

Una aproximación a la política integrada de comercio exterior, competitividad e inversiones frente al desarrollo de Guatemala

Andrea Mishell Merino Ávila

Maestría en Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Valle de Guatemala
andreamerinoavila@gmail.com

RESUMEN: El ensayo busca abordar la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones, con base en una aproximación teórica, principalmente del enfoque de política de las políticas públicas de Stein et al (2006). Este enfatiza la promoción de las oportunidades del comercio exterior y la inversión frente al desarrollo de Guatemala. Parte del supuesto que el fomento de las exportaciones y las inversiones por medio de una política pública ha contribuido al crecimiento del país. A pesar de que en la actualidad dicha Política no ha contribuido sustancialmente a reducir la pobreza y generar empleos en Guatemala, es imprescindible incorporar desde la planificación estatal una visión compartida de desarrollo y abordar integralmente cuestiones socioeconómicas con una inversión pública orientada al desarrollo humano. Esto obedece a que este tipo de políticas por sí solas no garantizan el desarrollo, puesto que los beneficios de fomentar las exportaciones y las inversiones se materializan en el desarrollo económico del país.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo, comercio, exportaciones, inversión, pobreza.

An approach Foreign Trade, Competitiveness and Investment Policy facing Guatemalan's development

ABSTRACT: The purpose of this essay is to approach Foreign Trade, Competitiveness and Investment Policy, based on a

theoretical approach, mainly of the politics of policies of Stein et al (2006). It emphasizes on the opportunities to foster foreign trade and investment facing Guatemala's development. Our first premise is that the promotion of exports and investments through public policy has contributed to economic growth of the country. Even though this Policy has not substantially contributed on poverty reduction and generating employment in Guatemala, it is essential to incorporate a share vision of development from the state planification and address socioeconomic issues with a public investment oriented to human development. This type of policies alone does not guarantee development because the benefits of promoting exports and investments materialize on the economic development of the country.

KEY WORDS: Development, trade, exports, investment, poverty.

Introducción

Guatemala ha mantenido un entorno macroeconómico estable y cuenta con un potencial para generar oportunidades de crecimiento económico. Desde hace más de 30 años, ha trabajado en desarrollar instrumentos de políticas públicas que le permitan participar de los flujos de comercio e inversión para alcanzar un mayor crecimiento y desarrollo. La suscripción de acuerdos comerciales internacionales y la adopción de diferentes medidas tendientes a la facilitación de comercio forman parte de su política de apertura comercial.

En ese sentido, en 2012, se adoptó la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones, en adelante la política, que contiene las directrices del país en su progresiva inserción en el comercio y la atracción de capitales. Los cuatro objetivos que contempla son: (i) mejorar la competitividad del país, para atraer inversiones y expandir el comercio; (ii) ampliar y diversificar la oferta exportable, de calidad y alto nivel agregado; (iii) consolidar la apertura y el acceso a los mercados internacionales; y, (iv) promover las oportunidades del comercio exterior y la inversión. De acuerdo con el Banco de Guatemala (2018), en los últimos 20 años, el país ha obtenido resultados relevantes en materia del crecimiento de las exportaciones, la diversificación de productos y de acceso a mercados

El propósito del presente ensayo es abordar la política con base en una aproximación teórica, principalmente del enfoque de política de las políticas públicas de Stein et al (2006). En la primera parte, se presenta una caracterización de su largo proceso de formulación, en el cual el sector privado organizado, representado en el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones, ha influido y desempeñado un rol crucial en la toma de decisiones. En la segunda parte, se explica brevemente los planteamientos básicos de la política, sus áreas estratégicas, enfatizando en la de promoción del comercio exterior y la inversión extranjera directa, y su puesta en marcha. En la tercera parte, se examina la calidad de su implementación y de su efectiva aplicación mediante un análisis del contexto socioeconómico entre 2010 y 2017 porque permite visualizar la situación previa y posterior a la adopción de la política. En la última parte, se exponen recomendaciones a considerar para esta política a partir de los hallazgos encontrados y la relación con la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

La metodología utilizada es cualitativa con el fin de comprender y profundizar en el estudio de dicha política. En este ensayo las unidades de análisis fueron documentos de política, de gobierno, de organismos internacionales y de centros de investigación vinculados a temas socioeconómicos del país, comerciales y de inversión. Por otra parte, se realizaron dos entrevistas a expertos en el tema, con la intención de indagar acerca del proceso de formulación y la puesta en marcha de la política. La información obtenida fue esencial para la reconstrucción de la caracterización desarrollada en la primera parte de este documento.

La técnica empleada para la recolección de información fue el análisis de determinados criterios del enfoque de Stein et al. (2006) respecto al involucramiento de los actores y las características de las políticas. Para el análisis del contexto socioeconómico de la tercera parte, se delimitaron los siguientes indicadores que están vinculados con el objetivo de la política y existen datos disponibles en el período mencionado: a) económico-comerciales: (i) producto interno bruto, (ii) balanza comercial, (iii) valor, destino y productos de las exportaciones, (iv) valor y sectores de la inversión extranjera directa y (v) empleo; y, b) socioeconómicos: (i) pobreza, (ii) pobreza multidimensional y (iii) desigualdad.

Por ello, el procedimiento inició con una revisión de fuentes documentales que permitió la delimitación del tema y la definición de objetivos del ensayo, y se complementó con los datos revelados durante las entrevistas. Posteriormente, consistió en la interpretación de la información obtenida de fuentes primarias y secundarias que sustenta el estudio de la política y el propósito de este ensayo.

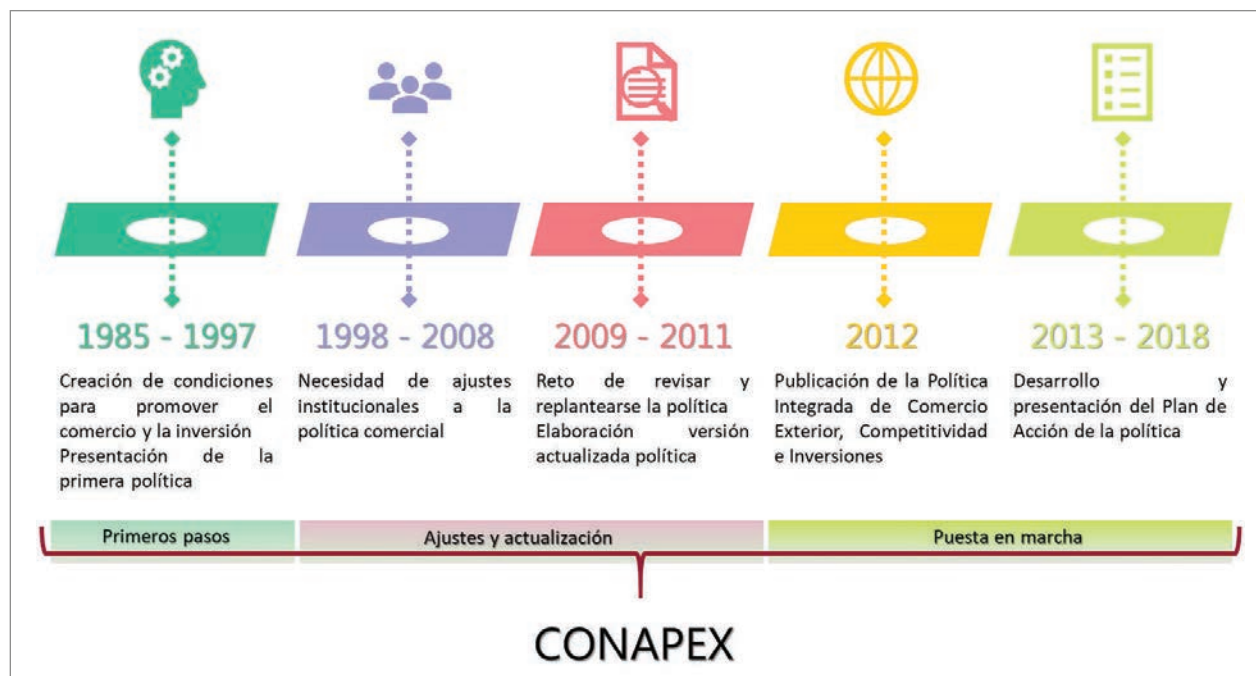
• El consejo nacional de promoción de las exportaciones en el proceso de formulación de la política

El Estado cuenta con la capacidad de formular e implementar estrategias de desarrollo para alcanzar metas económicas y sociales en la sociedad, por lo que se aspira a mejorar los niveles de bienestar mediante procesos de cambio (Torres-Melo y Santander, 2013). Entre estas estrategias se puede incluir a las políticas públicas que son un conjunto de acciones llevadas a cabo por el Estado, surgen del interés de la ciudadanía y su participación, para la atención de problemas públicos puntuales,¹¹ para abordarlos y encontrar soluciones. Stein et al (2006) plantea que son procesos de toma de decisión complejos que involucran múltiples actores políticos, en la definición de los fines y la estrategia de administración pública. La configuración de distintos actores es resultado de las estructuras socioeconómicas de cada país, quienes influyen en la formulación de políticas y creación de instituciones.

En Guatemala a finales del siglo XX, se declaró de interés nacional las medidas encaminadas a reactivar la economía al impulsar las oportunidades de comercio exterior. En 1986, se creó el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones - CONAPEX- por Acuerdo Gubernativo 367-86 y modificado por Acuerdo Gubernativo 399-90. Su objetivo fue proponer al presidente del República, la creación de «la política nacional de promoción, diversificación e incremento de las exportaciones, el turismo y las inversiones, así como velar por la instrumentación y ejecución de la misma» (Ministerio de Economía, 2016: 37).

Desde esa fecha hasta la actualidad, se han desarrollado instrumentos de políticas públicas que le permitieran al país adaptarse a las nuevas tendencias del comercio y la inversión para incursionar en un mundo globalizado, caracterizado por la internacionalización del capital, la generalización del libre comercio, la reestructuración de la innovación y la movilidad internacional de la mano de obra (CEPAL, 2002). El proceso de formulación de la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones se caracterizó por haber sido largo y marcado por tres fases. A continuación, en la Figura 1 se muestra una síntesis del proceso de formulación de política pública -PPF-:

Figura 1. Formulación de la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones



• De 1985 a 1997: Primeros pasos

La apertura de la economía guatemalteca al mercado internacional, impulsada en las décadas de los años 60's y 70's, logró un espacio mayor con el restablecimiento del orden constitucional en 1986. La Constitución Política de la República de Guatemala (1993) plantea en su artículo 119 en los literales l y n, que debe promoverse ordenada y eficientemente el comercio y crear condiciones apropiadas para incentivar la inversión de capitales. Se consideró necesario «emprender acciones ágiles y efectivas para estimular y aprovechar la capacidad productiva del país» (Gil, Toro y Barreyro, 1993: 46), con miras a realizar una política enfocada a la promoción, diversificación e incremento de las exportaciones a los mercados mundiales.

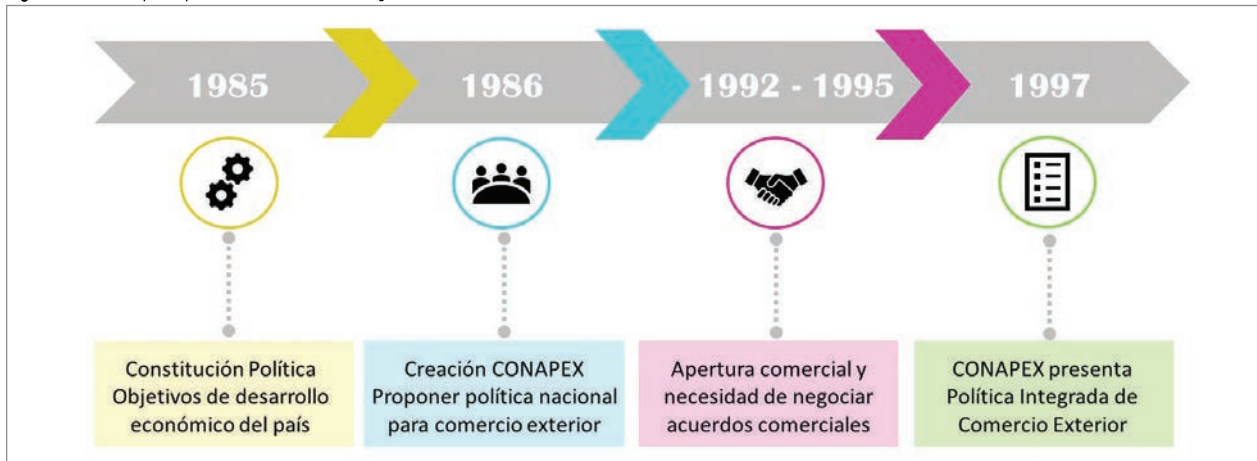
El gobierno, como orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples actores sociales y políticos para la construcción social de la política pública (Torres-Melo y Santander, 2013). Para el PFP se reconoció que era fundamental el trabajo de las instituciones públicas y privadas de Guatemala, el cual se desarrolla en un escenario en el que participan actores estatales

y del sector privado organizado. Se crearon las instancias de coordinación y ejecución al más alto nivel gubernamental y empresarial, tal como el CONAPEX¹, y la Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones -CONACOEX- como órgano técnico para la instrumentalización de las decisiones emanadas del Consejo (Presidencia de la República de Guatemala, 1986).

Entre 1992 y 1995, las discusiones de este foro estuvieron marcadas por la corriente de la apertura comercial y la necesidad de negociar tratados de libre comercio. Lo anterior fue consecuencia de las visitas que sostuvieron autoridades guatemaltecas de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores con sus homólogos de países como Canadá, Cuba, los Estados Unidos y México (Informe 2, comunicación personal, 04 de septiembre de 2018). Transcurrieron 11 años para ver los primeros esfuerzos del PFP, en 1997, la Política Integrada de Comercio Exterior fue elaborada y presentada por dicho Consejo. Esta contenía un conjunto de acciones coherentes y armonizadas, orientadas a conseguir la inserción del país en el comercio internacional, la promoción del desarrollo económico y apoyar en la reducción de la pobreza (CONAPEX, 1997).

¹ En la creación del CONAPEX, se estableció que se conformaría por los ministros de: Economía, Finanzas, Relaciones Exteriores, Agricultura, Ganadería y Alimentos, Comunicación, Transporte y Obras Públicas; y, los presidentes de: Banco de Guatemala, Cámara Empresarial, Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Cámara de Turismo, Confederación de Cooperativas, Unión Nacional Agropecuaria, Asociación de Azucareros de Guatemala y Cámara de Finanzas. Existe una cláusula en su acuerdo gubernativo que le permite invitar a otras instituciones por su naturaleza y opinión en los temas, a participar en este foro.

Figura 2. Primeros pasos para alcanzar la Política Integrada de Comercio Exterior



Fuente: Elaboración propia con base en el CONAPEX (1997 y 2012) y el Ministerio de Economía (2016).

la figura 2 resume los primeros pasos que se dieron para la formulación de la primera política nacional de comercio exterior.

• De 1998 a 2011: Ajustes y actualización

De esta manera, se creó un instrumento de política que pretendía la generación de una economía globalizada y el desarrollo de una estrategia de negociación de acuerdos. Durante la etapa de negociación del tratado de libre comercio -TLC- con los Estados Unidos, entre 2003 y 2005, el CONAPEX determinó que se requerían efectuar ajustes institucionales a esta política, y apareció el término aprovechamiento de los tratados que enfatizó en cómo obtener sus beneficios y lograr la competitividad del país (Informante 2). De 2006 a 2008, se elaboró, presentó y actualizó un Plan de Acción -PAN-, con asistencia técnica de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, bajo un modelo general que permitiera fortalecer las capacidades institucionales, identificar la capacidad comercial del país y orientado a las negociaciones comerciales en el país (Informante 1, comunicación personal, 30 de agosto de 2017 y Ministerio de Economía, 2016).

Dentro del programa Fortalecimiento de la Posición de Guatemala en los Mercados Internacionales² -FOGUAMI-, se identificó por primera vez la necesidad de revisar y replantearse la política de 1997. Se asumió el reto de obtener una política actualizada que propondría el CONAPEX con el apoyo de este programa. Este proceso duró cuatro años y no se concretó la actualización en un documento final consensuado por los múltiples cambios

institucionales durante el gobierno del presidente Álvaro Colom³ (Informante 1). Asimismo, en el Proyecto de Lineamientos 2011-2021, se planteó esencial ampliar los instrumentos comerciales, encaminados a la promoción de mercados externos, las políticas de acceso a mercados, la atracción de inversión extranjera y de promoción de comercio (CIEN, 2011). En la Figura 3 se observan las necesidades identificadas en esta fase para la actualización a la política:

Figura 3. Necesidades expuestas para la actualización de la política

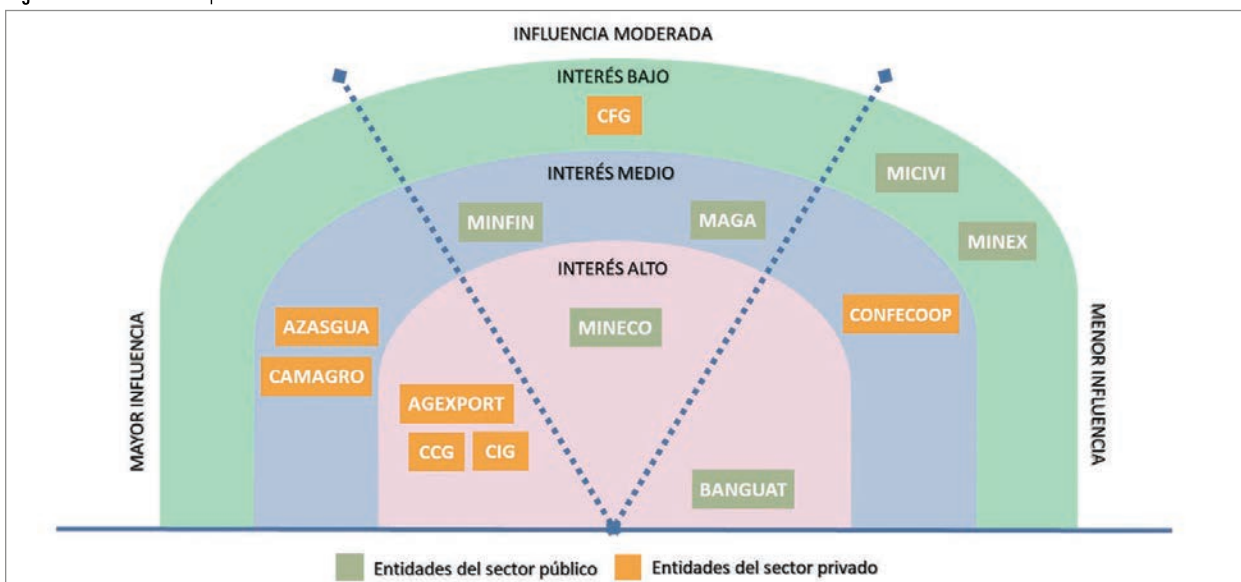


Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía revisada.

² FOGUAMI es un programa de cooperación internacional creado a finales de 2007 y financiado por la Unión Europea -UE-. Apoyó al gobierno de Guatemala, por medio del Ministerio de Economía, para facilitar la inserción en los procesos del comercio internacional y estimular la actividad productiva, fortalecimiento a las instituciones públicas y privadas con relación al comercio exterior.

³ Durante el gobierno del presidente Álvaro Colom, su gabinete no se caracterizó por la estabilidad y se suscitaron más de 30 cambios de autoridades en las diferentes instituciones del Estado, entre ministros, viceministros y gerentes (Informante 1). En el caso del Ministerio de Economía, ente rector del comercio exterior y quien preside el CONAPEX, estuvieron cinco ministros: José García (enero-marzo de 2008), Rómulo Caballeros (mayo de 2008 - marzo de 2009), Rubén Morales (marzo de 2009 - junio de 2010), Erick Coyoy (junio de 2010 - mayo de 2011) y Luis Velásquez (mayo de 2011 - enero de 2012).

Figura 4. Análisis de actores que conforman el CONAPEX



Fuente: Elaboración propia con base en los datos recabados.

En la primera década del siglo XXI, el CONAPEX no pudo cumplir con su mandato. En el ámbito de las políticas públicas, se carecía de una estructura definida y eficiente que implementara la competitividad en el país, así como el cumplimiento de los objetivos comerciales. Esto muestra que la administración pública tiene una capacidad limitada y es susceptible a los intereses empresariales que tienden a dominar el PFP.

• De 2012 a la fecha: Puesta en marcha de la política

Pasaron 15 años para conseguir una revisión de la política por medio de alianzas, consultas y proceso de socialización entre los actores públicos y privados representados en el CONAPEX. Esto concluyó positivamente en 2012, al presentar y recomendar la implementación de la nueva política al presidente Otto Pérez Molina, denominada Política Integral de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones, que consideró las nuevas tendencias de la competitividad y las necesidades resultantes de los avances que el país ha tenido en su progresiva participación del comercio (Informe 2). La política no precisó un marco operativo de ejecución, estableció que se complementaría con una estrategia de implementación que permitiera avanzar en los esfuerzos público-privados para su activación y seguimiento (Maúl *et al.*, 2012).

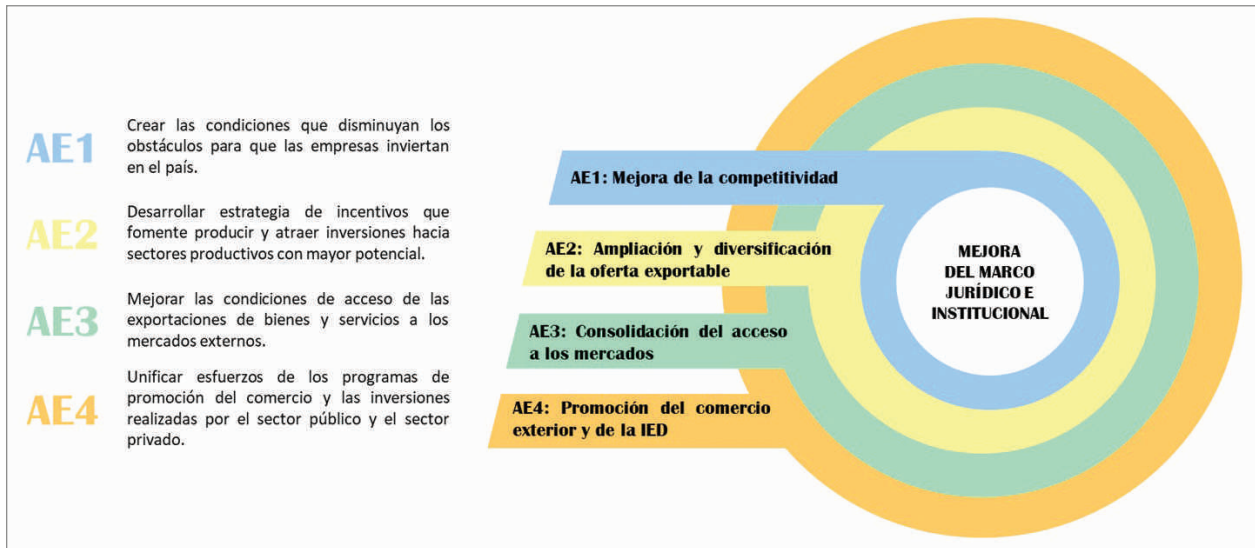
Desde 2012 hasta 2015, se trabajó en varios documentos del plan de acción de la política que no fueron aprobados debido a que el tema comercial no era una prioridad del gobierno de turno. En 2016, las nuevas autoridades del Ministerio de Economía -MINECO- del gobierno del presidente Jimmy Morales priorizaron retomar dicho Plan y se le encargó al CONAPEX su elaboración (Informe 1). Resultado del trabajo conjunto entre los técnicos del sector público-privado y de este órgano, el

Viceministerio de Integración y Comercio Exterior lo dio a conocer para dar cumplimiento a la política y operativizar sus cuatro áreas estratégicas, acciones y actividades con plazos de ejecución de ocho años (Informe 2 y Ministerio de Economía, 2016).

A la fecha la política no tiene un acuerdo gubernativo que la institucionalice, pero es el instrumento vigente y según el informante 2 -que estuvo involucrado en su formulación e implementación- no lo consideraron necesario porque la política es el conjunto de intenciones explícitas y aceptadas por todos los representados en el CONAPEX. No obstante, es vital que cuente con una disposición normativa que el Estado le otorgue para darle sostenibilidad a lo largo del tiempo. Por más de 30 años el sector privado organizado ha participado en el PFP, con base en lo establecido en el Acuerdo Gubernativo 367-86 y 399-90 que dio vida al Consejo, lo que les ha permitido acompañar a las entidades de gobierno en la discusión, propuestas de mejora y funcionamiento de la actual política. Consecuentemente, «... el sector empresarial es el jugador predominante en la arena de la política pública guatemalteca» (Stein *et al.*, 2006: 104).

Desde los primeros esfuerzos por materializarla en la década los años 80's hasta la actualidad, ha sido estable la estructura institucional mixta conformada por la alianza entre actores formales e informales del CONAPEX, quienes se reúnen periódicamente para abordar diversos temas de comercio exterior, competitividad e inversiones. En la CONACOEX se generan acuerdos tácitos sobre las temáticas y al existir un consenso técnico se pasa al alto nivel, ya que requiere un impulso político; de lo contrario, no se les presenta (Informe 2). La participación de los actores que lo integran varía dependiendo del momento, la agenda y las relaciones de poder. La Figura 4 muestra la influencia e intereses de dichos actores:

Figura 5. Áreas estratégicas de la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones



Fuente: Elaboración propia con base en el CONAPEX (2012).

El análisis de actores presentado en la figura precedente permite comprender la influencia e intereses de los miembros del CONAPEX según el sector que representan. Por lo general, las entidades del sector privado tienen mayor influencia e interés alto, resaltando entre ellas la AGEXPORT, la CCG y la CIG, y con menor influencia e interés medio se ubica a la CONFECOOP. En el caso de las entidades públicas, el MINECO mantiene un interés alto con influencia moderada, seguido del MAGA, interesado en los temas de acceso a mercados referente a medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, y el MINFIN, y por último está el MICIVI y el MINEX. El BANGUAT mantiene un interés alto con menor influencia, toma nota sobre las discusiones en torno a temas económicos y comerciales que le sirve para elaborar proyecciones de las variables macroeconómicas del país.

Este largo proceso es fruto de las acciones emprendidas y coordinadas desde el CONAPEX, un foro al más alto nivel, en que el sector privado organizado, un actor informal en el PFP, ha desempeñado un rol importante para tomar decisiones y apoyar al comercio exterior del país (Stein *et al.*, 2006). Es evidente que las organizaciones empresariales influyen en las etapas de formulación y aplicación de las políticas económicas al considerar la relación costo-beneficio inmediata y a largo plazo. La efectividad real de participación entre los miembros de este Consejo «... depende del grado de afinidad y las relaciones existentes entre ellos; y entre estos y el resto de las instituciones involucradas en dicho proceso» (Téllez, 2005: 6).

• ¿De qué trata esta política?

La Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones encaja en una visión utilitarista, al ser una política de corte económico cuyo objetivo es el crecimiento económico. Es concebida como una política de Estado con visión de largo

plazo para garantizar el desarrollo económico y social del país; de modo que, indiscutiblemente una política pública es esencial en el cumplimiento de la función del Estado (Torres-Melo y Santander, 2013). Se fundamenta en la Constitución Política y es el instrumento que contiene los lineamientos del país referentes a su progresiva participación del comercio mundial, regional y nacional. Permite procurar las libertades económicas destinadas a incrementar el comercio exterior derivado de la competitividad, la diversificación y la promoción de la oferta exportable, y el clima favorable de negocios (CONAPEX, 2012).

Por otra parte, considera indispensable contar con recurso humano capacitado acorde a los requerimientos del mercado, dado que se estimulará la productividad, la creación de fuentes de trabajo y el aumento del ingreso para la población (CONAPEX, 2012). En el enfoque utilitarista, las personas constituyen el medio para la actividad económica (Arriola, 2007), por ello, la inversión en la formación de los individuos les convierte en capital humano productivo cualificado, innovando la producción con miras a exportar o atraer inversión. Por consiguiente, se promueve la competitividad de la economía y disminuir las brechas de desigualdad entre la población.

Conforme al CONAPEX, su propósito «...es contribuir al crecimiento y desarrollo económico del país, a través de la generación de empleo y el aumento del ingreso de la población [...] contribuyendo así a la reducción de la pobreza» (2012: 5). Para tal efecto, establece cuatro áreas estratégicas: (i) Mejora de la competitividad; (ii) Ampliación y diversificación de la oferta exportable; (iii) Consolidación del acceso a mercados; y, (iv) Promoción del comercio exterior y la inversión extranjera directa -IED-. La mejora del marco jurídico e institucional es el eje transversal de estas áreas estratégicas que están interrelacionadas para propiciar el comercio exterior, la competitividad y las inversiones, tal como se presenta en la Figura 5.

Cada área estratégica determinó sus líneas de acción para el logro de los objetivos de esta política. En este ensayo hace hincapié en aquellas para el área estratégica 4, a fin de conocer las directrices en cuanto a la promoción del comercio exterior y la IED y hacer una vinculación respecto a los resultados que el país ha logrado en estos temas por medio del análisis de indicadores económico-comerciales definidos que se desarrolla más adelante. Esta área estratégica pretende:

1. Promover al país como centro de inversiones al dar a conocer su oferta exportable mediante el diseño, desarrollo y promoción de su imagen.
2. Identificar los mercados prioritarios, tanto para las exportaciones como las inversiones, dentro de la estrategia optimización de los instrumentos comerciales vigentes y la de negociación de acuerdos comerciales y de inversión.
3. Reforzar la promoción del comercio e inversión con apoyo de las oficinas comerciales en el extranjero, basada en la priorización de la oferta exportable y los mercados destino.
4. Desarrollar una estrategia de promoción comercial que genere un sistema de información comercial y de inteligencia, diversifique y consolide la presencia de las pequeñas y medianas empresas -pymes- en los mercados internacionales prioritarios, incluyendo la participación en eventos internacionales.
5. Desarrollar una estrategia de promoción de la IED que defina los sectores prioritarios para atraer inversión y el programa de impulsarla (portafolio de proyectos y servicios de atención al inversionista).

Especifica que el CONAPEX coordinará su implementación de forma integral, por medio de la definición de estrategias y planes de acción. Se pone en marcha a través de la participación y coordinación público-privada, por esta razón, la CONACOEX es la estructura institucional para su ejecución y seguimiento. En cuanto al financiamiento, las acciones formuladas a realizar dentro del plan de acción dependerán de recursos provenientes de programas y proyectos públicos y privados, a causa de la baja recaudación de ingresos y el reducido ahorro interno por parte del gobierno. Esto es un reto porque es probable que se de incumplimiento a lo formulado e incertidumbre de ejecución.

Establece que el monitoreo y la evaluación de la política serán desarrollados por el MINECO, por lo cual en dicho plan se prevé una revisión de sus progresos a mediano y largo plazo. Sin embargo, no plantea los indicadores a utilizar por área estratégica ni período de tiempo, únicamente menciona que se «...contará con una serie de indicadores de comercio exterior

con el fin de apoyar el proceso» (Ministerio de Economía, 2016: 57). Al no contar con indicadores, existe una limitante para un seguimiento adecuado debido a que: (i) dificulta generar información confiable, útil, necesaria y oportuna de la política, (ii) no permite fomentar el aprendizaje y la retroalimentación para acciones futuras, (iii) tampoco mejorar la calidad de las intervenciones en materia económica y (iv) ni promover la rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

A pesar de que la política contempla que será revisada y actualizada en un plazo de cinco años a partir de su publicación, se desconoce oficialmente si a lo interno del Consejo trabajan en ello puesto que en su informe de actividades 2017 y plan de trabajo 2018 solamente refiere al avance y acciones realizadas por área estratégica (CONAPEX, 2018). Anualmente, el CONAPEX presenta los resultados de la política, sin especificar los indicadores de evaluación, toma como referencia el índice de competitividad global, el índice del Doing Business, la agenda de negociaciones, la administración de acuerdos comerciales, entre otros.

• Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación de la política

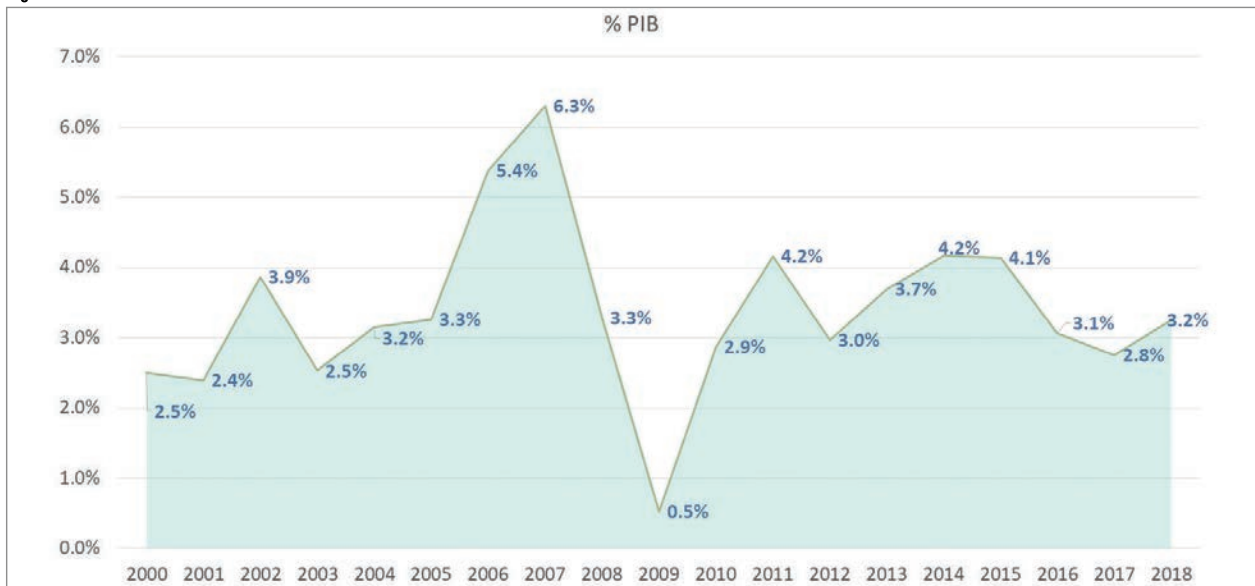
Si bien Guatemala se caracteriza por tener un entorno macroeconómico estable y es la economía más grande de Centroamérica, se ubica dentro de los países más desiguales, con altos niveles de pobreza, especialmente en las zonas rurales y entre la población indígena. Es de interés conocer algunos resultados obtenidos en cuanto a la promoción del comercio exterior, específicamente exportaciones, y de la IED, entre 2010 y 2017, que posibiliten evaluar la calidad de la implementación y la efectiva aplicación de la política derivado de un análisis del contexto socioeconómico.

• Contexto económico-comercial en 2010 y 2017

En esta sección se compara la situación de 2010 (pre-política, cuando los propios actores deciden actualizar la propia política) y 2017 (política vigente con cinco años) con los datos económico-comerciales disponibles para ambos años. Pese a la desaceleración en el crecimiento de la economía mundial en la primera década del siglo XXI, el producto interno bruto -PIB- de Guatemala, medido en términos reales, ha tenido variaciones, en la Figura 6 puede observarse que pasó de una tasa de 2.87% en 2010 a 2.75% en 2017⁴ (FMI, 2018). Según la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio -OMC- (2016), el país ha experimentado uno de los mejores desempeños económicos en América Latina, alcanzando un crecimiento constante y moderado con una mejora sostenible en sus indicadores macroeconómicos.

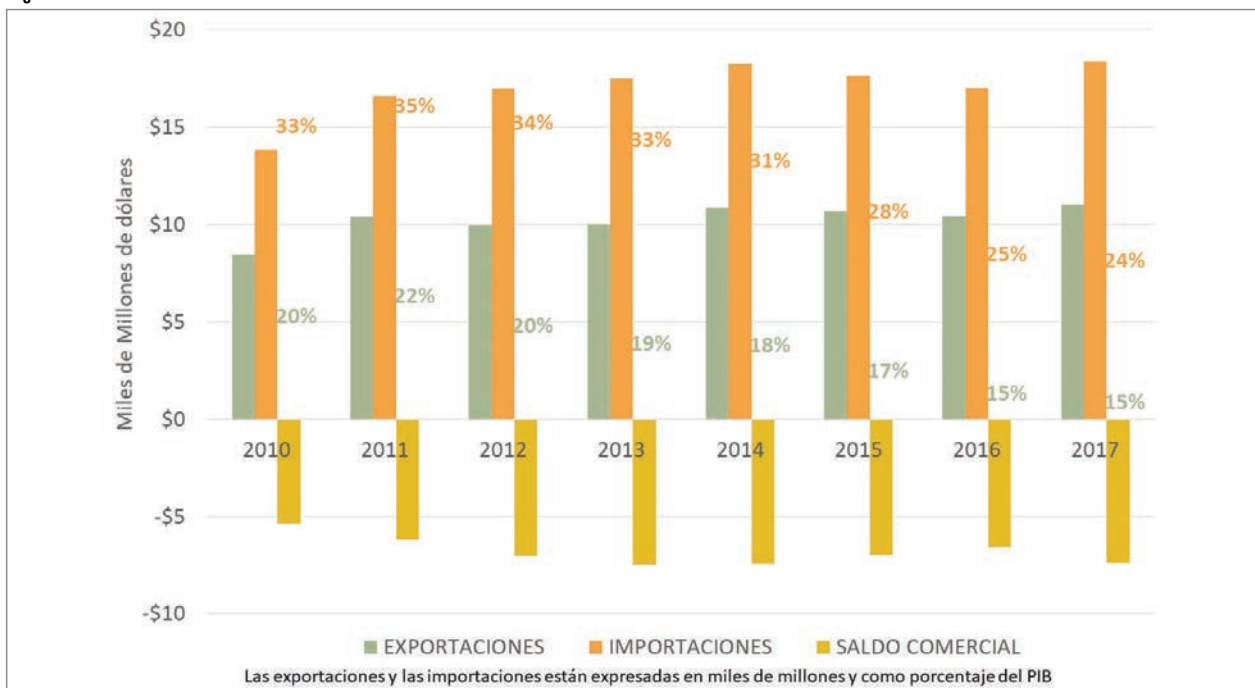
⁴ Entre 2000 y 2017, las tasas más altas de crecimiento se ubicaron en 2006, 2007 y 2014 logrando el 5.38%, el 6.3% y el 4.17% respectivamente.

Figura 6. Evolución del crecimiento económico de Guatemala de 2000 a 2017



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del FMI (2018).

Figura 7. Balanza comercial de Guatemala de 2010 a 2017



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BANGUAT (2018b).

El comercio exterior ha registrado un déficit en su balanza tal como se presenta en la Figura 7, que aumentó el 37.42% en 2017 respecto a su valor en 2010, al pasar de US\$5,370 millones a US\$7,387 millones. No obstante, el intercambio

comercial ha tenido un crecimiento paulatino por arriba del 30%, ya que se ha buscado el aprovechamiento de los acuerdos comerciales que han adquirido una importancia creciente en esta política, a la fecha se encuentran vigentes 13⁵ con acceso

⁵ De estos 13 acuerdos comerciales vigentes, uno es un acuerdo regional -AR- con Centroamérica; seis son tratados de libre comercio -TLC- con Chile, Colombia, los Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Taiwán; cinco son acuerdos de alcance parcial -APC- con Belice, Cuba, Ecuador, Trinidad y Tobago y Venezuela; y, uno es un acuerdo de asociación -AdA- con la UE. Por otra parte, existen dos acuerdos en proceso de negociación que son el de Canadá y Corea del Sur, y dos en proceso de aprobación en el organismo legislativo que corresponden al de la Asociación Europea Libre de Comercio -EFTA, por sus siglas en inglés-, y Perú.

Cuadro 1. Principales mercados de exportación para Guatemala en 2010 y 2017

Destino	2010		2017	
	Monto en US\$	%	Monto en US\$	%
Estados Unidos	3,259 millones	38.5	3,725 millones	33.9
Centroamérica	2,395 millones	28.3	3,169 millones	28.8
Países europeos	493 millones	5.8	1,037 millones	9.4
México	449 millones	5.3	511 millones	4.6
Panamá	218 millones	2.6	218 millones	2.6
Total	6,814 millones	80.5	8,660 millones	79.4

al mercado de América, Europa y Asia. Las exportaciones aumentaron considerablemente, pasaron de US\$8,463 millones en 2010 a US\$11,001 millones en 2017. Las importaciones tuvieron un comportamiento similar, pasaron de US\$13,838 millones en 2010 y a US\$18,389 millones en 2017 (BANGUAT, 2018b). La participación de las exportaciones totales respecto del PIB constituyó 14.5% y la de las importaciones totales en relación con el PIB representó 24.3% en ese último año.

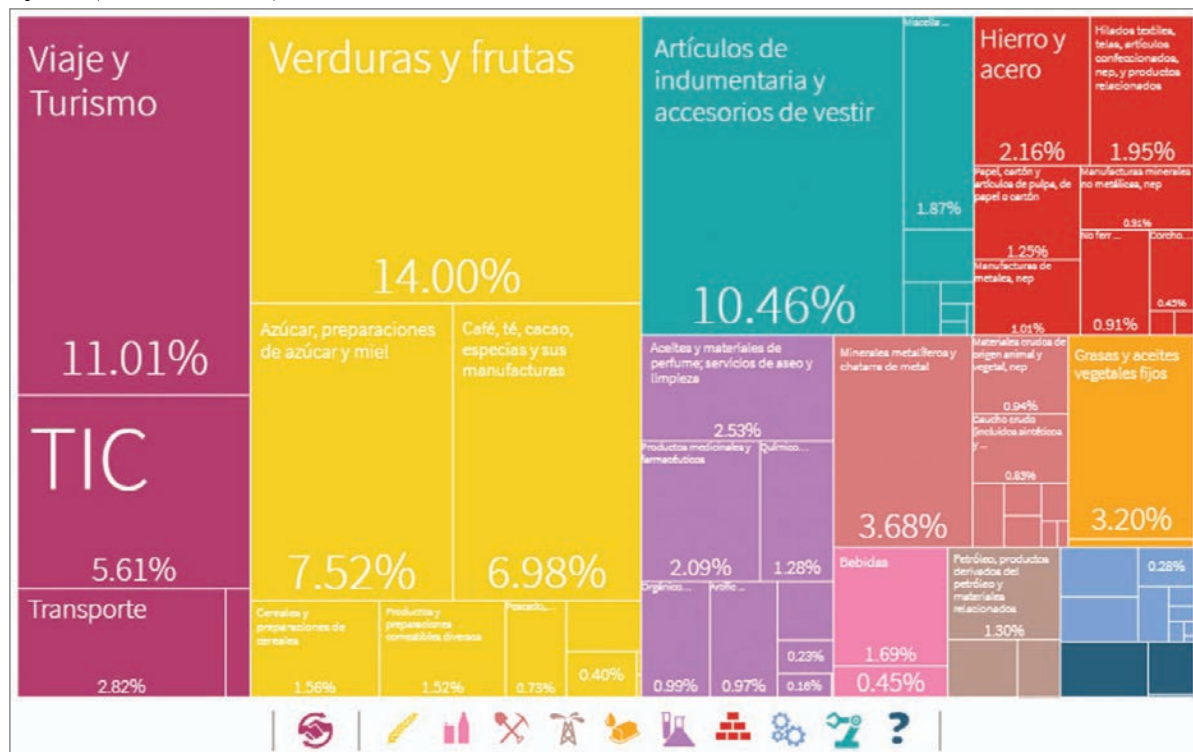
Con relación a las exportaciones de bienes, su monto total fue de US\$8,463 millones en 2010 y de US\$11,001 millones en

2017 (BANGUAT, 2018b). En ambos años, sus principales destinos fueron: los Estados Unidos, Centroamérica⁶, México, países europeos y Panamá; países que en su conjunto representaron el 80.5% y el 79.4% del total respectivamente, lo cual se muestra en el Cuadro 1.

Los productos para exportar más importantes fueron vestuario y textiles, azúcar, banano, café, cardamomo, frutas, grasas y aceites y materiales plásticos y sus manufacturas, los cuales representaron 45% del total exportado en 2010 y 48.1% en 2017. También, las exportaciones de servicios han tenido un crecimiento por arriba del 20% anual en los últimos 15 años. Estas se situaron en US\$2,257 millones en 2010 y en US\$2,765 millones en 2017, concentrándose en sectores como turismo, transporte, seguros, servicios empresariales, telecomunicaciones y tecnologías de la información y comunicación (BANGUAT, 2018b; CONAPEX, 2012; Gobierno de la República de Guatemala, 2008 y 2016; CID, 2018). En la Figura 8 se aprecia la demanda externa de bienes y servicios guatemaltecos en 2016:

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD, por sus siglas en inglés- (2011) señaló que dada la posición geográfica del país y por ser el mayor mercado de la región, cuenta con el potencial para atraer mayor inversión y

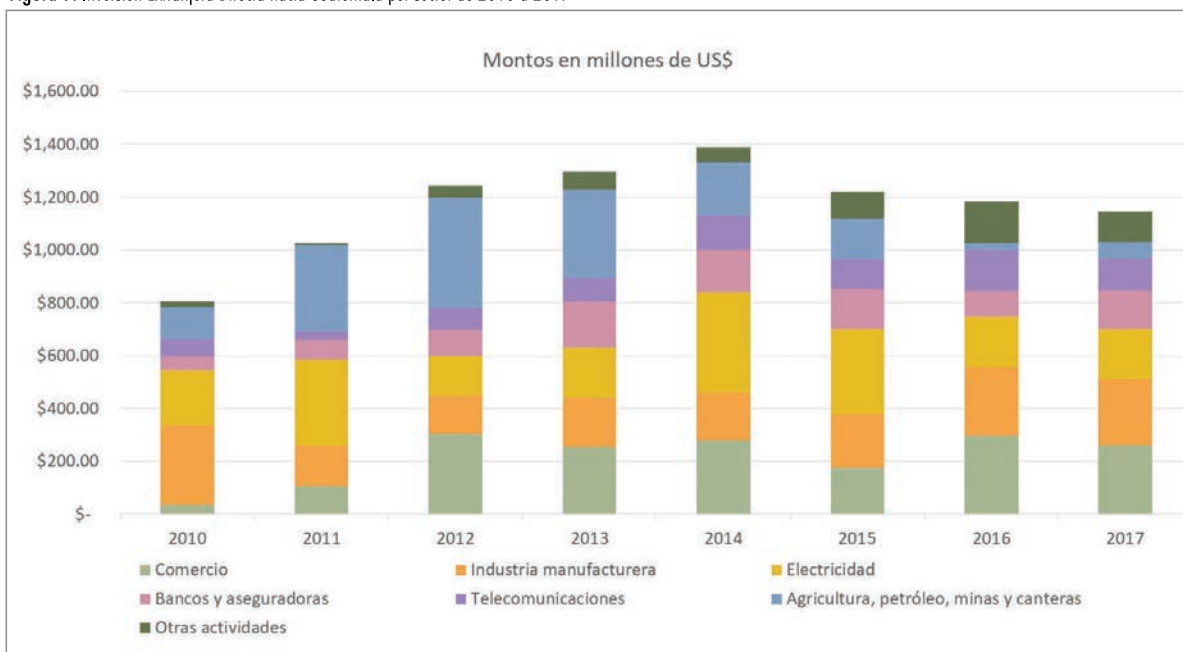
Figura 8. Exportaciones de Guatemala por sector en 2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del CID (2018).

⁶ Este se refiere al mercado común centroamericano integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Figura 9. Inversión Extranjera Directa hacia Guatemala por sector de 2010 a 2017



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BANGUAT (2018c).

Centroamérica y México. Como parte de su política para incentivar la inversión, ha suscrito 20 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones -APPRI⁷. Entre los países inversores sobresalen los Estados Unidos, México, Reino Unido, Canadá, España, Luxemburgo, Suiza, y Corea del Sur. Los sectores más atractivos fueron los de aseguradoras, banca y finanzas, comercio, industria manufacturera, minería, telecomunicaciones, servicios y turismo, tal como se muestra en la Figura 9. En 2010, la IED hacia el país totalizó US\$805 millones, aunque en los últimos cuatro años, ha tenido una tendencia a la baja. En 2017, su valor total fue de US\$1,146 millones, se contrajo 17.43% con respecto a 2014 (BANGUAT, 2018c; UNCTAD, 2010; Secretaría de la OMC, 2016).

En cuanto al mercado laboral, la relación entre el empleo y la población económicamente activa -PEA- se encuentra por arriba del 60% entre el 2000 y 2014 (INE, 2015). Este indicador solamente considera la capacidad de la economía de generar empleo, más no refleja su calidad. La tasa de desempleo abierto como porcentaje de la PEA es relativamente baja, pasó de 5.6% a 2.4%. Caso contrario, la tasa de informalidad se situó en 70.2% en 2014, de cada 10 guatemaltecos que trabajan, siete

lo hacen fuera de la formalidad (PNUD, 2016). De la población ocupada por actividad económica, una gran mayoría de trabajadores informales se dedican a la agricultura, caza, silvicultura y pesca (89.5%), industrias manufactureras (61.3%) y comercio (74.4%).

No existen datos oficiales públicos que presenten la cantidad de empleos generados por el comercio exterior o la IED. Por tanto, se puede inferir de las estadísticas del BANGUAT sobre el empleo⁸ por actividad económica, aquellas que están relacionadas con los sectores mencionados previamente -tales como el agrícola, manufacturas, servicios, entre otros- con las exportaciones e inversión. La cantidad de empleos se incrementó 44.59% en 2017 respecto a 2000, lo cual se tradujo en la creación de 404,895 nuevos puestos de trabajo (BANGUAT, 2018a). Entre 2000 y 2010, en el Cuadro 2 se muestra un incremento de estos en los sectores de explotación de minas y canteras (33.16%), comercio (51.67%) y servicios (48.76%), pero disminuyeron en los sectores de agricultura (-11.48%) e industria manufacturera (-17.09%). El comportamiento del empleo en dichas actividades económicas es bastante similar entre 2010 y 2017.

⁷ Estos acuerdos buscan garantizar y otorgar certeza jurídica a los inversionistas, bajo un régimen abierto que procura, en general, el trato nacional -entendiéndose que se otorgará al inversionista de otra Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue en circunstancias similares, a los inversionistas nacionales y a las inversiones de ellos. Actualmente, 20 acuerdos están vigentes con Alemania, Argentina, Austria, Unión Económica de Bélgica-Luxemburgo, Chile, Corea del Sur, Cuba, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Países Bajos, República Checa, Suecia, Suiza, Taiwán, Trinidad y Tobago y Turquía. Otros tres acuerdos están en proceso de negociación o pendientes de entrar en vigor, que son con Kuwait, Marruecos y Rusia.

⁸ Las cifras del empleo publicadas refieren únicamente a los trabajadores afiliados cotizantes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-.

Cuadro 2. Empleos por actividad económica entre 2000 y 2010

Periodo	Total del empleo	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	Explotación de minas y canteras	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	Comercio	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Servicios
2000	908,122	169,022	2,699	184,034	20,904	9,896	147,715	28,799	351,053
2010	1,107,192	149,615	3,594	152,576	18,182	9,843	214,852	36,658	522,232
2017	1,313,017	149,253	3,828	160,265	12,343	10,490	269,676	43,431	663,731

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del BANGUAT (2018a).

• **¿Se ha alcanzado el bienestar con la implementación de la política?**

La Política se planteó como objetivo general contribuir al desarrollo económico sostenido, la generación de empleos y el bienestar de los guatemaltecos (CONAPEX, 2012). Mientras que la economía guatemalteca se ha expandido con una tasa promedio anual del 3.48% durante el período de 2010 a 2017 y ha tenido un desempeño relativamente estable, aunque afectada por la crisis internacional y bajas tasas de crecimiento (SNU, 2014); en la dimensión social persisten enormes brechas en los indicadores de pobreza y desigualdad que afectan la calidad de vida de la población. Su bienestar se ha visto restringido por factores históricos relacionados al acceso desigual de la riqueza y el poder, la exclusión social y la discriminación.

La pobreza es uno de los principales obstáculos para el desarrollo del país⁹ y sus políticas públicas. En el presente ensayo se argumenta que esta política es una de las variables que puede afectar la pobreza. Algunos factores que afectan el bienestar de la población son la alta tasa de natalidad, la baja escolaridad, la falta de atención médica, las infraestructuras inadecuadas y la inseguridad. A menor bienestar se plantean limitantes para promover oportunidades comerciales y de inversión con alto grado de tecnificación a causa de que la población no está lo suficientemente calificada. Por consiguiente, es un círculo vicioso porque los objetivos de la política no impactan en la reducción de la pobreza, y la pobreza tampoco impacta en la atracción de inversiones tecnificadas. Se continúan generando empleos precarios y se sigue reproduciendo la pobreza.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística -INE- (2015), la pobreza total aumentó 15.82% en 2014 con relación a 2006. La población que vivía en esta condición pasó de 51.2% a 59.3%, su incidencia afectó mayormente a las personas indígenas y residentes en el área rural. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2016), el índice de pobreza multidimensional¹⁰ -IPM- pasó de 0.29 situado en 2006 a 0.34 en 2014, la pobreza aumentó 15% y el 67% de los guatemaltecos vivían en condiciones precarias. En la Figura 10 se observa el comportamiento en aumento de la pobreza. A nivel de país, puede mencionarse que:

1. En la dimensión de ingresos, el 76% de las personas no cuentan con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la canasta básica vital o de alimentos.
2. En la dimensión de salud, el 73% de la población no dispone de algún tipo de seguro médico, tampoco tiene un espacio vital con saneamiento adecuado y una vivienda de calidad.
3. En la dimensión de educación, el 57% de la población adulta no tiene estudios primarios y el 20% de los niños corre el riesgo de no culminar la primaria.

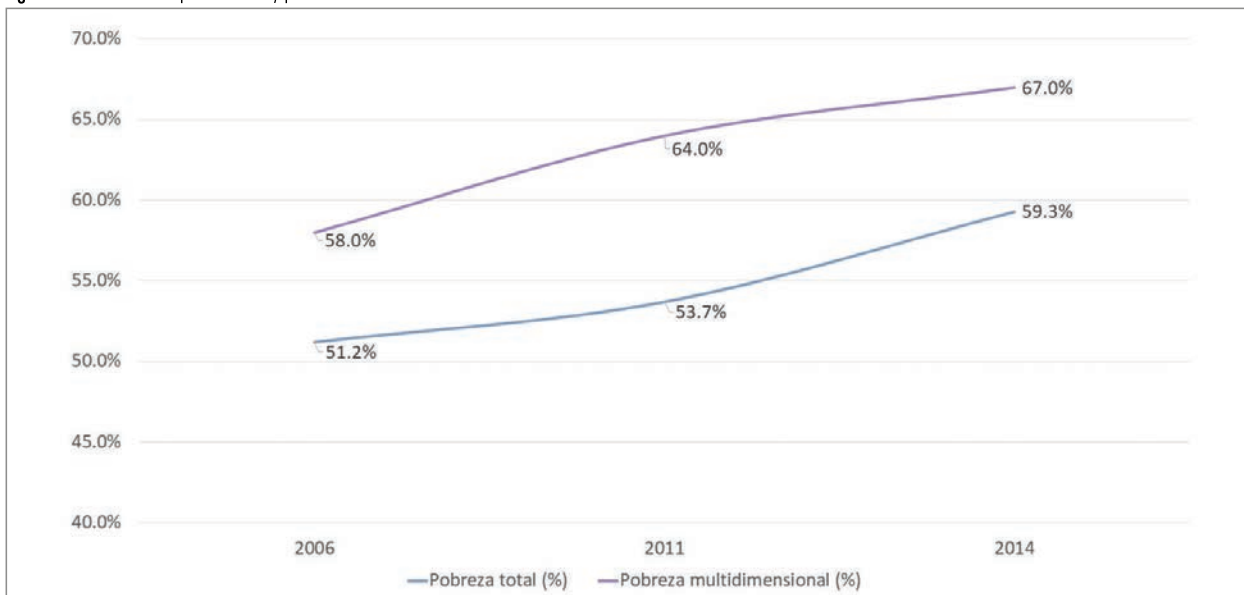
Guatemala es uno de los países más desiguales del mundo. Esta situación no ha presentado mayores cambios, dado que el coeficiente de Gini¹¹ del ingreso familiar per cápita pasó de 0.565 en 2010 a 0.531 en 2014 (PNUD, 2016). En 2014, el 20% del quintil más rico de la población poseía el 57.3% de los ingresos, captaba más de la mitad del total de ingresos; en cambio, el 20% del quintil más pobre solamente el 3.3% (INE,

⁹ En Guatemala, la pobreza se explica como «...el nivel de consumo de los hogares ha mostrado un aumento durante los últimos años, en un contexto de crecimiento económico moderado» basándose en una medición indirecta (PNUD, 2017).

¹⁰ Bajo el enfoque del desarrollo humano, la pobreza se comprende como un conjunto multidimensional de privaciones que limitan a los individuos a alcanzar sus capacidades y un nivel de bienestar digno. El IPM resume privaciones en capacidades humanas en tres dimensiones: salud, educación e ingresos, medidas conforme a indicadores específicos. Su medición es en una escala de valor que va de 0 a 1, donde 1 es la privación completa.

¹¹ El coeficiente de Gini permite calcular la distancia de la distribución a la perfecta igualdad, con un rango de valor entre 0 a 1, mientras más cercano sea el valor a 1 mayor será la desigualdad.

Figura 10. Incidencia de pobreza total y pobreza multidimensional en Guatemala de 2006 a 2014



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INE (2015) y PNUD (2016).

2015). La desigualdad constituye un rasgo estructural de esta sociedad, al evidenciarse que se ha generado una mayor concentración de los beneficios del desarrollo por una élite. Por el contrario, la gran mayoría de guatemaltecos experimentan injusticias y privaciones limitándose su capacidad de tener una vida digna.

Por lo anteriormente expuesto y tomando en consideración el propósito de esta política, se resaltan los siguientes aspectos en torno a su implementación:

1. La balanza comercial del país continúa siendo deficitaria, aun así, las exportaciones se incrementaron 30% en 2017 con respecto a 2010. Casi el 90% de estas proviene del sector agropecuario y manufacturero (BANGUAT, 2018b). A pesar de que la política busca ampliar y diversificar la oferta exportable con la vigencia de 13 acuerdos, se continúa concentrando en cinco principales destinos (Estados Unidos, Centroamérica, México, Europa y Panamá) y sus productos no han variado sustancialmente, representan cerca del 50% del total exportado (vestuario y textiles, azúcar, banano, café, cardamomo, frutas, grasas y aceites y materiales plásticos y sus manufacturas).
2. Aunque se ha promovido la suscripción y el aprovechamiento de los APPRI, los flujos de IED han tenido un comportamiento variable, con aumentos y contracciones entre 2010 y 2017. La caída de la inversión concuerda con la inestabilidad política, los casos de corrupción y la incertidumbre jurídica, que han afectado las decisiones de los inversionistas desde 2014 hasta la fecha. Los Estados Unidos, México y Colombia se mantienen como los tres principales emisores de inversión para el país, en su conjunto constituyen el 50%. Por lo tanto,

no ha cambiado aun cuando exista una política que promueve la inversión y se tienen acuerdos con 20 países.

3. La política plantea la necesidad de crear más fuentes de trabajo e incorporar innovación con el uso de nuevas tecnologías. No obstante, las actividades económicas mayormente asociadas a la exportación o la inversión cuentan con un alto porcentaje de trabajadores informales, por lo que no se cumple que ellos tengan un empleo decente. Si bien desarrollar productos o servicios con valor agregado requiere disponer de mano de obra calificada, más de la mitad de la población tiene una baja escolaridad.
4. Pese a que se observan avances en los temas comerciales y de inversión, existe un reto importante lograr una reducción sostenible de la pobreza. De cada 10 personas, siete viven en situación de pobreza multidimensional y seis en pobreza económica. Las desigualdades se refuerzan con la pobreza impidiendo en gran medida el desarrollo humano de las personas y su bienestar. Se les afecta en el acceso a servicios básicos, educación o a fuentes de empleo decente.
5. De acuerdo con la CEPAL (2007), los marcos de las políticas de desarrollo de los países deben orientarse a fomentar inversiones más sofisticadas e integradas, que sean de calidad al aportar a los objetivos de desarrollo de los países. Esto implica que el Estado genere condiciones necesarias para atraer la inversión, por lo tanto, sus esfuerzos se enfocan en elevar los niveles de bienestar de su población y mejorar el clima de negocio, a fin de competir en la economía internacional. Sin embargo, en Guatemala, las condiciones de bienestar van en detrimento de la población, persistiendo diversas formas de marginación y exclusión social. Por

consecuente, el país posee desventajas para convertirse en destino de inversiones con alto grado de tecnificación, que generen mayores oportunidades comerciales e impacten en los objetivos de esta política.

En efecto, el fomento de las exportaciones y las inversiones ha contribuido al crecimiento con una tendencia inversamente proporcional. Se ha consolidado el acceso a mercados prioritarios como el estadounidense, centroamericano, mexicano y europeo para exportar o atraer inversión. La estrategia de promoción de los sectores prioritarios se ha mantenido en la agricultura, las manufacturas y los servicios; y, ahora que se dispone de la Política Nacional de Competitividad¹², se deberían coordinar ambas políticas para impulsar los 11 clústeres productivos identificados. Sin embargo, el ritmo de crecimiento económico es insuficiente para reducir la pobreza y generar empleos, por consiguiente, el objetivo general de esta política aún es lejano de alcanzar.

La exportación y la inversión son primordialmente actividades económicas, cuyos beneficios se han materializado en el desarrollo económico del país. Pero «la política comercial sola no garantiza el desarrollo ni la disminución de la pobreza» (OCDE, 2018), se considera necesario que se fomenten estrategias comerciales que permitan abordar de manera integral y hacer frente a cuestiones socioeconómicas, como la desigualdad, la generación de empleo, la cobertura y la calidad educativa, la igualdad en acceso a oportunidades y la sostenibilidad ambiental (UNCTAD, 2017a). Es imprescindible que esta política sea coherente ante los nuevos retos del desarrollo porque tiene implicaciones económicas, sociales y ambientales. Para que Guatemala obtenga beneficios de una mayor liberalización comercial, es indispensable un entorno macroeconómico estable, mercados laborales flexibles, así como inversión pública orientada al desarrollo humano.

Recomendaciones

Para la consecución de los objetivos y la continuidad de las acciones de la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones, es fundamental retomar lo que indica la propia política sobre una revisión en un período de cinco años, con la finalidad de adaptarla a las tendencias actuales de comercio exterior e inversiones. Los aspectos necesarios por considerar para su evaluación oportuna parten de las características clave de las políticas públicas que afectan su calidad (Stein *et al.*, 2006) y abarcan los siguientes temas:

1. Dado que en el análisis de actores de la figura 4, se evidencia que existen algunos con mayor o menor peso dentro del CONAPEX, es recomendable ampliar la participación a otros actores de la sociedad civil, la academia (universidades y centros de investigación y de pensamiento), asociaciones y cooperativas no federadas que tengan interés y vigilen el cumplimiento del marco regulatorio de comercio exterior, competitividad e inversiones. Se propone modificar su acuerdo gubernativo que está vigente desde hace más de 25 años para ampliar la participación a otros actores como tomadores de decisión en este foro público-privado.
2. Es fundamental lograr la institucionalización de la política por medio del mejor instrumento legal (acuerdo, normativa, reglamento u otro) que estimen conveniente para su implementación y darle sostenibilidad por parte del Estado. Esto sería analizado desde el CONAPEX como ente asesor del presidente de la República en esta materia, y así presentar el instrumento idóneo tomando en cuenta lo plasmado en la guía para formulación de políticas públicas de la Secretaría General Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN-.
3. Es imprescindible analizar la viabilidad técnica en cuanto a recursos físicos, humanos y financieros para llevar a cabo la gestión y la ejecución de esta política con los actores corresponsables. Para su planificación operativa, es básico establecer si se cuenta una programación de presupuesto anual y multianual para implementar las intervenciones identificadas para las cuatro áreas estratégicas o si se requiere reorientar acciones dentro del mismo. Asimismo, diseñar una estrategia para captar fondos provenientes de cooperación internacional y sector privado que coadyuven a la realización de dichas intervenciones.
4. Es clave desarrollar y socializar instrumentos que permitan a las empresas proporcionar datos mediante plataformas de confiabilidad y transparencia que contribuyan a la construcción de indicadores con relación a comercio exterior e inversiones. Por ejemplo, uno de ellos podría referirse a la cantidad de empleos derivados de las exportaciones y la IED. Es así como se crean sinergias entre actores corresponsables y beneficiarios, lo que hace posible sistematizar y visibilizar los avances y los resultados de la política.
5. La continuidad de los esfuerzos por definir un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores de gestión podría formar parte del Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior de Guatemala¹³ -SICOGUATE-, que

¹² En febrero de 2018, se presentó la Política Nacional de Competitividad que pretende mejorar las condiciones de competitividad. De modo que, contribuya al mejoramiento del desempeño de los sectores productivos para generar más empleos formales y dignos, invertir en infraestructura productiva, fortalecer las instituciones y más innovación y tecnología.

¹³ El SICOGUATE es un sistema informático implementado y de uso interno del MINECO. Contiene datos para inteligencia de mercados y estadísticas, con base en la información proporcionada de comercio exterior por el BANGUAT, para las diferentes áreas que integran dicho Ministerio.

Cuadro 3. Propuesta de indicadores para exportaciones

Categoría	Tipo de Índice	Cálculo	Descripción	¿Para qué sirve?
Indicadores relativos al comercio exterior	Indicador de exportaciones <i>per cápita</i>	X / TH	Exportaciones por habitante	Establecer el monto de comercio que correspondería a cada individuo.
	Indicador de apertura por exportaciones	X / PIB	Apertura medida por exportaciones	Conocer el nivel o grado de internacionalización de la economía analizada.
Proporciones de comercio en los intercambios comerciales mundiales	Indicadores de participación en exportaciones mundiales	X / X_{mundo}	Apertura medida por exportaciones	Medir el dinamismo y adaptación de una economía al desarrollo y dinamismo del comercio internacional.
Participación empresarial en el comercio internacional	Nivel de participación en las exportaciones	N/A	Número de empresas exportadoras	Calcular la dinámica de los principales agentes económicos de un país y su participación en el comercio internacional.
	Proporción de empresas privadas extranjeras	N/A	Empresas extranjeras como proporción del total de empresas exportadoras	
Indicadores relacionados con el dinamismo comercial	Índice de Ventaja Comparativa Relativa	$IVCR_{it}^k = \frac{X_{it}^k - M_{it}^k}{ X_{it}^k + M_{it}^k }$	Expresa una ventaja o desventaja en los intercambios comerciales	Analizar las ventajas o las desventajas comparativas de un país con sus socios comerciales o diversos grupos de países.

Nota: X = exportaciones del país en análisis; M = importaciones del país en análisis; TH = total de habitantes; PIB = producto interno bruto; N/A = No aplica.
 X_{it}^k = Exportaciones del producto k realizadas por el país i al mercado j en el año t X_{it}^k = Exportaciones del producto k realizadas por el país i al mundo (w) en el año t
 M_{it}^k = Importaciones del producto k realizadas por el país i desde el mercado j en el año t M_{it}^k = Importaciones del producto k realizadas por el país i desde el mundo (w) o un mercado específico

Fuente: Elaboración propia con base en la CEPAL (2008).

actualmente genera indicadores sobre: el valor, el volumen, el destino, los productos y la actividad económica de las exportaciones y de las importaciones, así como el saldo comercial entre países, bloques, regiones y mundo. En atención a lo cual, se sugiere desarrollar otros indicadores básicos de posición comercial que actualmente no publican las fuentes oficiales. Se estima oportuno que los indicadores a utilizarse en específico para las exportaciones, siguiendo el trabajo realizado por la CEPAL (2008) serían los mostrados en el Cuadro 3.

- Los indicadores sugeridos pueden ser útiles para el sector público y privado al proporcionar datos valiosos que coadyuven a medir los objetivos de dicha política. Las plataformas tecnológicas con información comercial y de inversión, incluyendo el SICOGUATE, deberían de ser herramientas de acceso público que faciliten el intercambio y la realización de consultas en línea a cualquier ciudadano, funcionario o tomador de decisión en el ámbito político y empresarial. Por ello, es transcendental discutir dentro de la CONACOEEX disponer de un sistema sólido y permanente de información con datos fiables y de alta calidad, tanto de comercio exterior como de inversiones, y delimitar los criterios de evaluación idóneos para la medición de impactos a nivel nacional y territorial.

El comercio exterior y la IED no son ajenos a los nuevos desafíos para el desarrollo y forman parte de la Agenda 2030. Son considerados como medios de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible -ODS- y fuentes sustanciales de

financiamiento del desarrollo. Con respecto a la priorización de las metas de estos objetivos en ambos temas por parte del Estado de Guatemala (CNDUR, 2016), se recomienda lo siguiente:

1. El comercio exterior es «...un motor del crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza» (UNCTAD, 2018: 3), y se pretende aumentar de manera significativa las exportaciones de los países en desarrollo. En virtud de ello, el CONAPEX podría coordinar el seguimiento adecuado y eficiente para cumplir la meta. Las acciones para fomentar se centrarían en la diversificación de las exportaciones y la adición de valor, y a la vez, contribuir a la internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas. En los informes de labores del CONAPEX de 2016 y 2017, no se indica que este tema haya sido abordado, a pesar de que dicha meta está vinculada con los objetivos y la instrumentación de la política en mención.
2. Las necesidades de inversión asociadas a los ODS enfatizan atender infraestructuras y servicios básicos, capacidad productiva y mitigación del cambio climático (UNCTAD, 2017b). Se busca la movilización de recursos financieros adicionales procedentes de múltiples fuentes como la inversión para los países en desarrollo. En ese sentido, si el CONAPEX analiza y presenta una estrategia para incentivar la inversión de calidad y compatible con el desarrollo sostenible (CEPAL, 2018), le permitiría al país aprovechar el establecimiento de alianzas múltiples para captar flujos de capital, conforme un análisis de factores endógenos y exógenos para atraerlos. El desafío es lograr que las actividades de IED no acrecienten

las vulnerabilidades estructurales de la población, ni perjudiquen de forma permanente el uso de los recursos naturales. Se favorecería a la generación de empleo y el crecimiento económico tal como lo expone la política, así como cambios tangibles en las condiciones de vida de las localidades, la formación de capital humano, la transferencia de tecnología para añadir valor y promover un cambio en su estructura productiva.

En este ensayo se ha hecho una aproximación a la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones frente al desarrollo de Guatemala, los hallazgos encontrados evidencian la importancia de fortalecer su institucionalidad enfocada al interés público que promueva el bienestar en general de la población guatemalteca para favorecer al desarrollo económico y social del país. La consecución de sus objetivos va más allá de implementarla, supone que sea coherente con el desarrollo y que el Estado desde su planificación incorpore una visión compartida de desarrollo. De esta manera, se espera que garantice la coherencia del conjunto de políticas públicas con dicha visión, para que estas aporten a la promoción de los procesos desarrollo sostenible interrelacionado su variable económica, social y ambiental.

Bibliografía

- Arriola, G. (2007) *Desarrollo humano: una introducción conceptual*. Guatemala: Programa de Naciones Unidas, PNUD. 104 págs.
- Asamblea Nacional Constituyente y Congreso de la República de Guatemala. 1993. *Constitución Política de la República de Guatemala* [Reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93]. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf [20 de agosto de 2018]
- Banco de Guatemala, BANGUAT. (2018^a) *Boletín Estadístico. Empleo*. Obtenido de <https://www.banguat.gob.gt/estoeco/boletin/envolver.asp?karchivo=boes cu60> [26 de septiembre de 2018]
- Banco de Guatemala, BANGUAT. (2018). *Estadísticas Macroeconómicas. Sector Externo*. Obtenido de <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=111475&aud=1&lang=1> [20 septiembre de 2018]
- Banco de Guatemala, BANGUAT. (2018). *Inversión Extranjera Directa*. Obtenido de <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=67025&aud=1&lang=1> [25 de septiembre de 2018]
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2002) *Globalización y desarrollo*. [Brasil]. 5 de mayo. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/globalizacion-desarrollo> [28 de agosto de 2018]
- _____; (2007) *Políticas efectivas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 131 págs.
- _____; (2008) *Documento de Proyectos. Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 43 págs.
- _____; (2018) *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe cae por tercer año consecutivo en 2017 y llega a 161.673 millones de dólares*. [México]. 5 de julio. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-cae-tercer-ano-consecutivo-2017-llega> [09 de octubre de 2018]

- Center for International Development, CID. (2018) *Atlas of Economic Complexity, Guatemala*. Obtenido de <http://atlas.cid.harvard.edu/> [20 de septiembre de 2018]
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. (2011) *Generando una economía globalizada y competitiva. Lineamientos de política económica, social y de seguridad para Guatemala 2011-2021*. Guatemala: Autor. págs. 183-192.
- Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones, CONAPEX. (1997) *Política Integrada de Comercio Exterior de Guatemala*. Guatemala: Autor.
- _____; (2012) *Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones*. Guatemala: Autor. 45 págs.
- _____; 2018. *Informe de actividades 2017 y Plan de Trabajo 2018*. Guatemala: Autor.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, CNDUR. (2016) *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas Guatemala*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. 50 págs.
- _____; (2010) *Análisis de la política de inversión de Guatemala*. Ginebra: Naciones Unidas. 159 págs.
- _____; (2017) *Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo*. TD/B/64/5. [Ginebra]. Obtenido de https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/tdb64d5_es.pdf [29 de septiembre de 2018]
- _____; (2017b) *Informe sobre las inversiones en el mundo 2017. La inversión y la economía digital*. Ginebra: Naciones Unidas. 46 págs.
- _____; (2018) *Informe de la Comisión de Comercio y Desarrollo sobre su noveno período de reuniones*. TD/B/C.1/43 [Ginebra]. Obtenido de https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/cid43_es.pdf [09 de octubre de 2018]
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (2018) *World Economic Outlook Database*. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx> [17 de septiembre de 2018]
- Gil, G., Toro, G., Barreyro, H. (1993) «Instrumentos utilizados en el proceso de apertura». *Cambios Estructurales, Apertura y Sector Agropecuario en Guatemala*. Guatemala: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. págs. 46-51.
- Gobierno de la República de Guatemala. (2008) *Examen de las Políticas Comerciales. Informe de Guatemala*. WT/TPR/G/210. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/g210_s.pdf [10 de agosto de 2018]
- _____; (2016) *Examen de las Políticas Comerciales. Informe de Guatemala*. WT/TPR/G/348. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/g348_s.pdf [10 de agosto de 2018]
- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2015) *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados*. Obtenido de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4ZswOj0Zt uivPlcaAXet8LzqZ.pdf> [17 de septiembre de 2018]
- Maúl, H., Bolaños, L., Flores, I., Méndez, R., Saenz, G. (2012) *Una Evaluación de la Ayuda para el Comercio en la Práctica: Lecciones de Guatemala*. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development. 89 págs.
- Ministerio de Economía, Viceministerio de Integración y Comercio Exterior. (2016) *Plan de Acción para la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones*. Guatemala: Autor. 57 págs.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. (2018) *El comercio internacional y el desarrollo*. Obtenido de <http://www.oecd.org/trade/elcomerciointernacionalyeldesarrollo.htm> [29 de septiembre de 2018]
- Presidencia de la República de Guatemala. (1986) *Acuerdo Gubernativo No. 367-86: Creación del Consejo de Promoción de las Exportaciones*. Guatemala: Diario de Centroamérica.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2016) *El estado reciente del desarrollo humano. Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016*. Guatemala: Litografía Arcón. 15-43 págs.

_____; (2017) *Pobreza multidimensional: la pobreza más allá del ingreso*. [Guatemala]. 1 de febrero. Obtenido de <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourperspective/ourperspectivearticulos/2017/02/01/pobreza-multidimensional-la-pobreza-m-s-all-del-ingreso.html> [29 de septiembre de 2018]

Secretaría de la Organización Mundial del Comercio. (2016) *Examen de las Políticas Comerciales de Guatemala. Informe de la Secretaría*. WT/TPR/S/348. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/s348_s.pdf [10 de agosto de 2018]

Sistema de Naciones Unidas, SNU. (2014) *Guatemala: Análisis de la Situación del País*. Obtenido de <http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/Estudio-de-Situacion-Guatemala.compressed.pdf> [29 de septiembre de 2018]

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. Payne, M. (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. [Elaborado para: Banco Interamericano de Desarrollo]. México: Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V. 324 págs.

Téllez, Dina. (2005) *La Política Integrada de Comercio Exterior y el impacto en el crecimiento del comercio exterior período: 1994-2002 Tesis de Licenciatura*. Universidad de San Carlos de Guatemala. 58 págs.

Torres-Melo, J., Santander, J. (2013) *Estado y políticas públicas. Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones. págs. 23-32.

Entrevistas realizadas (se mantiene anonimato)

Informante 1. Hombre mayor de 35 años, Ciudad de Guatemala. Realizada por A. Merino. 30 de agosto de 2017. Comunicación personal acerca de la política en materia comercial en Guatemala.

Informante 2. Hombre mayor de 55 años, Ciudad de Guatemala. Realizada por A. Merino. 04 de septiembre de 2018. Comunicación personal sobre el proceso de formulación y desarrollo de la Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones.