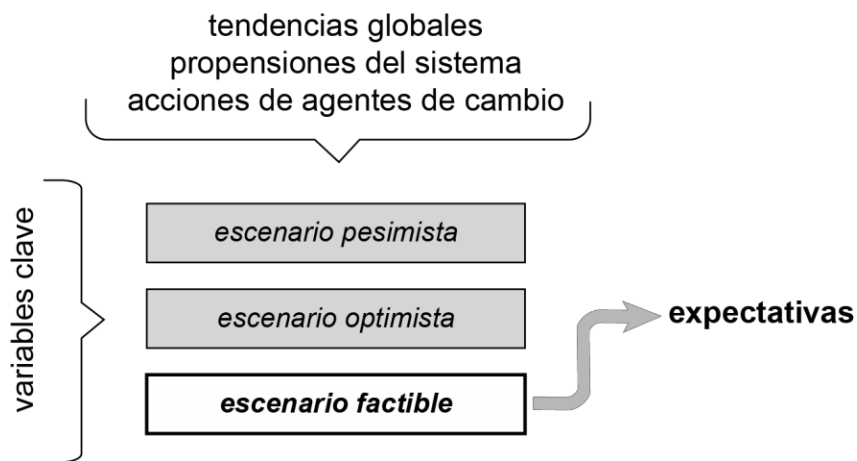


Figura 10.1. Método prospectivo (escenarios), para la estimación de expectativas.

El conjunto del contexto en el que se desempeña la Política Nacional de Competitividad y las variables claves del entorno, se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Variables del contexto de la Política Nacional de Competitividad

No.	Variables
1	Tendencia de mercados de los socios comerciales*
2	Flujo de remesas familiares
3	Aportes de la productividad sectorial al PIB nacional
4	Desempeño de las prioridades de la competitividad.
5	Transición rural-urbana / concentración economía en centros poblados
6	Crecimiento de la población económicamente activa (PEA).
7	Condición de bienestar y sostenibilidad social
8	Sostenibilidad ambiental
9	Surgimiento de nuevos clústeres productivos
10	Gestión y soporte institucional
11	Apoyo político de alto nivel

* Mercados de EUA, México, Europa, América Central, Colombia, etc.

Para identificar la naturaleza de las relaciones entre las variables del contexto entorno a la Política, se construye una matriz de relaciones de influencia- dependencia (Cuadro 8). Este proceso se desarrolla aplicando la metodología MIC- MAC (Godet, 1999) ⁹ por medio de la cual se interpretan las influencias directas e indirectas entre variables; es decir la forma en que las relaciones directas ejercen influencia en las relaciones de segundo orden.

Cuadro 8. Matriz de relaciones entre variables del contexto de la Política

Influencia entre variables		Variables										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Variable	1. Mercados de socios comerciales	0	3	3	2	2	2	2	1	3	1	2
	2. Desempeño prioridades institucionales	1	0	2	1	3	2	2	1	2	1	0
	3. Aportes de productividad sectorial al PIB	2	1	0	2	2	2	2	1	3	1	1
	4. Desempeño prioridades competitividad	1	2	2	0	3	3	3	3	3	2	2
	5. Concentración economía en centros poblados	1	2	3	2	0	3	3	3	3	2	3
	6. Crecimiento Población Económicamente Activa	2	2	3	3	3	0	3	2	3	2	2
	7. Bienestar social	1	2	2	3	3	3	0	3	3	2	2
	8. Sostenibilidad ambiental	1	1	3	3	3	1	3	0	3	2	1
	9. Surgimiento nuevos clústeres productivos	2	2	2	2	3	3	3	2	0	2	2
	10. Gestión y soporte institucional	0	1	2	3	2	2	3	3	2	0	3
	11. Apoyo político de alto nivel	0	1	2	3	2	1	3	3	2	3	0

El cuadro 8 documenta el nivel de influencia que tiene cada variable en las demás. Esto es, se asigna el valor 0 cuando no hay influencia y así asciende a influencia media (1), alta (2) y muy alta (3).

Entonces, a partir del tratamiento cuadrático (i.e. elevación al cuadrado) de la matriz de relaciones directas, se pueden poner en evidencia las denominadas variables clave; las cuales aparecen como variables con mayor influencia y/o dependencia según sea el caso.

La figura 10.2 (siguiente página), resume el resultado de la operación de factores para el análisis estructural. Conforme a sus valores resultantes de influencia y dependencia, en dicho gráfico, se evidencian las variables clave y aquellas que resultan ser reguladoras, del entorno y palancas secundarias.

Como resultado de tal operación, las distintas calificaciones a las variables entorno a la Política Nacional de Competitividad son:

1. Las variables clave, son aquellas que tienen más relación de dependencia en las demás variables y además ejercen una mayor influencia en el sistema.
2. Las variables reguladoras cuya relación de dependencia e influencia no es determinante para las relaciones con las demás variables; pero pueden ser palancas secundarias en el sistema.
3. Las variables del entorno y autónomas, tienen influencia o dependencia modestas en la dinámica de las demás variables.

⁹ Godet, M. 1999: De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospectiva y Estrategia. ALFAOMEGA Grupo Editor. México

4. Variables resultado, aquellas que de darse las mejores condiciones del entorno serán beneficiadas con una expectativa de mejoría

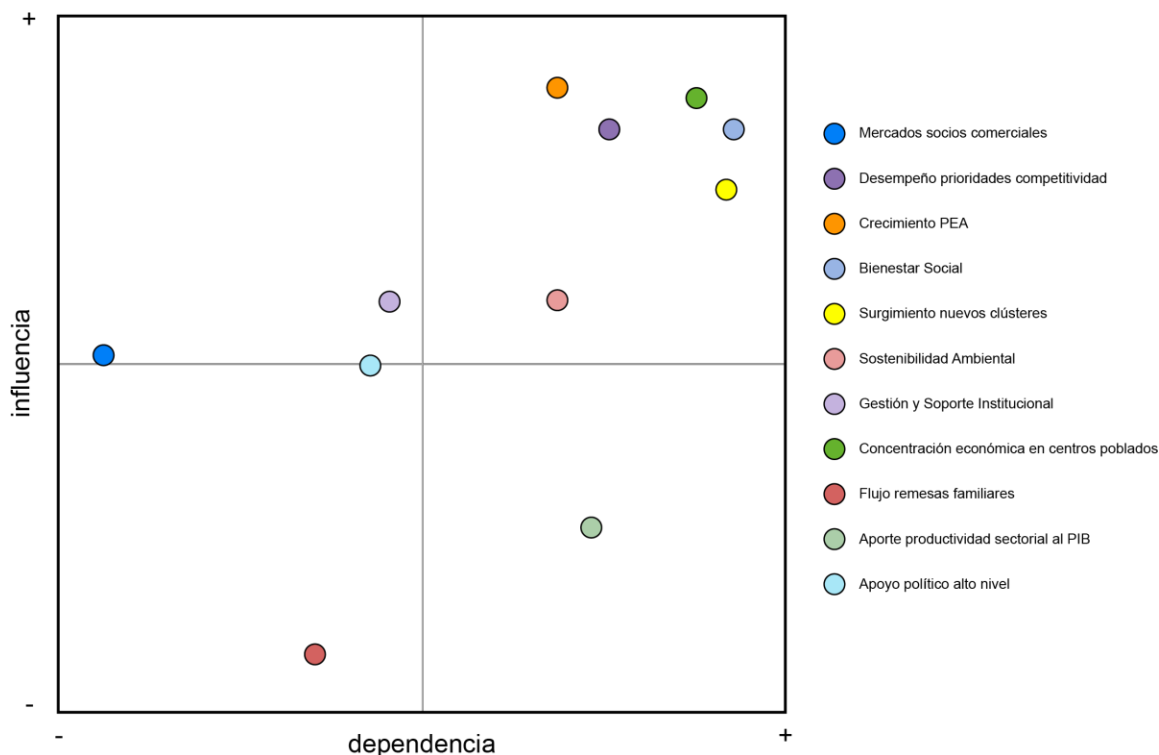


Figura 10.2 Diagrama de relaciones de dependencia e influencia de las distintas variables del entorno de la Política Nacional de Competitividad.

Conforme al resultado del análisis estructural, las distintas clasificaciones de las variables del entorno de la Política son presentadas en el Cuadro 9, a continuación.

Cuadro 9. Clasificación de variables conforme al análisis estructural

Clave:	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento de la PEA, - Concentración de la economía en centros poblados, - Desempeño de las prioridades de la competitividad, - Bienestar social, y - Surgimiento de nuevos clústeres.
Reguladoras (palancas secundarias)	<ul style="list-style-type: none"> - Sostenibilidad ambiental, - Gestión y soporte institucional, y - Apoyo político de alto nivel.
Del entorno:	<ul style="list-style-type: none"> - Desempeño de los mercados de socios comerciales, y - Flujo de remesas familiares.
Resultado:	<ul style="list-style-type: none"> - Aporte de la productividad sectorial al PIB.

Aplicando la interpretación del análisis estructural, se pueden entonces plantear tres escenarios en los que puede implementarse la Política: Pesimista, Optimista y Factible para la competitividad de Guatemala.

Escenario Pesimista: La Política no incide en la competitividad.

En este caso, la carencia de apoyo político, soporte institucional y gestión ambiental; las variables clave no ejercen influencia alguna en la competitividad del país; con lo cual la productividad sectorial actual y futura no son desarrolladas.

Los potenciales del país no encuentran eco en políticas públicas; resultando además en la dificultad de apuntalar una política fiscal que soporte la gestión de bienestar social – derivando además en una migración laboral forzada de la PEA a actividades de poco potencial y/o hacia el extranjero.

Escenario Optimista: La Política es el referente principal de competitividad.

Los sectores productivos actuales asumen como propias las directrices de la Política; contando además con una empatía natural con las autoridades políticas al más alto nivel. La inversión se ve motivada a invertir, dado que las condiciones ambientales y sociales del país resultan idóneas.

Los nuevos clústeres han encontrado un entorno favorable en un sistema sostenible de ciudades intermedias; el cual recibe en condiciones favorables a una creciente PEA. Por ende, el gobierno invierte en la mejoría de sus prioridades para soportar la competitividad nacional. Dado todo lo cual se abrirán además nuevas oportunidades de comercio en mercados internacionales.

Escenario Factible: La Política es aplicada como herramienta de incidencia.

Las principales condiciones que favorecen el crecimiento de la economía nacional son el crecimiento de la PEA y la acelerada migración de condiciones rurales a urbanas. Con ello, las prioridades de competitividad han mejorado parcialmente; dado un apoyo institucional pero sostenido y un soporte político modesto.

Sin embargo, los sectores productivos tradicionales no han asumido riesgos y han promovido algunas iniciativas de mediana incidencia; no se han motivado por la carencia de señales que incentiven su involucramiento. El crecimiento de clústeres e innovación productiva han encontrado retos para captar nuevos capitales que apalanquen sus actividades productivas; dado que la gestión ambiental y la inversión pública en cerrar brechas de bienestar social no han llegado a los estándares por medio de los cuales sean motivadas tales inversiones.

XIII. Viabilidad de implementación

Aplicando los insumos e información desarrollados en este análisis, se listan a continuación aquellas condiciones que, desde la perspectiva de dicha información, favorecen la implementación de la Política. Asimismo, se plantean aquellas condicionantes para la implementación Política; derivado de cuya resolución podría apuntalar la factibilidad de la misma.

Condiciones favorables

Guatemala está cambiando la base de su crecimiento económico derivado de la migración de su población hacia el entorno de centros poblados. Ahí, las oportunidades de crecimiento sano son factibles; por la posibilidad de optimizar las inversiones en las condiciones favorables para la competitividad (e.g. educación, salud, infraestructura, etc.). Además, en la misma condición urbana, Guatemala contará con el mayor estrato de su población en condición económicamente activa.

A nivel macroeconómico, los 11 clústeres productivos hacen sentido; pero dicho potencial debe ser apalancado en las ciudades intermedias. Esto es, inclusive, aplicando un carácter subsidiario del Estado guatemalteco y motivando mecanismos financieros que apalanquen este esfuerzo institucional.

Dentro de este enfoque de inversión pública, hay dos variables que pueden ser determinantes: las condiciones de bienestar en el entorno de centros poblados y el fortalecimiento de capacidades locales; en especial las estructuras institucionales locales, e.g. representaciones sectoriales y corporaciones municipales.

Retos a corto y mediano plazo

Estas condicionantes representan desafíos para la competitividad del país; y por ende para la Política misma. De ser atendidos, pueden aún potenciar las condiciones favorables para así dar una mejor oportunidad al desempeño económico del país. En otras palabras, su resolución y atención puede tener un efecto multiplicador para el país.

El reto de enfocar apoyo institucional es el más evidente. De contar con el involucramiento comprometido de actores públicos y privados; será factible optimizar inversiones institucionales estratégicas que a su vez darán notoriedad a la iniciativa que promueve la Política. Este esfuerzo, debe de contar además, con un decidido apoyo político al más alto nivel; lo cual posiblemente sea atraído y complementado con la misma inversión pública-institucional. Como parte de este esfuerzo político-institucional quizás el mayor reto estructural (a nivel nacional y local) es la gestión ambiental. Su atención prioritaria y desempeño sostenible tendrá repercusiones favorables tanto en la mejoría del bienestar social como en las condiciones para la productividad.

Finalmente, la viabilidad de la Política afronta el reto del acercamiento entre las agendas de competitividad nacional y local. Es decir, extender el enfoque de apoyo institucional desde el ámbito nacional y su correspondiente proyección al sistema de ciudades intermedias de la Política.

XIV. Respaldo a la Política Nacional de Competitividad

La gestión pública de la Política Nacional de Competitividad inició alrededor de febrero de 2018. A partir de entonces, se ha realizado un mapeo de los actores que están relacionados de manera directa e indirecta en la implementación de la Política; contando además con respaldo del sector productivo a través de sus diferentes cámaras y gremiales y el sector académico; notablemente a través del Observatorio Económico Sostenible, referente en la Universidad Del Valle de Guatemala. Estos actores han apoyado el proceso de socialización y difusión de la Política durante el 2018 y con quienes se estima se pueden trabajar diferentes temas a nivel territorial.

Identificación de actores según su tipo			Nivel de influencia*	Nivel de disponibilidad*			Estrategias a implementar
				Físico	Financiero	Social	
Consciente (Interés Alto)	FUNDESA		5	5	5	5	Fortalecer alianzas de cooperación y transferencia de información
	Proyecto CEO		5	5	5	5	Establecimiento de alianzas para la implementación de la Política en el sur Occidente del país.
	Organismo Ejecutivo		5	3	1	5	Involucramiento de las instituciones para que en el ámbito de su que hacer, se fortalezca la institucionalidad y se promueva la competitividad
	Cooperación Internacional		3	5	5	5	Generación de estrategias para apoyo en los ejes identificados dentro de la Política
	Camaras y Gremiales		3	3	3	3	Socialización de Política de competitividad
	Organizaciones pro desarrollos		5	3	1	5	Socialización de Política de competitividad
Potencial (Interés)	Organismo Legislativo		5	3	3	3	Inclusión para generación de marcos jurídicos que fomenten la inversión y promuevan la competitividad
	Organismo Judicial		3	1	1	5	Inclusión para garantizar certeza jurídica y promover la inversión
	Academia		3	5	1	5	Socialización de Política para inclusión y apoyo en generación de capacidades en función de los ejes y cluster priorizados en la Política. Además de generación de información a través de tanques de pensamiento e institutos de investigación
Identificaciones de actores según su tipo			Nivel de influencia*	Grado de interés*			Estrategias a implementar
				Físico	Financiero	Social	
Opositor	Afecta sus intereses particulares	Sindicatos	3	3	3	5	Identificar temas de interés e incluirlos dentro de temas específicos
		Organizaciones No Gubernamentales	3	3	3	3	Identificación de intereses y enmarcar por temas
		Cooperativas	3	5	5	5	vincularlos en temas de la Política Nacional de Competitividad
	Afecta sus intereses colectivos	organizaciones locales	1	3	1	3	inclusión dentro de las estrategias de competitividad desde su formulación
		líderes comunitarios	1	3	1	5	inclusión en procesos de competitividad
Total			11	17	13	21	
* Criterios para la ponderación para todos los campos				Alto	Medio	Bajo	
				5	3	1	

La Fundación para el Desarrollo (FUNDESA) ha respaldado la Política como aliado estratégico de PRONACOM. Entre las líneas conjuntas de trabajo, destaca el desarrollo del Índice de Competitividad Local (ICL); que permite medir a nivel local (municipal) las brechas y avances de cada municipio en cuanto a indicadores de competitividad. Este es, un proxy del Índice de Competitividad Global que mide el Foro Económico Mundial. Asimismo, FUNDESA en alianza con AGEXPORT y

PRECON desarrollan el programa Creando Oportunidades Económicas (CEO) financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID. El programa CEO busca generar al menos 50,000 empleos y es una fuente de financiamiento para diferentes iniciativas que impulsen la Política Nacional de Competitividad, sobre todo en el área de influencia del programa en el occidente de Guatemala.

Otro actor relevante es el organismo legislativo; que ha apoyado la agenda legislativa impulsada en el marco de la Política Nacional de Competitividad. Así lo evidencia la aprobación de varias leyes que permitirán tener avances en materia de competitividad y productividad. Por mencionar algunas, Las Reformas al Código de Comercio que fueron aprobadas en 2018 y permitieron simplificar y digitalizar los procesos de inscripción de empresas, logrando así que Guatemala subiera 50 posiciones en el indicador de aperturas de empresas en el informe del índice *Doing Business* 2018. Otro caso es la iniciativa de Ley 5500 que contiene la creación de Instituto Guatemalteco para la Competitividad y la Agencia Pro-Guatemala, que al momento de presentar este documento se encuentra en segunda lectura dentro de la agenda legislativa, con perspectivas de ser aprobada en los próximos meses del 2019. Similarmente, pero con menor avance está la Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento. Se estima que en los próximos meses y durante el 2020 pueda presentarse al congreso un nuevo paquete de leyes que complementen a las que ya han sido presentadas y que se encuentran en discusión y/o aprobación.

La Política obtuvo el respaldo del sector sindical y se llevó a cabo un proceso de etiquetado presupuestario preliminar de las acciones del sector público vinculadas a la Política

Por otra parte, es necesario hacer un trabajo exhaustivo en la vinculación e integración de las diferentes dependencias del Organismo Ejecutivo en la implementación de la Política. Particularmente, el trabajo de aquellas instancias que son entes rectores en alguna de las materias que impulsa la Política, tal es el caso de educación, gobernación, energía, infraestructura, etc. Según lo establece la misma Política, dentro de las acciones a realizar en el corto plazo y como parte de la primera fase de implementación, debe continuarse con el trabajo de un etiquetado presupuestario que permita establecer las acciones que, dentro de sus mandatos, están desarrollando las distintas instituciones, así como las nuevas acciones que deben implementar para alcanzar las metas planteadas en la misma.

Se está trabajando con la cooperación internacional y nacional, en proyectos específicos que permitan la implementación de la Política, tal es el caso de GIZ, La Unión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, SENACYT, el Observatorio Económico Sostenible, CEO, entre otros, con quienes se han desarrollado o están desarrollando iniciativas para impulsar la competitividad, sobre todo a nivel territorial. Apoyos para la validación de la metodología propuesta para la implementación de Estrategias Territoriales de Competitividad o apoyos para el fortalecimiento de los ecosistemas de emprendimiento y las mesas de competitividad son algunas de las acciones que se están llevando a cabo a través de las alianzas estratégicas que se están generando con el sector de cooperación.

En las distintas ciudades intermedias, se ha promovido el fortalecimiento de las mesas de competitividad como espacios de articulación de sectores representados a nivel territorial. Asimismo, se ha trabajado en la promoción de la Política motivando la participación de representantes sectoriales y productivos en el mismo ámbito.

CONSIDERACIÓN FINAL

XV. Conclusiones

Luego de la síntesis temática y el análisis de la Política Nacional de Competitividad, se pueden derivar las siguientes conclusiones:

1. La Política cuenta con un marco conceptual claro e inequívoco de implementación, esclarecido por medio de la Estrategia 11-11-9. Sin embargo, para la ejecución de las acciones necesarias para la incidencia de la Política, es necesario el involucramiento e inversión de esfuerzos de varias instituciones (públicas y privadas). Estos actores son, en primera instancia, aquellos asociados a los pilares de la competitividad: Requerimientos básicos, potenciadores de eficiencia, factores de innovación y sofisticación, y pilares transversales.
2. Resultan evidentes los contrastes entre las condiciones para la competitividad que presentan las ciudades intermedias y el área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Este contexto lo denotan particularmente las diferencias en el entorno de bienestar social, el Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Competitividad Local (ICL) de ambos entornos contrastantes entre sí. Esta situación hace difícil la promoción del sistema de ciudades intermedias que dicta la política.
3. Las diferencias entre las ciudades intermedias en las proporciones entre población urbana y rural; deriva en disparidades en el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) y en el Índice Socioecológico Municipal (ISEM). Esto obliga asimismo a una diferenciación en abordajes particulares para las distintas ciudades intermedias.
4. El entorno político guatemalteco, particularmente los ciclos de períodos de elección general, han sido correlacionados con la variación temporal del PIB y el índice de inflación a lo largo de 20 años. A lo largo de este plazo, el ciclo de períodos de gobierno tiene una correlación de 0.361 y -0.012 con la variación del PIB y la oscilación de la inflación respectivamente. Tal observación puede interpretarse como una precaria interrelación entre la política económica del país y la administración pública; una observación que podría no ser un escenario favorable para la Política Nacional de Competitividad, dada su evidente relación con la dinámica económica del país.
5. A partir del análisis de riesgos realizado en base a la estimación de amenazas y vulnerabilidades al desempeño de la Política, destacan como factores determinantes los recursos institucionales, la desvinculación entre las dinámicas del área Metropolitana de Guatemala y el sistema de ciudades intermedias y el apoyo político a las iniciativas que promueve la Política.
6. Luego del análisis estructural de las influencias-dependencias entre las variables propuestas de la gestión de la Política, resulta evidente el modesto aporte del flujo de remesas familiares a la Política misma; lo cual contrasta con la relevancia que tienen la proyección de la PEA, la transición de la economía hacia las ciudades intermedias y el desempeño de los pilares transversales de la competitividad (bienestar social y sostenibilidad ambiental).

XVI. Recomendaciones

A manera de corolario de este documento de contexto y análisis de la Política Nacional de Competitividad; surge la deducción de algunas recomendaciones meritorias de atención. Estas se plantean con la consabida reserva de profundizar el análisis de las observaciones, interpretaciones y conclusiones planteadas a lo largo del documento.

- La Política sugiere inversiones estratégicas en infraestructura urbana para las ciudades intermedias, bienestar social en salud-educación-seguridad, conectividad – Red Vial Nacional y conectividad – aeropuertos. Es recomendable establecer y actualizar los montos sugeridos en estas inversiones; disgregándolo además en el sistema de ciudades intermedias.
- Es importante para el desarrollo de las actividades del PRONACOM, cómo instancia llamada a liderar y coordinar las acciones en el marco de la Política, extender su alcance con aportes profesionales en materia de gestión técnica-sectorial, que permitan viabilizar las gestiones y operaciones para la implementación de los diferentes programas y proyectos ejecutados por el Programa Nacional de Competitividad. Se sugiere esto a la luz de la relevancia que tiene para la Política el apoyo y gestión institucional a la misma.
- El análisis de riesgos desarrollado mostró las limitantes de la Política; basando el ejercicio temático en una percepción de las probabilidades de ocurrencia de amenazas y del nivel de propensión de las vulnerabilidades. Sin embargo, el levantamiento de una encuesta con tal enfoque seguramente puede dar una mayor solidez y enfoque de las conclusiones alcanzadas.
- Sobre mitigación de riesgos identificados, puede recalcar la relevancia de contar con un apoyo institucional al desarrollo de la Política así como la gestión – cabildeo del apoyo político. Esto último es, tanto para el sector público-gubernamental, como en el contexto del sector productivo del país. Asimismo, cobra especial relevancia la desvinculación nacional – local; un tema de raíces estructurales en la administración pública guatemalteca, pero no por ello carente de necesidad de ser atendido.
- Similarmente al análisis de riesgos, el análisis estructural realizado puede ser fortalecido con una consulta extendida, sobre dos aspectos: la escogencia de las variables del entorno de la Política y la interpretación de las categorías de influencia entre las mismas variables.
- Un aspecto meritorio de exploración, mencionado con reserva en este ensayo técnico, es la condición de la gobernanza en el ámbito de las ciudades intermedias. Posiblemente una exploración más profunda de este contexto haría más robusto el entendimiento de los contextos locales en el sistema de

Ciudades. Se sugiere por lo tanto, la consulta de al menos dos referentes de investigación del entorno local: el ranking municipal y la consulta del índice de presencia del estado, propuestos por la SEGEPLAN y el Informe de Desarrollo Humano (del sistema de Naciones Unidas en Guatemala).

- Un aspecto no abordado explícitamente en la Política es el proceso de transición entre la productividad presente o sectorial y los clústeres que de acuerdo a la Política surgirán con mayor relevancia en el contexto económico de Guatemala. Se sugiere por lo tanto hacer un ejercicio analítico sobre tal proceso de transición, con el propósito de explorar la mejor manera de aprovechar favorablemente lo que será sin duda un proceso sin precedentes en el país.
- Uno de los aspectos observados en el entorno social y ambiental en el que se desarrolla la Política, son los contrastes entre ciudades intermedias; evidenciado en los índices: ICVU e ISEM. Esto puede dificultar el abordaje unificado a ciudades intermedias; lo cual a su vez puede inducir el riesgo de inducir desigualdades entre tales conglomerados urbanos. Se sugiere por lo tanto, abordar la temática con más detalle y alimentar el necesario análisis con información e investigación que siempre puede mejorar.
- Resulta evidente que la Competitividad que busca la Política requiere el apalancamiento por medio del aporte de una variedad de actores. Por ende, se recomienda el diseño e implementación de una estrategia de acercamiento y cabildeo entre los rectores y actores de rectorías sectoriales, inversión de recursos y conducción de iniciativas temáticas.

XVII. Bibliografía

- Encuesta de Expectativas Económicas al Panel de Analistas Privados (2018). Banco de Guatemala.
- Evans, J. R and D. L. Olson (2002). Introduction to simulation and risk analysis. Prentice Hall. –
- Gerencia Económica. Banco de Guatemala (2018). Evaluación de la Política Económica, Cambiaria y Crediticia a Noviembre de 2018 y Perspectivas Económicas para 2019. Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos. Banco de Guatemala. –
- Godet, M. 1999: De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospectiva y Estrategia. ALFAOMEGA Grupo Editor. México.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (2012). Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad Local y Creciente construcción del riesgo. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (2013). Manual básico de utilización del Índice Socioecológico Municipal
- ISEM. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- Municipalidad de Guatemala (2005). Plan Guatemala 2020: La ciudad para vivir.
- Programa Nacional de Competitividad (2018). Política Nacional de Competitividad 2018-2032.
- Ministerio de Economía. Guatemala. - Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT). Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
- The Conference Board Total Economy Database (2017). Growth Accounting and Total Factor Productivity, 1990-2016.
- Vose, D. (2000). Risk Analysis: A quantitative guide. 2nd edition. Wiley & Sons.

XVIII. Anexos

CIUDADES INTERMEDIA PIB per Capita e ICL

<u>Ciudad Intermedia</u>	<u>Municipio</u>	<u>PIB per cápita</u>	<u>ICL</u>	<u>Ranking</u>
Oriente	Chiquimula	\$ 4,457.64	57.54	66
	Zacapa	\$ 4,668.71	66.78	17
	Teculután	\$ 5,024.13	66.48	19
	Estanzuela	\$ 5,313.39	70.11	8
	Río Hondo	\$ 4,283.48	66.33	20
	PROMEDIO	\$ 4,749.47	65.45	26
Panchoy	Antigua Guatemala	\$ 5,704.85	74.70	1
	Jocotenango	\$ 6,269.79	66.10	21
	Pastores	\$ 4,578.43	59.63	49
	Santa María de Jesus	\$ 3,709.03	52.62	122
	Ciudad Vieja	\$ 5,112.16	61.91	33
	San Miguel Dueñas	\$ 4,513.72	62.48	29
	Alotenango	\$ 4,331.06	55.27	90
	San Anotonio Aguas Calientes	\$ 4,984.70	59.66	48
	Santa Catarina Barahona	\$ 4,862.56	59.41	51
PROMEDIO	\$ 4,896.26	61.31	49	
Ciudad Portuaria San José	Escuintla	\$ 4,767.41	70.53	6
	Santa Lucía Cotzumalguapa	\$ 3,991.98	61.67	36
	Masagua	\$ 2,939.41	54.90	97
	La Gomera	\$ 3,057.51	58.97	54
	San José	\$ 3,627.50	59.77	45
	Iztapa	\$ 3,143.99	60.60	39
	PROMEDIO	\$ 3,587.97	61.07	46
Ciudad de Los Altos	San Cristobal Totonicapan	\$ 3,014.79	52.18	129
	Quetzaltenango	\$ 5,926.47	66.70	18
	Salcajá	\$ 5,182.78	65.15	24
	Olintepeque	\$ 3,596.40	56.66	73
	San Juan Ostuncalco	\$ 3,258.17	51.62	135
	San Mateo	\$ 4,708.61	55.93	85
	Almolonga	\$ 3,868.31	57.13	70
	Cantel	\$ 4,218.23	55.02	94
	La Esperanza	\$ 5,178.20	59.00	52
	PROMEDIO	\$ 4,492.14	58.40	69
Ciudad Nor-Occidente	Huehuetenango	\$ 4,487.72	57.74	63
	Chiantla	\$ 2,384.79	44.74	261
	PROMEDIO	\$ 3,436.26	51.24	162

Ciudad de las Verapaces	Cobán	\$ 2,933.05	50.93	144
	Santa Cruz Verapaz	\$ 3,025.08	47.07	218
	San Cristobal Verapaz	\$ 2,802.26	44.86	258
	San Pedro Carchá	\$ 1,966.71	42.53	306
	San Juan Chamelco	\$ 2,513.72	45.38	250
	PROMEDIO	\$ 2,648.16	46.15	235

Ciudad Turística de Petén	Flores	\$ 3,763.56	58.09	59
	San Benito	\$ 3,937.78	56.20	83
	PROMEDIO	\$ 3,850.67	57.15	71

Ciudad Portuaria Puerto Barrios	Puerto Barrios	\$ 4,753.71	61.87	34
	Livingston	\$ 3,241.75	51.13	140
	Morales	\$ 3,863.12	55.74	86
	PROMEDIO	\$ 3,952.86	56.24	87

Ciudad de Guatemala	Retahuleu	\$ 3,927.40	62.43	30
	San Sebastian	\$ 3,809.93	58.56	57
	Santa Cruz Mulua	\$ 3,576.41	57.24	69
	San Martin Zapotitlan	\$ 3,875.88	57.52	67
	San Felipe	\$ 4,290.33	59.93	42
	Champerico	\$ 3,060.06	52.54	123
	El Asintal	\$ 2,673.31	49.25	168
	Mazatenango	\$ 4,585.10	59.78	44
	Coatepeque	\$ 3,779.36	53.74	103
	PROMEDIO	\$ 3,730.86	56.77	78

San Marcos	Esquipulas Palo Gordo	\$ 3,059.64	49.31	167
	San Marcos	\$ 4,596.34	60.81	37
	San Pedro Sacatepequez	\$ 4,071.05	55.30	88
	San Antonio Sacatepequez	\$ 2,928.47	46.71	228
	PROMEDIO	\$ 3,663.88	53.03	130

Resumen		<u>PIB per Cápita</u>	<u>ICL</u>	<u>Ranking</u>
	Ciudad Intermedia Oriente	\$ 4,749.47	65.45	26
	Panchoy	\$ 4,896.26	61.31	49
	Ciudad Portuaria San José	\$ 3,587.97	61.07	46
	Ciudad de Los Altos	\$ 4,492.14	58.40	69
	Ciudad Nor-Occidente	\$ 3,436.26	51.24	162
	Ciudad de las Verapaces	\$ 2,648.16	46.15	235
	Ciudad Turística de Petén	\$ 3,850.67	57.15	71
	Ciudad Portuaria Puerto Barrios	\$ 3,952.86	56.24	87
	Ciudad de Guatemala	\$ 3,730.86	56.77	78
	San Marcos	\$ 3,663.88	53.03	130
	Cd. Guatemala	\$ 10,154.89	74.64	1

ÍNDICE SOCIOECOLÓGICO MUNICIPAL - ISEM (IARNA)

<u>Ciudad Intermedia</u>	<u>Municipio</u>	<u>Social</u>	<u>Económico</u>	<u>Ambiental</u>	<u>Institucional</u>	<u>ISEM</u>	
Oriente	Chiquimula	6.94	6.40	5.13	4.33	5.70	
	Zacapa	7.45	6.55	5.40	3.74	5.79	
	Teculután	8.02	6.99	5.74	4.03	6.20	
	Estanzuela	8.17	6.33	5.56	4.29	6.09	Promedio
	Río Hondo	8.17	6.76	5.77	4.16	6.22	<u>ISEM</u> 6.00
Panchoy	Antigua Guatemala	8.86	6.14	5.81	5.40	6.55	
	Jocotenango	8.73	6.06	5.75	4.78	6.33	
	Pastores	7.44	6.28	4.60	4.56	5.72	
	Santa María de Jesus	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	Ciudad Vieja	8.13	6.39	5.35	4.54	6.10	
	San Miguel Dueñas	7.83	6.24	5.59	4.03	5.92	
	Alotenango	6.73	6.04	5.06	4.39	5.56	
	San Anotonio Aguas Calientes	8.33	6.83	4.64	4.01	5.95	Promedio
	Santa Catarina Barahona	7.64	7.14	5.00	3.91	5.92	<u>ISEM</u> 5.34
Ciudad Portuaria San José	Escuintla	7.91	6.01	5.68	4.63	6.06	
	Santa Lucía Cotzumalguapa	6.97	5.72	5.45	4.84	5.75	
	Masagua	7.08	6.49	4.73	4.29	5.65	
	La Gomera	6.53	6.78	5.13	4.52	5.74	
	San José	7.74	6.47	5.33	4.12	5.92	Promedio
	Iztapa	7.17	6.54	4.98	3.72	5.60	<u>ISEM</u> 5.78
Ciudad de Los Altos	San Cristobal Totonicapan	6.49	7.88	5.12	4.10	5.90	
	Quetzaltenango	8.67	6.87	5.90	5.26	6.68	
	Salcajá	8.69	6.82	5.21	4.29	6.25	
	Olintepeque	7.09	6.87	5.33	4.20	5.87	
	San Juan Ostuncalco	6.13	7.84	5.53	4.40	5.98	
	San Mateo	8.11	6.72	6.16	3.81	6.20	
	Almolonga	7.06	7.49	6.13	3.93	6.15	
	Cantel	7.63	7.47	5.48	3.37	5.99	Promedio
	La Esperanza	8.26	6.40	5.96	4.22	6.21	<u>ISEM</u> 6.17
Ciudad Nor-Occidente	Huehuetenango	8.14	6.26	5.51	4.40	6.08	Promedio
	Chiantla	5.48	6.93	5.16	4.20	5.44	<u>ISEM</u> 5.76
Ciudad de las Verapaces	Cobán	5.59	5.82	5.00	4.53	5.24	
	Santa Cruz Verapaz	5.57	6.04	5.07	3.99	5.17	
	San Cristobal Verapaz	5.03	5.75	5.25	3.98	5.00	
	San Pedro Carchá	4.47	5.66	5.03	4.29	4.86	Promedio
	San Juan Chamelco	5.07	5.59	5.22	3.73	4.90	<u>ISEM</u> 5.03

Ciudad Turística de Petén	Flores	7.80	6.69	5.41	3.92	5.96	Promedio <u>ISEM</u> 5.82
	San Benito	7.71	6.11	4.44	4.50	5.69	
Ciudad Portuaria Puerto Barrios	Puerto Barrios	7.84	6.43	5.38	3.87	5.88	Promedio <u>ISEM</u> 5.59
	Livingston	5.87	6.18	4.83	4.03	5.23	
	Morales	6.81	6.48	4.81	4.51	5.65	
Ciudad de Guatemala	Retalhuleu	7.89	6.22	5.08	4.87	6.02	Promedio <u>ISEM</u> 5.67
	San Sebastian	7.45	6.04	4.51	4.19	5.55	
	Santa Cruz Mulua	7.17	6.07	4.60	4.00	5.16	
	San Martín Zapotitlan	7.49	6.40	5.18	3.91	5.75	
	San Felipe	7.73	6.08	5.94	4.05	5.95	
	Champerico	7.27	6.49	4.52	3.90	5.55	
	El Asintal	6.26	5.82	4.63	3.78	5.12	
	Mazatenango	7.54	6.40	5.46	4.59	6.00	
	Coatepeque	7.50	6.20	4.99	4.07	5.69	
San Marcos	Esquipulas Palo Gordo	7.19	6.86	4.84	4.02	5.73	Promedio <u>ISEM</u> 6.04
	San Marcos	8.19	6.78	5.45	4.88	6.33	
	San Pedro Sacatepéquez	7.38	7.02	5.53	5.09	6.26	
	San Antonio Sacatepéquez	6.65	7.39	5.51	3.84	5.85	
	Guatemala	9.22	6.53	5.32	5.40	6.62	

Resumen

Ciudad Intermedia	<u>ISEM</u>
Oriente	6.00
Panchoy	5.34
Ciudad Portuaria San José	5.78
Ciudad de Los Altos	6.17
Ciudad Nor-Occidente	5.76
Ciudad de las Verapaces	5.03
Ciudad Turística de Petén	5.82
Ciudad Portuaria Puerto Barrios	5.59
Ciudad de Guatemala	5.67
San Marcos	6.04
Municipio Guatemala	6.62

PORCENTAJE DE POBLACION RURAL Y URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS

Ciudad Intermedia	Municipio	Total Población	Población Rural		Población Urbana	
			%	Subtotal	%	subtotal
Oriente	Chiquimula	79,815	52.89	42213	47.11	19,887
	Zacapa	59,089	49.17	29054	50.83	14,768
	Teculután	14,428	60.65	8751	39.35	3,444
	Estanzuela	10,210	19.09	1949	80.91	1,577
	Río Hondo	17,667	72.73	12849	27.27	3,504
					49.10	
Panchoy	Antigua Guatemala	41,097	21.6	8879	78.40	6,961
	Jocotenango	18,562	10.07	1870	89.93	1,682
	Pastores	11,682	26.25	3067	73.75	2,262
	Santa María de Jesús	14,460	0.29	42	99.71	42
	Ciudad Vieja	25,696	1.83	470	98.17	461
	San Miguel Dueñas	8,966	17.56	1574	82.44	1,298
	Alotenango	15,848	9.52	1509	90.48	1,365
	San Anotonio Aguas Calientes	8,632	16.81	1451	83.19	1,207
Santa Catarina Barahona	2,957	0	0	100.00	0	
				88.45		
Ciudad Portuaria San José	Escuintla	119,897	27.71	33219	72.29	24,015
	Santa Lucía Cotzumalguapa	85,974	42.45	36494	57.55	21,003
	Masagua	32,245	42.45	13687	21.99	3,010
	La Gomera	47,971	63.76	30588	36.24	11,084
	San José	41,804	58.31	24374	41.69	10,163
	Iztapa	10,993	69.95	7690	30.05	2,311
				43.30		
Ciudad de Los Altos	San Cristobal Totonicapan	96,392	53.28	51360	46.44	23,850
	Quetzaltenango	127,569	5.54	7073	94.46	6,681
	Salcajá	14,829	25.08	3719	74.92	2,786
	Olintepeque	22,544	19.49	4394	80.51	3,538
	San Juan Ostuncalco	41,150	46.26	19037	53.74	10,230
	San Mateo	4,982	9.92	494	90.08	445
	Almolonga	13,880	19.81	2749	80.19	2,205
	Cantel	30,888	44.57	13767	55.43	7,631
La Esperanza	14,497	22.34	3239	77.66	2,515	
				72.60		
Ciudad Nor-Occidente	Huehuetenango	81,294	29.53	24005	70.47	16,917
	Chiantla	74,978	0.9	672	10.32	69
				40.40		
Ciudad de las Verapaces	Cobán	144,461	67.33	97259	32.67	31,779
	Santa Cruz Verapaz	19,012	73.68	14008	26.32	3,687
	San Cristobal Verapaz	43,336	62.05	26891	37.95	10,205
	San Pedro Carchá	148,344	91.95	136403	8.05	10,980
	San Juan Chamelco	38,973	75.3	29347	24.70	7,248
				25.94		
Ciudad Turística de Petén	Flores	30,897	47.82	14775	52.18	7,710
	San Benito	29,926	17.16	5134	82.84	4,253
				67.51		

Ciudad Portuaria Puerto Barrios	Puerto Barrios	81,078	40.08	32497	59.92	19,472
	Livingston	48,588	78.16	37975	21.84	8,295
	Morales	85,469	83.35	71238	16.65	11,861
					32.80	
Ciudad de Guatemala	Retalhuleu	70,470	51.33	36170	48.67	17,605
	San Sebastian	21,725	42.91	9322	57.09	5,322
	Santa Cruz Mulua	10,661	76.73	8180	23.27	1,904
	San Martín Zapotitlan	8,102	61.73	5001	38.27	1,914
	San Felipe	17,268	56.07	9682	43.93	4,253
	Champerico	17,268	56.58	9770	43.42	4,242
	El Asintal	27,812	83.03	23091	16.97	3,920
	Mazatenango	65,395	38.4	25114	61.60	15,469
Coatepeque	94,186	56.16	52892	43.84	23,189	
				41.90		
San Marcos	Esquipulas Palo Gordo	8,613	0.83	72	16.53	12
	San Marcos	36,325	45.91	16677	54.09	9,021
	San Pedro Sacatepéquez	58,005	0.45	262	54.79	144
	San Antonio Sacatepéquez	14,658	0.9	132	10.03	13
				33.86		

Resumen

Ciudad Intermedia

% Urbano

1 Oriente	49.10
2 Panchoy	88.45
3 Ciudad Portuaria San José	43.30
4 Ciudad de Los Altos	72.60
5 Ciudad Nor-Occidente	40.40
6 Ciudad de las Verapaces	25.94
7 Ciudad Turística de Petén	67.51
8 Ciudad Portuaria Puerto Barrios	32.80
9 Ciudad de Guatemala	41.90
San Marcos	33.86