

Serie sobre la Ayuda para el Comercio



Una Evaluación de la Ayuda para el Comercio en la Práctica



Lecciones de Guatemala

Por Hugo Maul, Lisardo Bolaños, Irene Flores, Rodrigo Méndez y Gustavo Sáenz,
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)



International Centre for Trade
and Sustainable Development



Una Evaluación de la Ayuda para el Comercio en la Práctica

Lecciones de Guatemala

Por Hugo Maul, Lisardo Bolaños, Irene Flores, Rodrigo Méndez y Gustavo Sáenz,
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)



International Centre for Trade
and Sustainable Development



Documento de Fondo No. 26

Publicado por:

El Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)
International Environment House 2
7 Chemin de Balexert, 1219 Ginebra, Suiza
Tel: +41 22 917 8492 Fax: +41 22 917 8093
E-mail: ictsd@ictsd.ch Internet: www.ictsd.org

Editor y Director: Ricardo Meléndez-Ortiz
Director de Programas: Christophe Bellmann
Oficial de Programa: Paolo Ghisu

Reconocimientos:

Este documento fue producido bajo el Programa sobre Competitividad y Desarrollo de ICTSD. El Centro agradece el apoyo de nuestros importantes donantes incluyendo el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID); la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI); la Dirección General de Cooperación Internacional de Holanda (DGIS); el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, Danida; el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

Para mayor información acerca del Programa sobre Competitividad y Desarrollo visite nuestra página web: www.ictsd.org.

ICTSD agradece todos los comentarios sobre este documento. Por favor enviarlos a: Paolo Ghisu (pghisu@ictsd.ch).

Citación: Maul H.; L. Bolaños; I. Flores; R. Méndez y G. Sáenz (2012); *Una Evaluación de la Ayuda para el Comercio en la Práctica: Lecciones de Guatemala*; Serie sobre la Ayuda para el Comercio; Documento de Fondo No. 26; International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra, Suiza, www.ictsd.org.

Foto de la Portada de Paolo Ghisu.

Copyright © ICTSD, 2012. ICTSD autoriza la utilización y reproducción de este documento para actividades académicas y/o sin fines de lucro. Este trabajo está bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0. Para ver una copia de esta licencia, visitar: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/> o envíe una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.

Las opiniones expresadas en este documento corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de ICTSD ni de otras instituciones donantes.

ISSN 2071-5952

ÍNDICE

LISTA DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICAS	v
SIGLAS	vii
PRÓLOGO	viii
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Objetivo del proyecto	1
1.2. Definición de Ayuda para el Comercio (ApC)	2
1.3. Metodología del estudio	5
1.4. Límites en la aplicación de la metodología	6
1.5. Desarrollo económico reciente en Guatemala	10
1.6. El gasto público orientado al comercio	16
1.7. La Ayuda para el Comercio reciente en Guatemala	18
2. CARACTERÍSTICAS DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO EN GUATEMALA	24
2.1. Trayectoria de los fondos de ApC	24
2.2. Apropiación	32
2.3. Alineación	41
2.4. Coordinación de donantes	44
2.5. Cooperación sur-sur	45
2.6. Capacidades de absorción	45
2.7. Sostenibilidad ambiental	46
3. IMPACTO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO	49
3.1. Desempeño de las exportaciones	49
3.2. Productividad	50
3.3. Niveles de diversificación	53
3.4. Gobernabilidad: Políticas Públicas y Regulaciones	56
3.5. Desarrollo del sector privado	59
3.6. Infraestructura Física y Profesional	60
4. IMPACTO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA RURAL DE GUATEMALA	62
4.1. Antecedentes	62
4.2. Descripción del PDER	63
4.3. Relevancia de la Promoción del Desarrollo Económico desde lo Rural – PDER	66
4.4. Efectividad en la Ejecución del PDER	67
4.5. Impacto alcanzado	75

5.	CONCLUSIONES	77
6.	ESTRATEGIAS	79
6.1.	Incrementar la Transparencia	79
6.2.	Incrementar la Efectividad	79
	NOTAS	83
	BIBLIOGRAFÍA	88

LISTAS DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICAS

Lista de Cuadros

- Cuadro 1. Indicadores para evaluar la efectividad de los flujos de la ApC
- Cuadro 2. Manejo de la herencia natural de Guatemala
- Cuadro 3. Incrementos en la productividad y calidad de PYMES de confección
- Cuadro 4. Cooperación Técnica Taiwanesa y Exportación de Papaya
- Cuadro 5. Cooperación Técnica Alemana y Fomento de las Exportaciones No Tradicionales
- Cuadro 6. Proyecto PIPAA y el impacto en la inocuidad y calidad de las exportaciones
- Cuadro 7. Impacto de la ApC en la desburocratización del proceso exportador
- Cuadro 8. Impacto de la ApC en el desarrollo del sector PYMES
- Cuadro 9. Impacto de la ApC en la formación de profesionales
- Cuadro 10. Política para mejorar el aprovechamiento de la ApC

Lista de Tablas

- Tabla 1. Definición de ApC por Categoría
- Tabla 2. Cooperación total y ApC: Totales 2006-2010
- Tabla 3. Criterios de Adicionalidad de la Ayuda para el Comercio en Guatemala: Comparación 2006-2008 con 2009-2010
- Tabla 4. Orientación Estratégica y Acciones planteadas para el Presupuesto 2010 del Ministerio de Economía.
- Tabla 5. Participación del Gobierno y la Cooperación en Gastos Relativos al Comercio: 2006-2010
- Tabla 6. Índice de Competitividad Global
- Tabla 7. Impacto del proyecto de ApC BID-FOMIN y VESTEX
- Tabla 8. Organización Ejecutiva del Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural
- Tabla 9. Distribución original y actual de fondos, por unidad ejecutora y fuente de financiamiento, en millones de dólares
- Tabla 10. Porcentaje de Fondos Asignados Vrs. Inversiones Ejecutadas Acumuladas por componente y subcomponente al 31-12-2011 expresado en dólares
- Tabla 11. Avances y análisis cualitativo de objetivos establecidos para el PDER

Lista de Gráficas

- Gráfica 1. Producto Interno Bruto 2010 (US\$ constantes del 2000, millones)
- Gráfica 2. Crecimiento PIB 1980-2010
- Gráfica 3. Desagregación de los factores de crecimiento (Décadas 1950-2000)
- Gráfica 4. División de los sectores productivos respecto el PIB 2011
- Gráfica 5. Crecimiento anual de las exportaciones (1980-2010)
- Gráfica 6. Porcentaje de las exportaciones respecto del PIB-2010

- Gráfica 7. Recaudación tributaria por país de Centro América. Año 2009
- Gráfica 8. Gasto público como porcentaje del PIB -2009
- Gráfica 9. Cooperación Internacional 2006-2010
- Gráfica 10. Ayuda para el Comercio 2006-2010: Montos Comprometidos vs Ejecutados (Millones de US\$)
- Gráfica 11. ApC: Distribución por Componentes de fondos Comprometidos Período 2006-2010
- Gráfica 12. ApC Distribución de Fondos Ejecutados Período 2006-2010
- Gráfica 13. Fondos Comprometidos de la ApC para Infraestructuras Productivas Período 2006-2010
- Gráfica 14. Distribución Sectorial de la ApC: Fomento de la capacidad productiva (2006-2010)
- Gráfica 15. Fondos Comprometidos de ApC para Fortalecimiento a la Capacidad Productiva 2006-2010
- Gráfica 16. Fondos Comprometidos de ApC para Políticas y Regulaciones Relativas al Comercio (2006-2010)
- Gráfica 17. Principales Países que Contribuyen en la ApC 2006-2010: Participación Porcentual
- Gráfica 18. Ayuda para el Comercio y Ayuda Oficial para el Desarrollo no Relacionada con el Comercio (expresada como porcentaje del PIB)
- Gráfica 19. Predictibilidad de la Ayuda para el Comercio: (Millones de US \$)
- Gráfica 20. Composición de los Fondos de ApC ejecutados en Infraestructuras (millones de US\$)
- Gráfica 21. Composición de los Fondos de ApC ejecutados en Infraestructuras (millones de US \$)
- Gráfica 22. Composición de los Fondos de ApC ejecutados en Fortalecimiento de la Capacidad Productiva (millones de US\$)
- Gráfica 23. Donaciones para Temas Ambientales como Porcentaje de las Donaciones Totales
- Gráfica 24. Tiempo que toma exportar e importar (días)
- Gráfica 25. Tiempo que toma hacer cumplir un contrato (días)
- Gráfica 26. Diversificación de las Exportaciones 1986-2000
- Gráfica 27. Proporción del presupuesto del Ministerio de Economía dirigido a Programas de Integración y Comercio.
- Gráfica 28. Costo de abrir una empresa como % del Ingreso per cápita
- Gráfica 29. Participación de Planes de Negocios por Sector Productivo

SIGLAS

AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
ApC	Ayuda para el Comercio
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
DR-CAFTA	<i>Dominican Republic and Central America Free Trade Agreement</i>
CCI	Comité Coordinador de Inversiones
CEMPROMYPE	Centro de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CI	Cooperación Internacional
CONACOEX	Consejo Nacional Coordinador de las Exportaciones
CRS	<i>Credit Reporting System</i>
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
DAD	Base de Datos de la Asistencia para el Desarrollo
DANIDA	Cooperación de Dinamarca en Centromérica
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FIS	Fondo de Inversión Social
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FONDETEL	Fondo de Telefonía Rural del Ministerio de Telecomunicaciones, Infraestructura y Vivienda
ICTSD	Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
MINECO	Ministerio de Economía
MIFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
OMC	Organización Mundial de Comercio
PDER	Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural
PIPAA	Programa Integral de Protección Agrícola Ambiental
PMS	Promedios Móviles Simples
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
TLC	Tratado de Libre Comercio
SDE	Servicio de Desarrollo Empresarial
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
UE	Unión Europea
UEP	Unidades de Ejecución Paralelas
USAID	United States Agency for International Development
VESTEX	Comisión de la Industria de Vestuario y Textiles de Guatemala
VUPE	Ventanilla Única de Exportaciones

PRÓLOGO

Evaluar el impacto de la ayuda para el comercio es crucial para poder tomar decisiones políticas informadas tanto a nivel nacional como internacional, así como para lograr que dicha iniciativa coadyuve a la integración de los países en desarrollo a la economía mundial.

El proceso de evaluación liderado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha generado datos y análisis críticos sobre la implementación de la iniciativa ayuda para el comercio. Los relatos de experiencias concretas presentados en el contexto de la Tercera Revisión Global de la Ayuda para el Comercio portaron enseñanzas valiosas. Además, ambas instituciones iniciaron estudios nacionales piloto, los cuales buscan definir buenas prácticas para el diseño de programas, así como presentar marcos de acción en materia de ayuda para el comercio con base en objetivos cuantificables por país y una serie de indicadores que permitan medir resultados.

Con el fin de contribuir a ese proceso de evaluación, el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD) y el South Asia Watch on Trade, Economics and Environment (SAWTEE) juntos desarrollaron un marco metodológico independiente para llevar a cabo un análisis sobre la efectividad y el impacto de la iniciativa de Ayuda para el Comercio, el cual ha sido aplicado en Malawi, Camboya, Nepal, Perú, Mauricio, Guatemala, Bangladesh, Filipinas, Ruanda y Gana. Cada estudio fue realizado por investigadores locales en coordinación con los gobiernos respectivos, organismos donantes, sector privado y otras partes interesadas.

La metodología propone una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos para medir aspectos críticos de la iniciativa, tales como la adicionalidad y la previsibilidad de los fondos, la incorporación de la ayuda para el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo, la apropiación local de la iniciativa y la coordinación y alineación de los donantes. Dichos elementos se complementan con una evaluación de impacto de los proyectos de ayuda para el comercio a nivel macro y en un sector específico (por ejemplo el arroz en Camboya o el azúcar en Mauricio), o en una categoría de ayuda para el comercio (por ejemplo las políticas y regulaciones comerciales en Nepal y Malawi). Si bien la metodología fue desarrollada con el propósito de emprender dichos estudios piloto, es un documento que puede ser adaptado o utilizado como fundamento para nuevos estudios en otros países o regiones.

En cada estudio de país, ICTSD siguió una metodología “de abajo hacia arriba”. Los investigadores locales aplicaron la metodología y trabajaron con las contrapartes locales para recopilar información y llevar a cabo entrevistas con agentes nacionales clave en la materia. Antes de finalizar los estudios, los proyectos de informe fueron revisados través de una “consulta nacional” con el objetivo de compartir las conclusiones iniciales con las distintas partes interesadas. Como última etapa, se realizó un proceso de revisión que incluyó a expertos en materia de comercio y desarrollo, académicos nacionales e internacionales.

El presente estudio, realizado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales de Guatemala, muestra que- a pesar que los recursos totales recibidos en el país centroamericano han aumentado en los últimos años debido a la importancia que ha cobrado el tema comercial a partir de la negociación de varios acuerdos de libre comercio -la Ayuda para el Comercio es poco efectiva debido a múltiples deficiencias en los mecanismos legales e institucionales de coordinación y ejecución de la iniciativa.

La aplicación de la metodología desarrollada por el ICTSD y el SAWTEE reveló que la falta de una estrategia de la Ayuda para el Comercio a largo plazo; la ausencia de prioridades en política

comercial; la poca relevancia del tema comercial para el Gobierno; el complejo proceso político de elaboración y autorización del Presupuesto Nacional; la debilidad institucional de las instituciones responsables para realizar labores de coordinación de la Ayuda para el Comercio; la falta de información sistematizada de proyectos de cooperación; y la poca capacidad técnica dentro de los instituciones responsables, han limitado fuertemente el impacto de la iniciativa en Guatemala.

Finalmente, los autores de este estudio han elaborado una propuesta de estrategia nacional que fue identificada y discutida con los principales participantes locales en tema comerciales con el fin de mejorar la efectividad y la eficiencia de la cooperación para el comercio. Así, el estudio contiene varias propuestas específicas - por ejemplo, para mejorar la transparencia con que se manejan los fondos de cooperación, evitar duplicidades, mejorar el diseño de nuevos proyectos, mejorar los mecanismos de evaluación y control, y superar la fragmentación en el diseño, monitoreo y evaluación de la Ayuda para el Comercio.

Este estudio está orientado a los tomadores de decisión, negociadores, agencias de desarrollo y otras partes involucradas en la iniciativa de la ayuda para el comercio. Espero que este esfuerzo sea de utilidad y contribuya a una discusión minuciosa y crítica del tema.



Ricardo Meléndez-Ortiz
Presidente Ejecutivo, ICTSD

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo del proyecto

Evaluar la Ayuda para el Comercio. El propósito fundamental de este estudio es realizar una evaluación de la efectividad y el impacto de la Ayuda para el Comercio (ApC) que recibe Guatemala, con miras a plantear una propuesta de estrategia nacional que oriente y coordine a los actores locales, a los cooperantes y al gobierno en la dinámica de la ApC que recibe Guatemala. Ello incluye la discusión de este documento con actores relevantes en la esfera nacional para intercambiar opiniones sobre los resultados obtenidos.

Este estudio es parte de una serie de investigaciones que el Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible, ICTSD, conduce en varios países para generar una visión integrada y amplia, basada en la experiencia local, necesaria para potenciar las capacidades de comerciar internacionalmente de cada país.

¿Por qué hablar de la Ayuda para el Comercio?

Como señala Adhikari (2011), hay tres factores que están impulsando una discusión más profunda de la ApC:

1. Las oportunidades que ofrece el comercio internacional no se están aprovechando. Varios países en desarrollo no han logrado aprovechar el creciente acceso al mercado mundial debido, principalmente, a problemas del lado de la oferta de bienes y servicios, más que de la demanda.
2. El apoyo no ha tenido los resultados esperados. Se ha generado una serie de ayudas o cooperación en los países en desarrollo con el fin de mejorar su capacidad comercial. Sin embargo, como reconoce Adhikari (2011), existen problemas del lado de la oferta de dicha ayuda, pues el financiamiento: es escaso, no es predecible, está condicionado, no está coordinado y no es sostenible. Al mismo tiempo, Adhikari (2011), reconoce que del lado de la demanda, es decir, de los países que reciben

la ayuda, también existen problemas: no se prioriza de forma suficiente el comercio; no se generan procesos de consulta sobre el destino de los recursos; y existe una capacidad limitada para absorber los fondos provenientes de la cooperación.

3. El proceso de apertura comercial continuará y ello preocupa a varios actores. La mayor apertura ha generado inquietud a nivel internacional respecto al impacto que pueda llegar a tener en el corto y mediano plazo en los mercados domésticos. Ante este ajuste productivo, existe preocupación sobre la seguridad alimentaria y la des-industrialización.

Principios que guían la discusión. En el año 2005 se firma la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (AOD). Esta Declaración incluyó una serie de principios considerados como condiciones para que la ayuda lograra promover el desarrollo económico. Si bien la ApC es una subcategoría de la AOD, dichos principios pueden servir de guía, tal y como ha señalado el Grupo de Trabajo de Ayuda para el Comercio establecido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), encargado de analizar la ApC¹. Dichos principios son:

1. Apropiación. Los países en desarrollo ejercen liderazgo sobre sus políticas de desarrollo y sus planes.
2. Alineación. Los donantes basan su apoyo en las estrategias de desarrollo de los países que reciben la ayuda; además, usan los sistemas de gestión desarrollados por tales países.
3. Armonización. Los donantes coordinan sus actividades y minimizan el costo de aportar la ayuda.
4. Administración por resultados. Tanto los países en desarrollo como los donantes orientan sus actividades a obtener los resultados deseados.

5. Rendición de cuentas mutua. Tanto los países en desarrollo como los donantes son mutuamente responsables entre ellos por el progreso en la administración de la ayuda y la obtención de los resultados deseados.

Adicionalmente a los principios anteriores, el Grupo de Trabajo también definió que la OMC sería la responsable de monitorear el flujo y la efectividad de la ayuda para el comercio. En este sentido, el presente documento busca ser un insumo para la discusión sobre la efectividad de la ApC en Guatemala, y para definir alternativas de mejora.

1.2 Definición de Ayuda para el Comercio

La definición de ApC depende del contexto y de los objetivos nacionales. En referencia al desarrollo cada país establece sus prioridades de acuerdo con: su propia dinámica económica interna, su situación macroeconómica, sus objetivos de desarrollo y sus capacidades de crecimiento. En el caso específico de Guatemala, uno de los principales objetivos del desarrollo económico es el impulso de la productividad y competitividad con miras a integrarse en los mercados internacionales. Esto significa que el desarrollo comercial es un punto esencial en los esfuerzos para el desarrollo económico.

El desarrollo comercial y el desarrollo económico están interrelacionados. La íntima interconexión entre el desarrollo económico y el desarrollo comercial dificulta la separación de las actividades que tienen un impacto exclusivo en comercio. Por eso se hace difícil establecer una clasificación de los fondos de asistencia que Guatemala recibe específicamente para temas comerciales. La tarea de separar los flujos de fondos para ayuda al comercio del total de fondos de asistencia para el desarrollo es un trabajo intensivo en recursos y tiempo debido a que existen múltiples proyectos de cooperación que tienen un impacto en la capacidad comercial del país, ya sea directa o indirectamente. Por esta razón, para analizar el impacto de la ApC utilizando las fuentes nacionales de información, se debe elaborar

una definición operativa de ApC que incluya los criterios que deben cumplir los proyectos y fondos recibidos por el país para que sean considerados como ApC.

La metodología empleada no resuelve completamente este problema. La metodología Adhikari establece cuales son las fuentes de información y una definición de lo que se considera ApC. En lo que respecta a las fuentes de información, la evaluación de la ayuda para el comercio se realiza con base en la información contenida en el *Credit Reporting System*, CRS, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y de las fuentes oficiales de información del país. Sin embargo, debido a las dificultades operativas de aplicar la definición, es sumamente difícil que tanto los cooperantes como los países no incluyan otras categorías de AOD, como parte de los flujos de fondos de la ApC.

En cuanto a la definición operativa, las seis categorías que la OMC establece como ApC, que también son la base de la metodología Adhikari, son las siguientes:

1. Infraestructuras relacionadas con el comercio (infraestructuras de comunicaciones, telecomunicaciones, transporte, puertos, aeropuertos, carreteras, autopistas, corredores logísticos, aduanas, etc.).
2. Desarrollo de la capacidad productiva (ayudas para inversiones en bienes de capital destinadas a modernizar la producción, innovaciones tecnológicas a lo largo de toda la cadena de producción y distribución con potencial competitivo para la promoción de exportaciones, para los sectores de agricultura, industria, pesca, bosques, manufactura, minería, turismo y energía).
3. Desarrollo del comercio (promoción del comercio, servicios a empresas y promoción de inversiones).
4. Ajustes relacionados con el comercio (formación y capacitación de empleados; re-entrenamiento de empleados; capacitaciones a empleados públicos y privados de-

rivadas de cambios regulatorios; promoción y mercadeo internacional de los productos; metrología; aduanas y fronteras: valoración y procesos de exportación e importación).

5. Políticas y regulaciones comerciales (ayudas en las fases de asistencia técnica en el diseño e implementación de reformas legales, negociación de acuerdos comerciales, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, programas de promoción de la inversión extranjera, regulaciones de propiedad intelectual, facilitación para el comercio, etc.).
6. Otras áreas relacionadas con el comercio (otras necesidades de los países receptores de la ApC que no están incluidas en ninguna de las anteriores).²

En estas seis categorías tampoco se define de manera precisa lo que se considera ApC. En ellas se puede incluir básicamente cualquier ayuda que esté “relacionada” con el comercio. Existe incluso un apartado de “otro tipo de ayudas relacionadas con el comercio” en el que es prácticamente imposible distinguir entre la ApC y la AOD.

La consecuencia de estas dificultades en la definición operativa de ApC se es la poca consistencia entre la información de las fuentes oficiales nacionales y las fuentes de la OCDE: este reto es ampliamente abordado en los últimos informes de la ApC (WTO 2011).

Definición operativa de ApC. Para realizar este estudio, en especial para hacer la evaluación de las fuentes nacionales de información y para las entrevistas con los donantes que tienen representación local, se determinaron los siguientes criterios o “reglas de dedo” que debían cumplir los distintos proyectos y programas de cooperación para que fueran considerados como ApC³:

1. Que el objetivo del proyecto de cooperación sea específicamente para el comercio y que esté claramente identificado en el convenio

suscrito. En el contrato o convenio firmado con el donante debe indicarse claramente que la ayuda está dirigida a cuestiones como importaciones, exportaciones, inversión extranjera, flujos internacionales de capital, acceso a mercados internacionales, temas de aduanas y fronteras y políticas de competitividad comercial.

- a. No se considera ayuda para el comercio cuando el objetivo principal de la ayuda es la reducción de la pobreza o el desarrollo de economías de subsistencia. Por ejemplo, no se incluirá en este estudio una donación o ayuda que busca incrementar la capacidad productiva en algún sector específico de la economía guatemalteca y que, como consecuencia tenga un impacto en la capacidad exportadora gracias a la ganancia en productividad. El objetivo fundamental de esta clasificación es separar la ayuda para el desarrollo y reducción de pobreza, de la ayuda para el comercio.

2. Se tiene en cuenta todo tipo de ayuda recibida, tanto deuda como donación. Ambos tipos de ayuda se clasificarán de forma independiente a efectos del análisis posterior.

3. Solamente se incluyen ayudas para la cuales se dispone de instrumentos de información. Las fuentes de información disponibles y de las que se puede extraer la información son las siguientes:

- a. De la OCDE se toma el *Credit Reporting System* (CRS).
- b. El proyecto de Base de Datos interna de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la SEGEPLAN.
- c. La Base de Datos de la Asistencia para el Desarrollo, DAD, de la SEGEPLAN.

- d. El Directorio “*Directory of Development Organisations*” que es una fuente de referencia comprehensiva que reúne a todos las organizaciones e instituciones cooperantes y proyectos de cooperación en Guatemala.
- e. La Base de Datos generada por el equipo durante esta investigación.
4. Se consideran aquellas donaciones de instituciones y países donantes que reportan la ayuda a la OCDE, al Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y a la SEGEPLAN.
5. Se incluyeron todos los fondos de asistencia recibidos para las actividades clasificadas en la Tabla 1.

Tabla 1: Definición de ApC por Categoría

Categoría Metodología <i>Adhikari</i>	Clasificación para Guatemala	Criterio a observar en los perfiles de los proyectos de cooperación
Infraestructura Relacionada con el Comercio	Infraestructuras de comunicaciones, telecomunicaciones, transporte, puertos, aeropuertos, carreteras, autopistas, corredores logísticos, aduanas, etc.	“Comercio” es el principal objetivo de la ayuda
Desarrollo de Capacidades Productivas	<p><u>Capacitaciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Know-how</i> productivo con el objetivo de exportación. • Capacitaciones en materias de regulaciones de procesos productivos y de calidad para el comercio internacional. • Capacitaciones en procesos de importación y exportación. <p><u>Instalaciones:</u></p> <p>Ayudas para inversiones en bienes de capital destinadas a modernizar la producción, innovaciones tecnológicas a lo largo de toda la cadena de producción y distribución con potencial competitivo para la promoción de exportaciones:</p> <p><u>Sectores:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agricultura. 2. Pesca. 3. Manufactura. 4. Minería e hidrocarburos. 5. Energía. 6. Promoción del turismo internacional que ofrezca oportunidades de acceso a clientes internacionales. 	Dirigido a productores, fabricantes, propietarios y/o empresarios

Tabla 1: *Continued*

Categoría Metodología Adhikari	Clasificación para Guatemala	Criterio a observar en los perfiles de los proyectos de cooperación
Ajustes Relacionados al Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • Formación y capacitación de empleados y empresarios; re-entrenamiento de empleados y empresarios; capacitaciones a empresarios y empleados públicos y privados, como consecuencia de cambios regulatorios. • Promoción y mercadeo internacional. • Metrología. • Aduanas y fronteras: valoración y procesos de exportación e importación. 	Orientado a trabajadores, empresarios, emprendedores, técnicos del Estado y políticos
Políticas y Regulaciones Comerciales	Ayudas en las fases de asistencia técnica del diseño e implementación de reformas legales, negociación de acuerdos comerciales, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, programas de promoción de la inversión extranjera, regulaciones de propiedad intelectual, facilitación para el comercio, etc.	Orientado al Comercio Internacional, Integración Regional y Económica
Otras Áreas Relacionadas con el Comercio	Ayudas para cuestiones de desarrollo del comercio en grupos vulnerables, jóvenes, mujeres, grupos indígenas, etc.	Ayuda para el Comercio Relacionada con Temas de Diversidad y Género

Fuente: elaboración propia a partir de Adhikari (2011)

1.3 Metodología del estudio

El presente estudio está estructurado en dos partes. La primera se basa en el marco metodológico desarrollado por Adhikari (2011), “*Evaluating aid for trade effectiveness on the ground. A methodological framework*”. Esta metodología contempla 11 elementos que permiten medir la efectividad de la ayuda, basado en los principios rectores contenidos en

la Declaración de París. Estos elementos son: adicionalidad, predictibilidad, sostenibilidad, apropiación, alineación, coordinación de donantes, coherencia, préstamos *versus* donación, coordinación de oferta y demanda, capacidad de absorción, impacto ambiental e impacto macroeconómico. Los aspectos a evaluar en cada uno de los elementos se enumeran a continuación en el Cuadro 1:

Cuadro 1: Indicadores para evaluar la efectividad de los flujos de la ApC

Principios Fundamentales:

1. Trayectoria de los Fondos

- a. Adicionalidad
- b. Predictibilidad
- c. Subvención versus préstamo

2. Apropiación:

- a. Incorporación
- b. Relevancia
- c. Coordinación
- d. Sostenibilidad

3. Alineación

- a. Alienación de la ApC con las prioridades del socio
- b. Estructuras paralelas de ejecución para evaluar la ejecución y la gestión
- c. Condición de ayuda desligada de los fondos de ApC
- d. Brecha entre oferta y demanda de ApC

4. Coordinación de los donantes para alinearse y unir esfuerzos para así evitar la duplicidad y el desperdicio de recursos.

5. Cantidad y relevancia de la Cooperación Sur - Sur

6. Evaluación de las capacidades de absorción de la ApC

7. Coherencia de la ApC con la sostenibilidad ambiental

8. Impacto de la ApC en los resultados macroeconómicos del comercio

Fuente: *Elaboración propia a partir de Adhikari (2011)*

La segunda parte de este informe comprende un análisis del impacto del proyecto del Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural - PDER - que es un programa que brinda apoyo a micro, pequeñas y medianas unidades productivas del área rural, con potencialidad de generar excedentes productivos y comercializarlos en el mercado nacional e internacional. Actualmente el PDER está siendo implementado por la SEGEPLAN y el Ministerio de Economía, y es financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La evaluación del proyecto se basa en un análisis de los siguientes elementos:

1. Antecedentes:

Descripción del proyecto y sus antecedentes

2. Relevancia:

Importancia del desarrollo rural, a través del fortalecimiento de los encadenamientos productivos con potencial competitivo internacional, para incrementar los ingresos de la población rural, generar empleo, aumentar la competitividad del área rural, y de micro, pequeñas y medianas empresas en el contexto económico nacional.

3. Descripción:

Diseño y componentes del proyecto, objetivos propuestos, indicadores, unidades ejecutoras, y procesos de conformación de los proyectos de encadenamiento.

4. Efectividad:

Resultados cuantitativos, productos generados y estatus del proyecto

5. Impacto alcanzado del proyecto

Capacidad de las unidades productivas beneficiarias de integrarse en los mercados internacionales en productos con los cuales el país tiene una ventaja comparativa.

Para realizar el análisis cualitativo de este informe se recurrió a entrevistas estructuradas con los principales actores del sector de la cooperación en Guatemala. Estos fueron: el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Oficina Comercial de España, la Cooperación del Reino de los Países Bajos, la Cooperación Alemana y la *United States Agency for International Development* (USAID). Adicionalmente, en cuanto a otros donantes que operan en Guatemala se contactó al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), a la *Japan International Cooperation Agency* (JICA), a la Cooperación de Taiwán y a la Embajada de Brasil. Como parte del sector de interlocutores y receptores de cooperación, se entrevistó a la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) y al Centro Regional de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CEMPROMYPE), que es parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Finalmente, del lado del Gobierno de Guatemala, se entrevistó a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas.

Para complementar el análisis y evaluar el impacto de la ApC en el nivel macroeconómico del comercio, se creó un grupo de trabajo en el que se convocó a: funcionarios actuales y ex funcionarios del Ministerio de Economía (MINECO); expertos del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA); el Director del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM); el Comisionado de Competitividad; ex funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores; y a Directores de Operaciones y Proyectos de los grandes cooperantes con sede en Guatemala. También se convocó a receptores de donaciones como la AGEXPORT, a las Cámaras Empresariales, al Sector de Vestuario y Textiles (VESTEX), a la Secretaría de Integración Económica Centro Americana SIECA y a expertos en comercio internacional.

1.4 Límites en la aplicación de la metodología

El primer reto es obtener la información de cooperación. La SEGEPLAN es el ente responsable de la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo, según sus propios estatutos. La Subsecretaría de Cooperación Internacional es la responsable de realizar las acciones de planificación, gestión y negociación de la cooperación técnica y financiera no reembolsable con las fuentes cooperantes. El objetivo es obtener recursos externos como complemento de las disponibilidades nacionales, en las mejores condiciones y enmarcados en las prioridades nacionales, para la ejecución de programas y proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

La Base de Datos oficial a nivel nacional debería ser la principal fuente. Según información oficial, la SEGEPLAN cuenta con una Base de Datos de la Asistencia para el Desarrollo en Guatemala, DAD Guatemala, que tiene como objetivo principal servir como una fuente de información confiable y objetiva en materia de aportaciones de los donantes, así como para apoyar al Gobierno en la gestión eficaz de la asistencia al desarrollo y la promoción de la rendición de cuentas, la transparencia y el uso de los recursos

Sin embargo, la fuente oficial no revela información certera y exacta. Este sistema, en la práctica, no está alcanzando los objetivos para los que fue creado pues tiene dificultades de ingreso de registros y sub-registros, duplicación de información e información limitada⁴. Por esta razón, la base de datos DAD fue retirada del sitio web público de la SEGEPLAN.

Ante estas limitaciones, la SEGEPLAN desarrolló una nueva Base de Datos. En enero de 2012 la Subsecretaría de Cooperación Internacional lanzó el *“Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y Eficacia para la Ayuda en Guatemala, año 2008-2010”* cuyo principal objetivo fue sistematizar, describir, interpretar y analizar

la cooperación que recibe el Gobierno de Guatemala. Para poder elaborar el Informe, la Subsecretaría de Cooperación tuvo que realizar un enorme esfuerzo en recursos y tiempo, para recopilar toda la información de proyectos y programas de cooperación en Guatemala. Esta es la única base de datos oficial a nivel nacional que contiene información de proyectos de cooperación y ayuda en Guatemala⁵. Esta es la base de datos que a partir de ahora se denominará como base de datos oficial.

La nueva fuente oficial tampoco resuelve todos los problemas. Al analizar la nueva base de datos proporcionada por la SEGEPLAN también se detectaron las siguientes limitaciones en la información, lo cual requiere necesidades adicionales de recopilación y documentación.

1. **Es incompleta. No todos los proyectos de cooperación para el comercio están registrados en esa base de datos.** En la base de datos de la SEGEPLAN la información es incompleta ya que solamente se encontraron 7 proyectos de cooperación para el comercio (identificados como tal según la definición operativa establecida en este estudio), sumando un total de US\$15,743,744.00. Sin embargo, durante la investigación se generó un proceso de búsqueda de proyectos de cooperación activos en Guatemala, a través de los sitios web de los cooperantes y entrevistas personales, en la que se recopiló información de más de 50 proyectos de cooperación para el comercio (según la definición operativa de este estudio) en Guatemala, durante el período del 2007 al 2012. Con esta nueva información recopilada no se pretende comparar ambas bases de datos, que no son comparables; sino complementar la existente y evidenciar la dificultad para conseguir y acceder a información sistematizada de operaciones de financiamiento y ayuda extranjera.
2. **Las fuentes de la OCDE y de la SEGEPLAN no son comparables.** La nueva base de datos contiene los acuerdos de cooperación

suscritos entre el 2008 y el 2011. No hay información oficial disponible para los períodos anteriores, en concreto para el período 2006-2010 que es el período del que se dispone información de la fuente del CRS de la OCDE. Por lo tanto, debido a esta diferencia en los períodos de tiempo, la comparación para el análisis de ambas bases de datos está limitada.

3. **La categorización y clasificación del tipo de ayuda en cada una de las bases de datos oficiales no es compatible entre ellas.** Por lo tanto, la validación de la información entre ambas bases se hace aún más complicada. Sin embargo, en ambas bases se puede determinar el monto de cooperación ya sea con forma de deuda o donación, y los montos totales, por lo que cada una de ellas aporta información para aspectos distintos de la metodología.
4. **La estructura de las bases de datos disponibles no son comparables.** La base de datos de la SEGEPLAN contiene información de proyectos concretos. En cambio, la base de datos de la OCDE sólo contiene totales y no desagrega la información en proyectos. Esto hace aún más difícil la comparación, validación y análisis.
5. **Poca información de proyectos de cooperación disponible.** La información de los proyectos es limitada. La base de datos generada por el equipo de esta investigación también tiene este mismo problema. Por ejemplo, cada proyecto tiene información del monto total comprometido, fecha de suscripción del convenio, tipo de ayuda, cooperante y unidad ejecutora. Pero hacen falta otros datos relevantes como el monto desembolsado, la fase del proyecto, el beneficiario, la ayuda desligada y otros datos para poder realizar un análisis cuantitativo y aplicar la metodología del estudio.

Ante la poca información disponible, el equipo investigador realizó una recopilación de datos. Se realizó una estrategia de

búsqueda para identificar las principales organizaciones que más participan en la ayuda para el comercio en Guatemala. La primera fase del proceso de búsqueda consistió en hacer una revisión en base a la información disponible en Internet. Durante la búsqueda, se identificaron los grandes cooperantes y todos los proyectos que, según la definición operativa, eran proyectos de ApC. Se identificaron proyectos de USAID, PNUD, UE, BID, BM, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cámaras empresariales, agencias de cooperación de países europeos como los Países Bajos, Alemania y otros países como Corea, Taiwán y Japón.

La construcción de la base de datos de ApC para Guatemala requiere de un esfuerzo en tiempo que supera este proyecto de investigación. Durante las búsquedas en Internet, se encontraron fuentes de información útiles para hacer un mapeo de las instituciones cooperantes y de los proyectos de cooperación en Guatemala. En concreto se accedió al directorio "*Directory of Development Organisations*"⁶. Este directorio es una fuente de referencia amplia, que clasifica las organizaciones cooperantes según nueve áreas: sector financiero y micro finanzas, comercio, negocios y servicios, desarrollo rural, tecnología, desarrollo sector privado, reformas políticas, justicia, leyes y legislación, desarrollo comunitario, gobierno, protección social, igualdad de género, salud y medio ambiente, y educación e investigación. El directorio se elabora cada año, por país. En el caso de Guatemala, se decidió hacer un análisis del directorio completo con el objetivo de encontrar todos los proyectos de ayuda para el comercio que no se habían podido ubicar a través las fuentes oficiales.

Para Guatemala, el directorio tiene listados un total de 832 organizaciones en tanto centros de apoyo, centros de información, asociaciones, proyectos, instituciones públicas y privadas, financieras, de apoyo empresarial, centros de educación, etc. De estas 832 organizaciones, se encontraron alrededor de 300 que pueden estar gestionando proyectos relacionados con el comercio. El proceso de recopilación de esta información supera completamente

los recursos y tiempo disponible que tiene este proyecto.

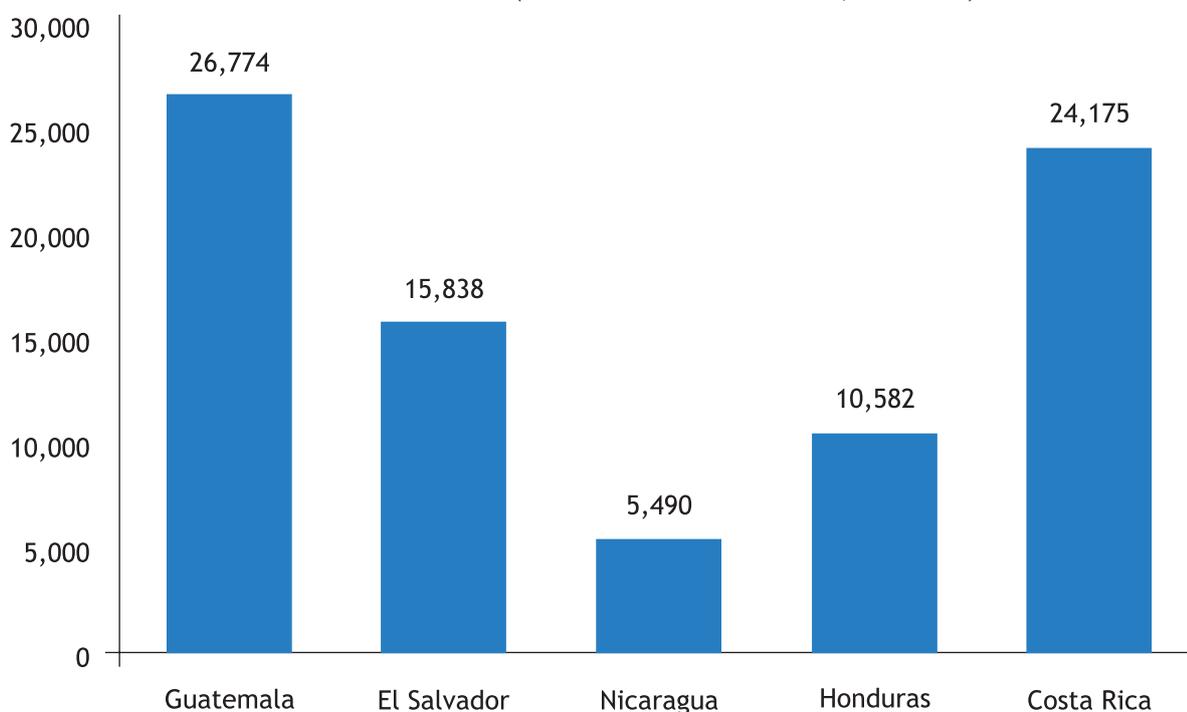
La principal limitación en esta investigación es la falta de información disponible. Debido a la cantidad y calidad de la información generada sobre la ApC para Guatemala durante todo este proceso, es muy difícil establecer indicadores cuantitativos para analizar los elementos que requiere la metodología. No hay información desagregada y suficiente de cada proyecto, que permita evaluaciones cuantitativas para los elementos de predictibilidad, alineación y sostenibilidad, entre otros.

1.5 Desarrollo Económico Reciente en Guatemala

Crecimiento económico y sus limitaciones

La economía guatemalteca es la mayor de la región. Guatemala es la economía más grande de la zona. El único país de Centroamérica (excluyendo a Panamá) que tiene un nivel de PIB similar es Costa Rica. Luego lo sigue El Salvador, con un producto interno bruto que alcanza un poco más de la mitad del de Guatemala, ya muy por debajo se encuentran Honduras y Nicaragua.

Gráfica 1. Producto Interno Bruto 2010 (US\$ constantes del 2000, millones)



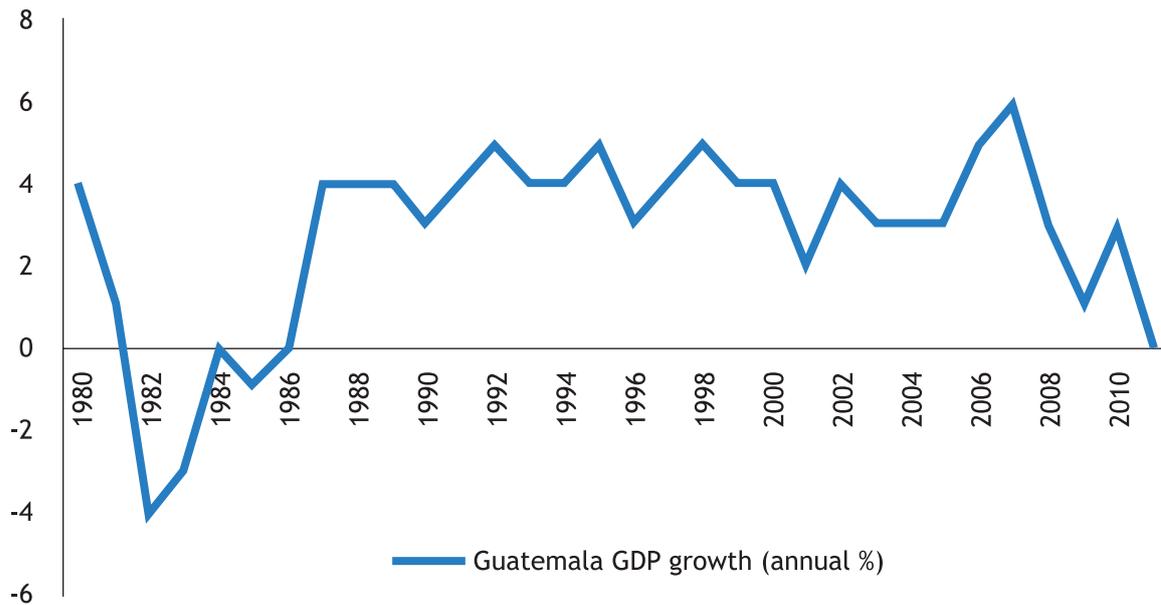
Fuente: Elaboración propia con información provista por el Banco Mundial (WDI)

En las últimas décadas, el nivel de ingresos medio del guatemalteco no ha tenido mejoras substanciales. En los último 30 años el PIB *per cápita* guatemalteco ha crecido en un promedio del 0.45%, mientras que en Costa Rica y el Salvador, ha sido del 1.52% y 0.67% respectivamente. Por otro lado el promedio de crecimiento del ingreso *per cápita* para Latinoamérica es de 1.16, en el mismo período.

Incluso en la última década, el crecimiento económico no ha sido suficiente. Guatemala

ha mantenido un crecimiento económico moderado en la última década, manteniendo una tasa de crecimiento promedio del 3.3%. Este crecimiento contrasta con la tasa de crecimiento poblacional, del 2.5%, lo cual significa un crecimiento del PIB *per cápita* del 0.8%. Ello significa que la población debe esperar cerca de 7 décadas para ver duplicados sus ingresos. Esto ha sido el resultado, entre otros elementos, de la baja acumulación de capital humano (BID, 2008).

Gráfica 2. Crecimiento PIB 1980-2010



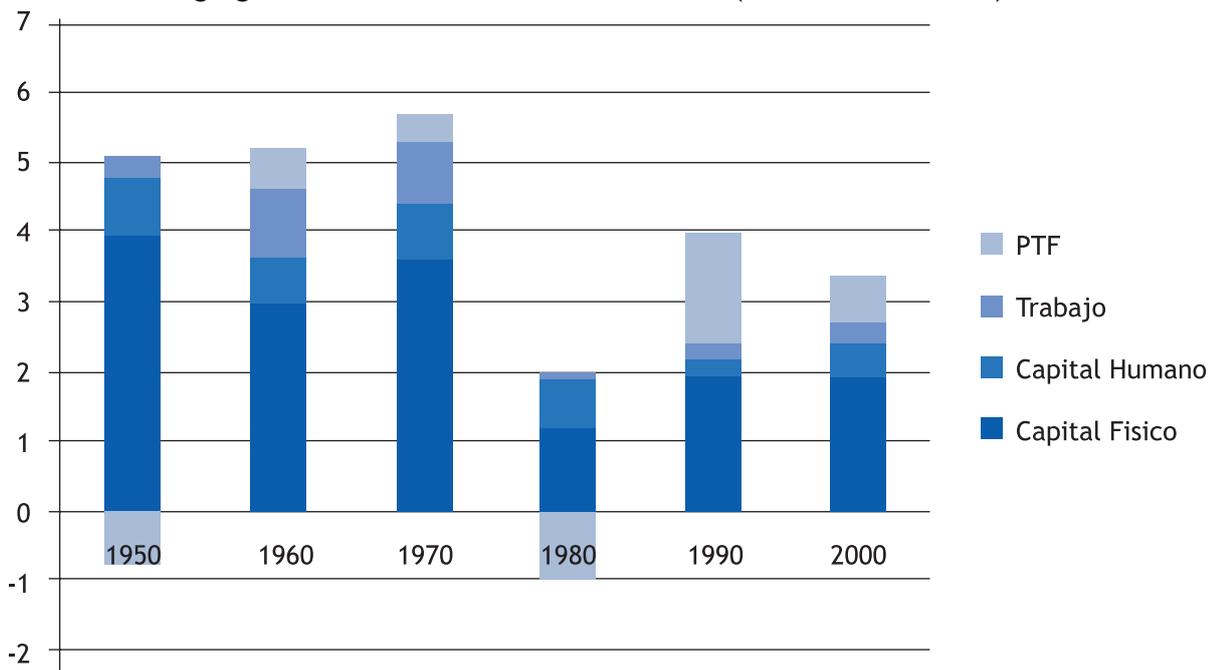
Fuente: Elaboración propia con información provista por el Banco Mundial (WDI)

Crecimiento generado por inversión en capital físico. Históricamente el crecimiento económico en Guatemala ha sido liderado por la inversión en capital físico. Durante la década de 1950 la inversión en capital físico contribuyó en un 80% al crecimiento económico de dicho período. En la actualidad la contribución de dicho factor ha caído, y es responsable únicamente del 50% del crecimiento económico (CIEN, 2011). Sin embargo, con esta caída de la inversión de capital físico en el crecimiento económico, también se dio una caída en la inversión en capital físico en términos absolutos.

Guatemala no ha tenido mejoras de productividad en los últimos años. En los últimos 60

años, la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento del país, ha sido del 0%. El empleo y el capital humano han contribuido tan solo un 12% al crecimiento del país en los últimos 20 años (CIEN, 2011). Este fenómeno es causa de la baja productividad de la población. Esto se explica en parte por el bajo nivel educativo de la población que reside en el área rural y recibe alrededor de 5 años de educación formal, en comparación con los que viven en el área metropolitana y tienen 9 años de educación formal (CIEN, 2011). Lo anterior implica que el problema es que los primeros no tienen la oportunidad de desarrollarse en actividades que den un mayor valor agregado a la economía.

Gráfica 3. Desagregación de los factores de crecimiento (Décadas 1950-2000)



Fuente: elaboración propia con datos de IGGs, Barro-Lee (2011) & BANGUAT.

Los trabajadores poco saludables no son productivos. El nivel educativo no es el único problema de los trabajadores; la salud también influye en el desempeño y productividad de estos. La desnutrición crónica, que afecta al 43% de la población infantil (CIEN, 2011), tiene incidencia en la capacidad física y cognitiva de los guatemaltecos. Además, Guatemala es uno de los países con las tasas de mortalidad infantil y materno-infantil más altas del mundo, lo cual lleva a concluir que el nivel medio de salud de los trabajadores es deficiente. Esto explica en parte, por qué Guatemala no ha tenido ganancias en productividad y, por otro lado, por qué no ha tenido el crecimiento deseado. Como señala Hoddinott *et al* (2008), la baja productividad laboral vinculada con la desnutrición infantil llega a representar una reducción salarial del 46% en la vida adulta.

Existen otras barreras al crecimiento del país. Además de que el “stock” de capital humano es bajo, hay otras restricciones al crecimiento. Las deficientes infraestructuras y el mal clima de negocios debido a la inseguridad, representan altos costos de logística para las empresas que funcionan dentro del país. Asimismo, los inversores tampoco valoran positivamente los altos

niveles de corrupción. En general, la misma pobreza constituye una de las principales barreras a la que el país se debe sobreponer. (BID, 2009).

El crecimiento económico puede reducir de manera importante la pobreza. El crecimiento económico es una variable importante para el desarrollo social de Guatemala. Yamada y Castro (2008) han señalado que un crecimiento del 7% anual podría haber reducido la pobreza en un 40% en cuestión de ocho años. Un factor que sería clave para impulsar dicho crecimiento es el comercio exterior, el cual ha permitido que un gran número de países en desarrollo logren altos niveles de desarrollo y consigan reducir la pobreza. Esta es una cifra nada despreciable teniendo en cuenta los grandes retos que aguardan al país.

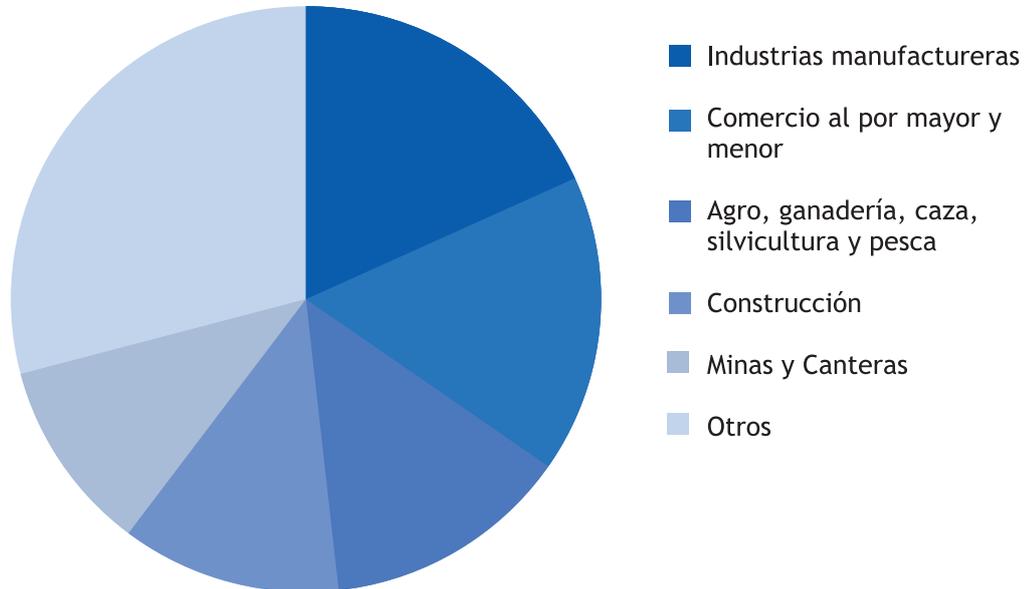
1.5.1 Diversificación de la economía guatemalteca

La economía guatemalteca se ha diversificado. Las industrias manufactureras representan el 18%; le siguen el comercio al por mayor y menor; y la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con un 16 y 13% respectivamente. Esto rompe el tópico de que el país

es principalmente agrícola, aunque la mayor parte de la población trabaja en este sector. Los otros dos sectores que vale la pena men-

cionar son el de minas y canteras; y el de la construcción; que representan el 10 y 12% de la producción total del país respectivamente.

Gráfica 4. División de los sectores productivos respecto el PIB 2011



Fuente: Elaboración propia con información provista por el Banco de Guatemala.

La mayor parte de la población ocupada se concentra en actividades agrícolas. El 37% de la población ocupada lo hace en actividades agrícolas, le sigue en importancia los sectores de servicios y comercio (con el 26 y 17% respectivamente) (ENEI, 2011). El empleo agrícola se caracteriza por tener una mano de obra poco calificada: el promedio educativo es de 3.53 años; además, agrega poco valor añadido a la producción del país. El efecto casi nulo de la productividad en el crecimiento económico, se explica en parte por las condiciones y actividades del mercado laboral.

1.5.2 Comercio internacional

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Antes de 1986, Guatemala había experimentado con el modelo de sustitución de importaciones, impulsando la integración comercial con Centroamérica y dificultando el comercio con el resto del mundo. “Aunque el modelo trajo beneficios, como el incremento del intercambio comercial en la región, se diversificó la producción nacional y se promovió la industrialización de ciertos sectores económicos. El mismo colapsó en la década de 1980, donde coincidió: a) el

deterioro del ambiente económico y político guatemalteco, producto del empeoramiento de la guerra interna; b) un ambiente político regional incierto; c) políticas macroeconómicas inadecuadas nacionales y regionales; y, d) un ambiente económico internacional debilitado por los precios del petróleo” (Díaz, Lavarreda y Pieper, 2002). Asimismo, la orientación de la política económica hacia la sustitución de importaciones tuvo un efecto negativo en el desarrollo de otros sectores de la economía que agravó la macrocefalia, bloqueó el desarrollo rural guatemalteco y no permitió el surgimiento de opciones reales para nuevas oportunidades económicas para personas no vinculadas con los sectores económicos privilegiados (Maul, Bolaños y Díaz, 2007).

Guatemala se abre al comercio internacional en 1986. A partir de 1986 se inició un proceso de apertura comercial, a través del cual se eliminaron el 95% de las restricciones no arancelarias tales como cuotas y permisos de exportación, y se redujeron los niveles arancelarios desde un promedio del 60% al 7.38% actual, con un techo arancelario del 15% a partir de 1996. Sin embargo, se considera que Guatemala dio el primer paso significativo

en la eliminación de la protección comercial en 1990, cuando se revisó la estructura arancelaria mediante el Acuerdo Gubernativo 294-90; aunque el proceso de apertura realmente cobró fuerza a partir de 1992 (Díaz, Lavarreda y Pieper, 2002).

Guatemala está impulsando una política de apertura comercial. El país está suscrito a doce acuerdos y tratados de libre comercio. En la actualidad, negocia acuerdos comerciales con la EFTA, Trinidad y Tobago y Panamá entre otros. Hay que tener en cuenta que el Acuerdo de Asociación con la UE ya ha sido suscrito. El más importante de estos acuerdos es el DR-CAFTA, ya que el comercio con los Estados Unidos, la República Dominicana y los otros países centroamericanos que firmaron el acuerdo representa el 69%⁷ del comercio guatemalteco en los últimos 5 años. Otros socios comerciales importantes son México y Panamá (que representan el 5% y 3% del comercio de Guatemala, respectivamente).

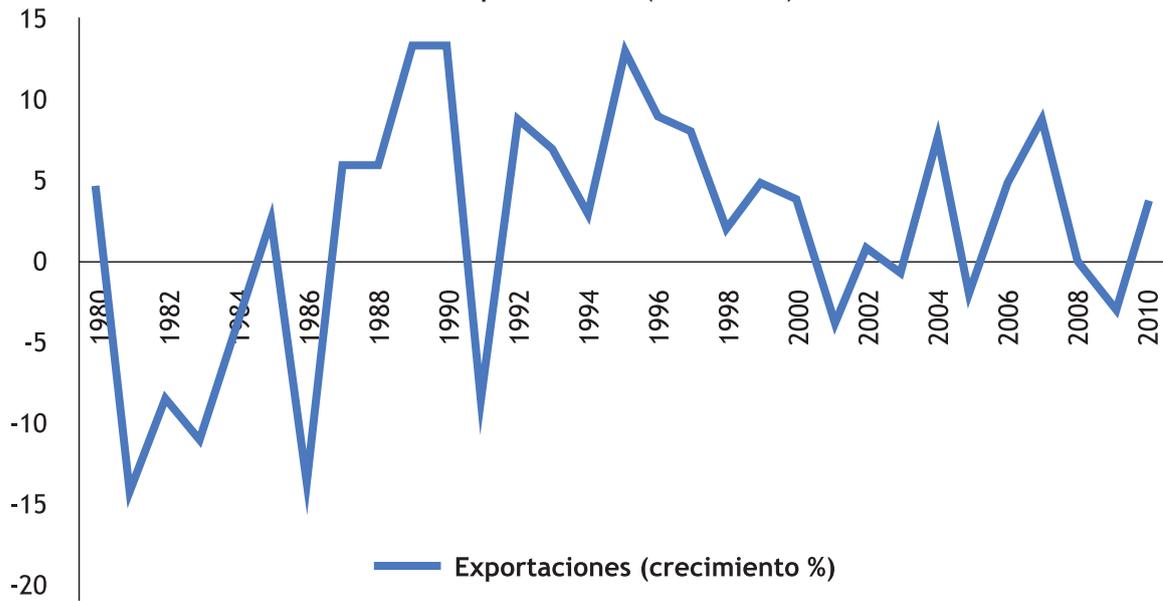
Se está impulsando la integración regional. Puesto que varios de los tratados comerciales se han negociado como región y el 28%⁸ de las exportaciones totales de Guatemala son hacia los demás países de Centroamérica, se está apostando por la integración aduanera. Actualmente, El Salvador y Guatemala son los países que más avances han logrado en este tema. Se espera que con el paso del tiempo el resto de países se vayan uniendo al proceso. Esto puede servir para disminuir los costos logísticos, así como para poder consolidar una oferta productiva mucho más atractiva para potenciales clientes e inversores.

Guatemala tiene compromisos adicionales a los de la OMC. Aunque muchas de las reformas en materia comercial responden a los compromisos con la OMC, una parte de estas obligaciones ni están consideradas explícitamente en los Acuerdos Comerciales que Guatemala establece con otros países ni como decisiones de política pública y no

existen garantías que el país adopte las medidas necesarias para cumplir con ellos. Por ejemplo, en el examen de la Secretaría de la OMC a las políticas comerciales de Guatemala, destacan las limitaciones institucionales del país para participar eficazmente de la Ayuda para el Comercio. En el Plan de Acción Nacional: Estrategia para el Fortalecimiento y Creación de Capacidades Relacionada con el Comercio (2007) se reconocen algunas de estas deficiencias del país para aprovechar esta ayuda. A pesar de esto, durante el período 2002-08 (hasta junio), Guatemala se “benefició de 119 actividades de cooperación técnica y formación en la OMC, incluyendo la participación en cursos de política comercial regionales en Ginebra, y seminarios y talleres sobre aspectos generales y específicos del comercio internacional. Guatemala respondió en 2007 al Cuestionario sobre Asistencia Técnica distribuido por el Comité de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.⁹ En ese documento, Guatemala sostuvo que, preferiblemente, la asistencia y la cooperación debían orientarse a la formación de recursos humanos y al desarrollo de la infraestructura requerida para la adopción de las medidas sanitarias y fitosanitarias, como, por ejemplo, sistemas modernos de protección a la agricultura, sistemas de seguridad alimentaria, sistemas electrónicos de vigilancia epidemiológica y sistemas de diagnóstico de laboratorio”.¹⁰

Crecimiento moderado de las exportaciones. Durante los últimos 30 años, las exportaciones han crecido a un ritmo del 2.1%. Durante la década de 1980 a 1989 estas decrecieron a un ritmo de 1.7%, mientras que en la década posterior crecieron en un promedio del 6% anual. En los últimos 10 años, la primera década del siglo XXI, las exportaciones han crecido a un ritmo más bajo (alrededor de un 2%), lo cual se explica en parte por la crisis económica mundial que afectó de forma importante el comercio guatemalteco al final de la década (Banco Mundial, 2012).

Gráfica 5. Crecimiento anual de las exportaciones (1980-2010)

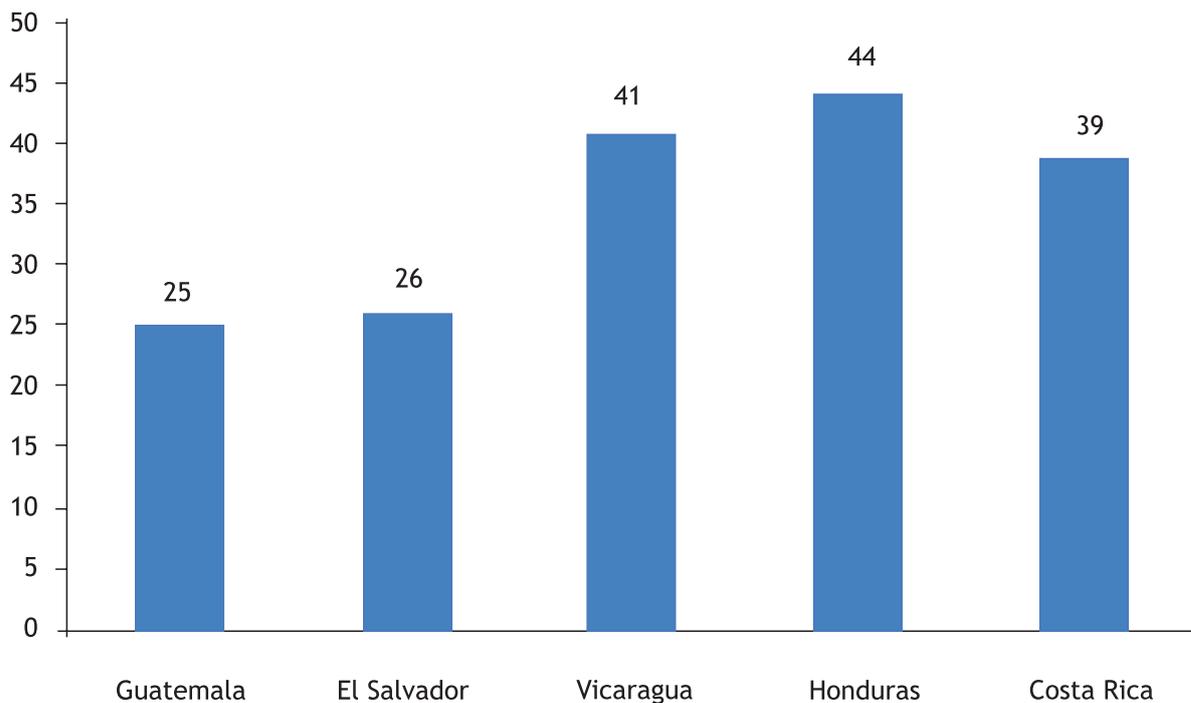


Fuente: Elaboración propia con información provista por el Banco Mundial (WDI).

Las exportaciones han crecido, aunque no al mismo ritmo que otros países de la región. En Nicaragua, la participación de las exportaciones respecto del PIB ha aumentado más del 15% en los últimos treinta años, mientras que en Guatemala el aumento ha

sido de menos del 10%. Cabe resaltar que tanto Honduras como Nicaragua dependen mucho de las exportaciones (que representan el 44% y 41% del PIB respectivamente), mientras que para Guatemala esta proporción es de un 25%.

Gráfica 6. Porcentaje de las exportaciones respecto del PIB-2010



Fuente: Elaboración propia con información provista por el Banco Mundial (WDI)

Guatemala ha diversificado de forma importante su oferta exportable. En 1986, productos tradicionales como el café, banano, azúcar y otros concentraban el 70% de las exportaciones totales del país. En el año 2006 la participación de estos productos había caído al 40% mientras que las exportaciones de productos no tradicionales aumentaron su participación, destacando la exportación de vestuario y textiles, mini vegetales y productos agroindustriales.

El destino de las exportaciones no se ha diversificado. A pesar de la diversificación de los productos exportados, los mercados de exportación no han variado. Los Estados Unidos siguen siendo el mercado principal de Guatemala aumentando, incluso, su participación en el comercio; le sigue Centroamérica. En el período de 1986 a 2006 las exportaciones destinadas a Europa disminuyeron del 13% al 6% (Cuevas, Lee & Pineda, 2008).

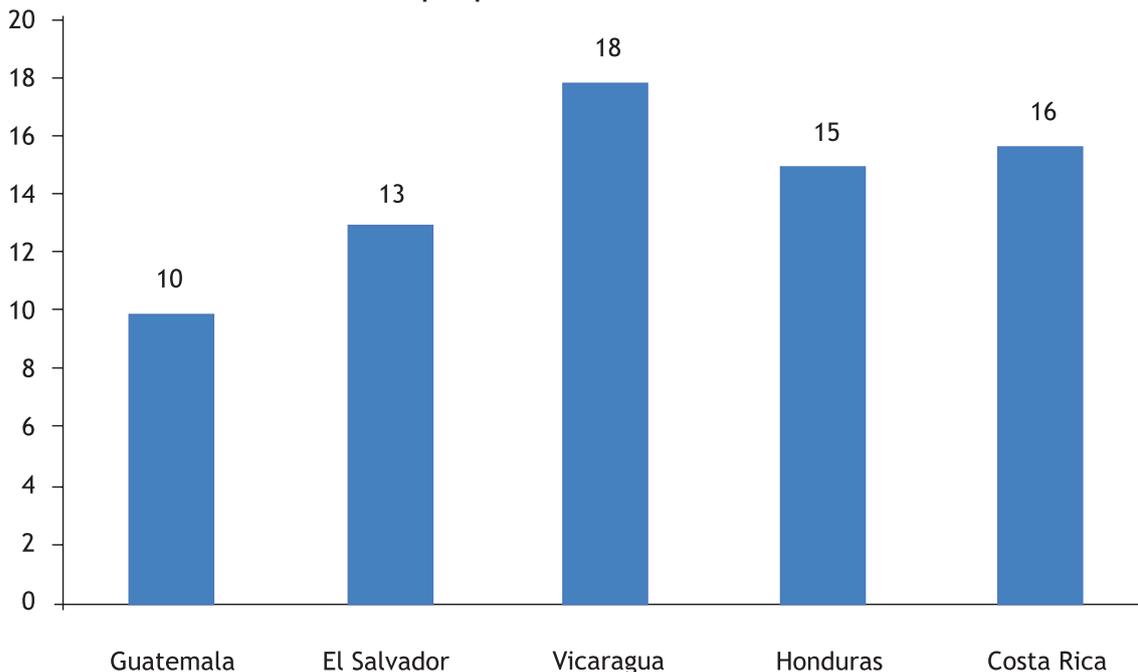
Comercio exterior y vulnerabilidad ambiental. La sostenibilidad ambiental es un factor relevante para el comercio internacional guatemalteco. El sector agrícola representa el 31% de las exportaciones totales y a pesar que el país depende ampliamente del sector agrícola para sus exportaciones, no posee actualmente de un mecanismo eficiente de respuesta a desastres naturales. Lo anterior provoca un alto grado de volatilidad en su crecimiento comercial. Durante la tormenta “Stan”, por

ejemplo, el impacto al sector agrícola fue directo, afectando a vías de comunicación y por ende a la circulación comercial. Se vieron afectadas aproximadamente unas 61,000 hectáreas de cultivos (tanto tradicionales como no tradicionales). Vale la pena resaltar que durante ese año el crecimiento económico de Guatemala fue prácticamente nulo, alcanzando únicamente el 0.1%. Pese a esta experiencia previa, no se han desarrollado mecanismos de respuesta efectivos en caso de desastres naturales. En el año 2010 el país fue atacado nuevamente por la tormenta tropical Agatha, causando daños por aproximadamente US\$1000 millones¹¹.

1.6 El gasto público orientado al comercio

Guatemala recauda menos impuestos que el resto de países centroamericanos. La recaudación tributaria da una primera idea de la capacidad del país para hacer frente a sus necesidades gubernamentales. Y en ese sentido, de la dependencia que puede llegar a tener, o no, de la cooperación internacional. En el año 2009, la carga tributaria guatemalteca fue del 10% del PIB. En comparación con el resto de la región, Guatemala es el país con menores ingresos, lo cual lo sitúa por debajo del resto de países: El Salvador (13%), Honduras (15%) y Nicaragua (18%). Si bien en el año 2010 Guatemala incrementó su carga tributaria al 11%, al año siguiente volvió a caer a un 10%.

Gráfica 7. Recaudación tributaria por país de Centro América. Año 2009



Fuente: Elaboración propia con información provista por el Banco Mundial (WDI)

Recientemente, el Gobierno guatemalteco ha incrementado de forma notable su endeudamiento público. El incremento del endeudamiento se puede apreciar año a año. Del total de ingresos del Gobierno Central para el año 2012, el 73% provienen de ingresos tributarios y o sigue el endeudamiento (interno y externo), que asciende a un 20% del total del presupuesto. Después vienen las contribuciones a la seguridad social y a la previsión social y las transferencias corrientes, con un 1.9% y un 1.7%, respectivamente (Ministerio de Finanzas, 2012). En los años anteriores se ha producido un incremento en la deuda del gobierno en porcentaje del PIB, pasando del 20% en el año 2000 al 34.8% en el año 2010.¹² Ello es producto del incremento observado en el déficit fiscal, que ha llegado a niveles cercanos al 3% del PIB en los últimos años.

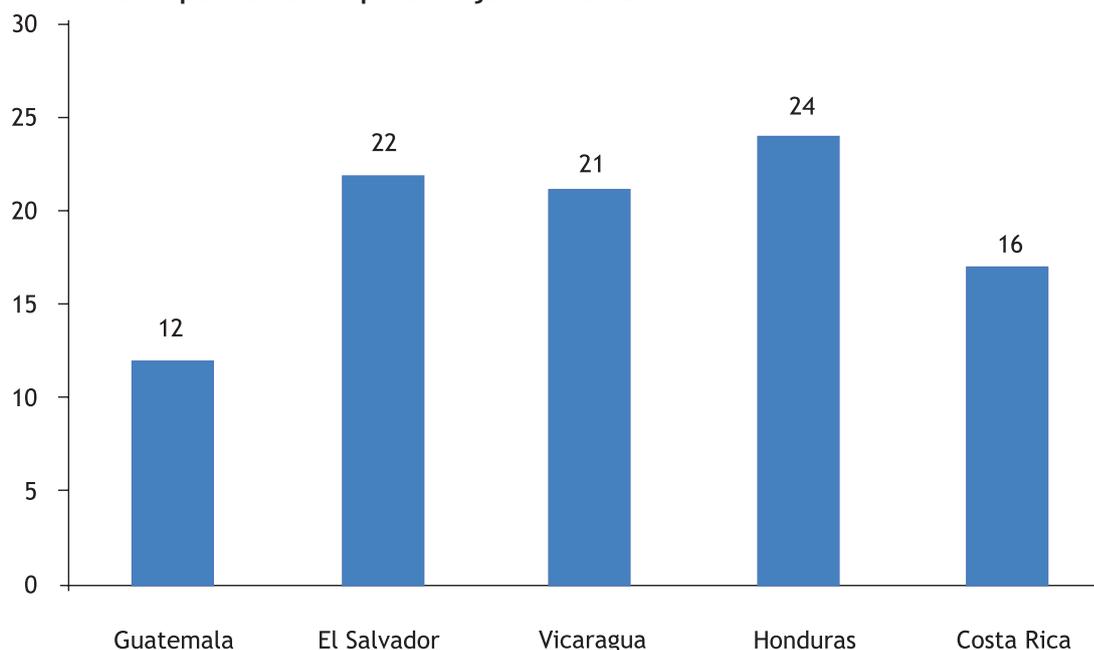
La deuda pública se perfila como un problema potencial. En la actualidad el porcentaje de la deuda respecto del PIB es de alrededor del 24%. Cabe apuntar que de acuerdo a

los últimos estudios de sostenibilidad de la deuda, para Guatemala el límite es del 29.8% del PIB (CIEN, 2011). Estos números indican que actualmente el sector público tiene poca capacidad de endeudamiento, además de encender la luz de alarma sobre la estabilidad macroeconómica del país.

Las donaciones (cooperación no-reembolsable) representan una cifra pequeña del presupuesto del Gobierno Central. Del total de recursos que el Gobierno está dedicando a asuntos económicos para el año 2012 (Q.7.6 milardos), un 3% corresponde a donaciones externas y un 16% a préstamos externos.

El gasto público se ha incrementado en los últimos 15 años. Éste ha pasado de un 8% del PIB, a mediados de los noventa, a alrededor de un 14% en la actualidad. Cabe resaltar que el gasto público ha sido constantemente mayor que la recaudación fiscal. Además, al compararse con otros países vecinos, Guatemala tiene el nivel de gasto más bajo de la región (Ministerio de Finanzas, 2012).

Gráfica 8. Gasto público como porcentaje del PIB -2009



Fuente: Elaboración propia con información provista por el Banco Mundial (WDI)

El gasto del gobierno se encuentra concentrado en tres sectores. Alrededor del 50% del presupuesto vigente se encuentra orientado a tres áreas: educación (21%), transacciones de deuda pública (14%) y asuntos económicos (13%) (Ministerio de Finanzas 2012).

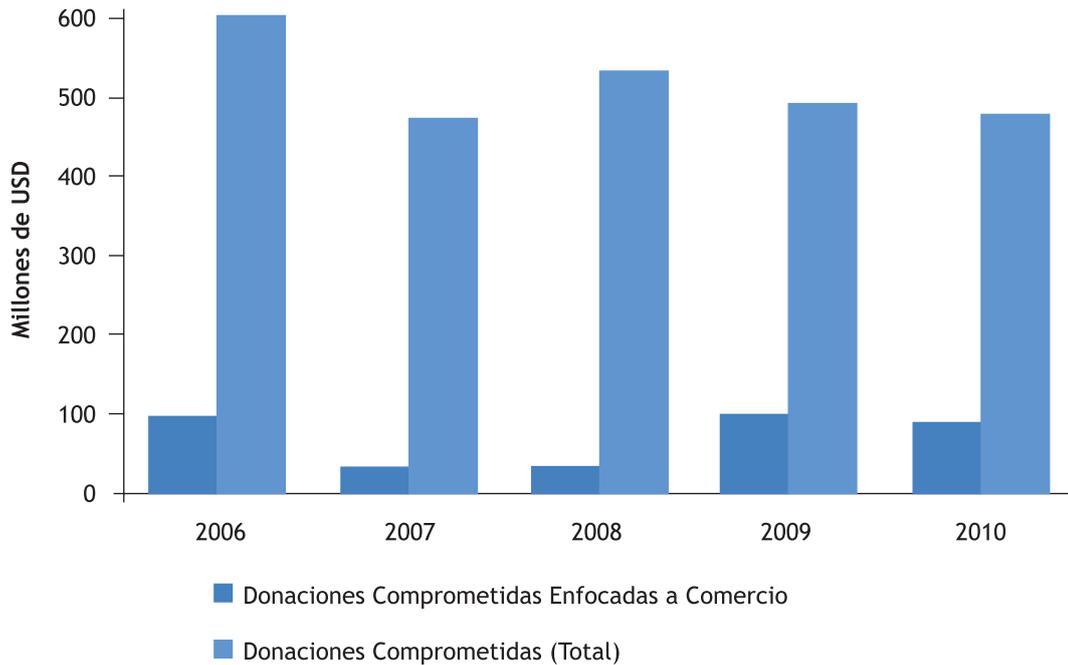
El gasto de gobierno en asuntos económicos se concentra en temas de transporte. De los recursos dirigidos a asuntos económicos, el 63% está dedicado al transporte. Le sigue agricultura, producción pecuaria, silvicultura, caza y pesca (23%) y el tercero en importancia es asuntos económicos, comerciales y laborales con el 5% del gasto total destinado a asuntos económicos (Ministerio de Finanzas, 2012).

1.7 La Ayuda para el Comercio reciente en Guatemala

La cooperación internacional ha aportado entre \$470 y \$600 millones en los últimos años. Usando como fuente el CRS de la

OCDE,¹³ durante el periodo 2006-2010 se aportaron un promedio de US\$515 millones de fondos anualmente. En la gráfica 9 se aprecia que el año 2006 fue el que más recursos de cooperación se ofrecieron para Guatemala (cerca de US\$600 millones,) equivalentes a un 14% de las exportaciones totales del país, reduciéndose notoriamente en el 2007. Durante el período 2008-2010 la cooperación se ha mantenido por encima de los \$450 millones.

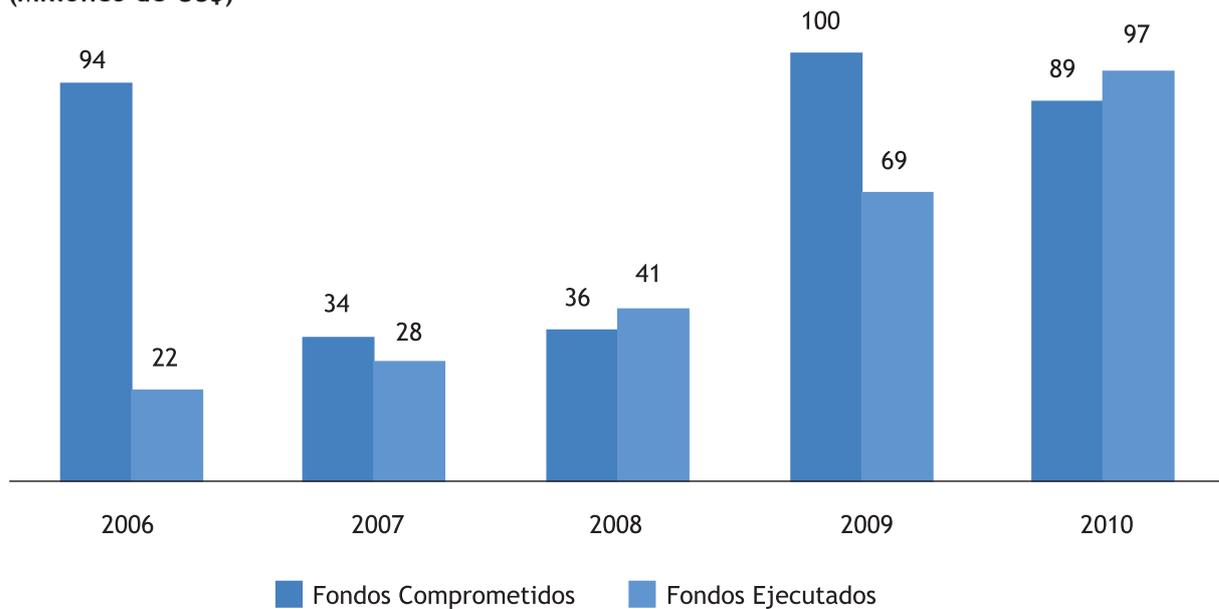
La ApC se sitúa entre los \$30 y los \$100 millones en los últimos años. La ApC ha mostrado un comportamiento similar a la cooperación total, mostrando una caída importante en el 2007 y recuperándose posteriormente. Sobresalen dos elementos: primero, la ApC se recuperó un año después (2009) que la cooperación total; segundo, durante el 2009 y el 2010 la ApC recuperó los niveles de 2006 (primer año de vigencia del CAFTA), algo que no sucedió con el nivel total de la cooperación.

Gráfica 9: Cooperación Internacional 2006-2010

Fuente: elaboración propia con datos del CRS de la OECD.

Otra característica importante para juzgar la trayectoria de la ApC son las diferencias entre los montos comprometidos y los montos ejecutados. Tal y como se observa en la Gráfica 10, los fondos comprometidos tienden a ser mayores que los fondos ejecutados, aunque a lo largo del

período se observa una tendencia creciente en los montos de fondos ejecutados. Es importante apuntar que estos dos montos no necesariamente deben coincidir año a año, ya que en un año determinado se ejecutan fondos comprometidos en años anteriores junto con fondos de dicho año.

Gráfica 10: Ayuda para el Comercio 2006-2010: Montos Comprometidos vs Ejecutados (Millones de US\$)

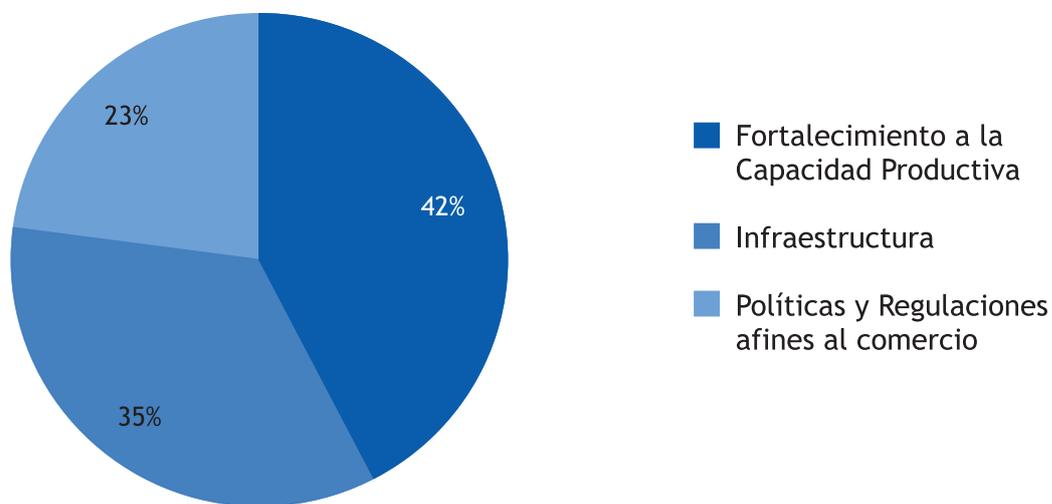
Fuente: elaboración propia con datos de CRS de la OECD.

Componentes de la ApC. Los cinco componentes principales de la ApC son:¹⁴

- Infraestructuras relacionadas con el comercio
- Desarrollo de capacidades productivas
- Ajustes relativos al comercio
- Políticas y regulaciones relativas al comercio
- Otras áreas relacionadas con el comercio

La base de datos de referencia solamente incluye información para el componente de infraestructuras relacionadas con el comercio; fortalecimiento de las capacidades productivas y políticas y regulaciones relativas al comercio. La participación porcentual de los fondos comprometidos para cada una de estas categorías dentro del total de la ApC se muestra en la Gráfica 11. La mayor parte de los compromisos han sido para fortalecer las capacidades productivas y para el desarrollo de infraestructuras.

Gráfica 11: ApC: Distribución por Componentes de fondos Comprometidos Período 2006-2010

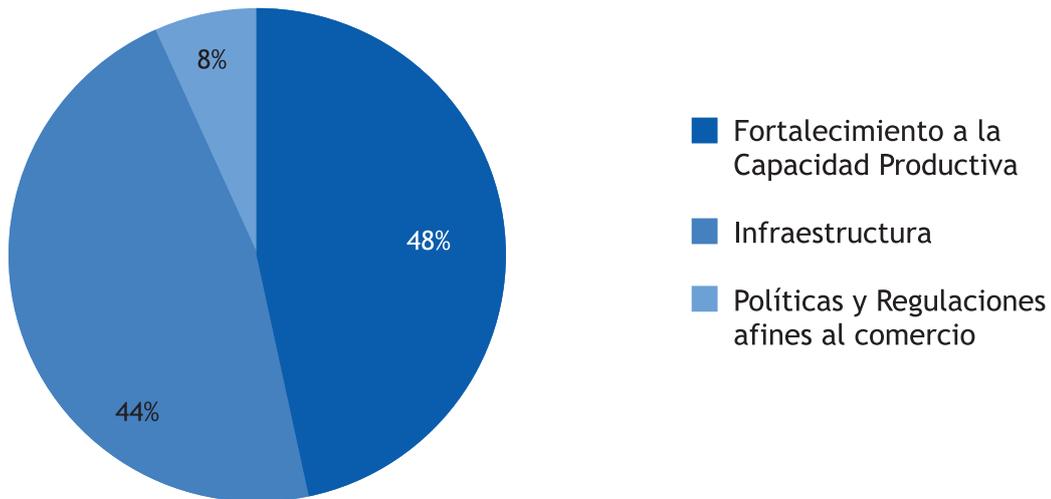


Fuente: Elaboración propia en base a datos del CRS de la OECD

En términos generales, los fondos ejecutados siguen el mismo patrón que los fondos comprometidos, salvo que la proporción de fondos ejecutados en asuntos relacionados con

políticas y regulaciones del comercio reduce su participación en casi dos terceras partes (23% de los fondos comprometidos versus 8% de los fondos ejecutados) (Ver Gráfica 12).

Gráfica 12: ApC Distribución de Fondos Ejecutados Período 2006-2010

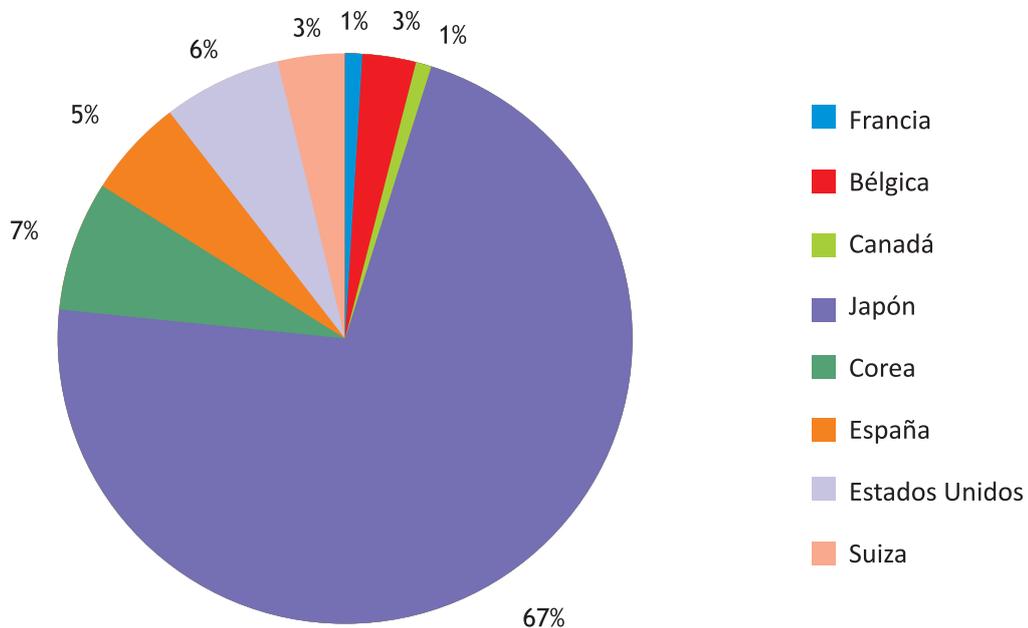


Fuente: Elaboración propia en base a datos del CRS de la OECD

Infraestructuras relacionadas con el comercio. Este componente incluye inversiones en infraestructuras de comunicaciones, tales como transporte, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos y aduanas. Durante el período 2006-2010 Guatemala recibió compromisos de ayuda por

US\$121 millones, de los cuales ejecutó US \$ 113 millones. Japón es el país que más contribuyó en esta categoría con un total de US\$80.85 millones (66%), centrando su cooperación en la categoría de transporte y almacenamiento (82%) (Ver Gráfica 13).

Gráfica 13. Fondos Comprometidos de la ApC para Infraestructuras Productivas Período 2006-2010

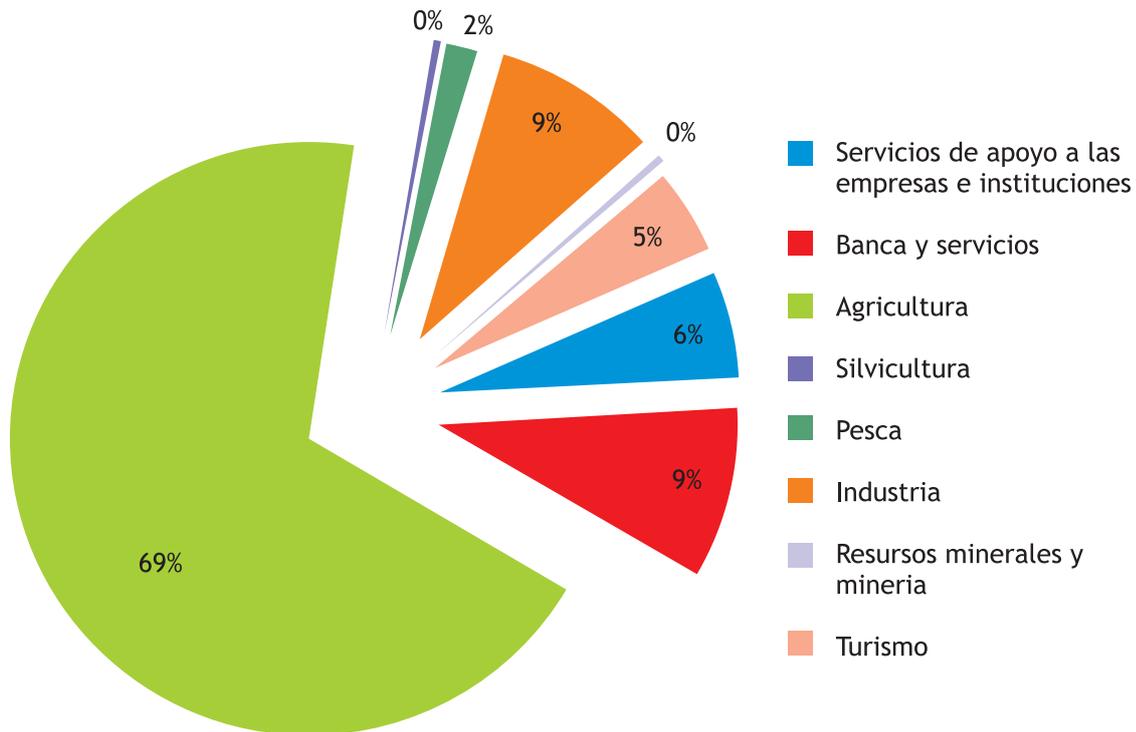


Fuente: Elaboración propia en base al CRS de la OECD

Fortalecimiento de la Capacidad Productiva En Guatemala esta categoría la conforman las ayudas destinadas al apoyo a empresas e instituciones, banca y servicios financieros, agricultura, silvicultura, pesca, industria, recursos minerales, así como a la minería y turismo. Durante el

período 2006-2010 Guatemala recibió compromisos por US\$145 millones y ejecutaron US\$ 122 millones. El 70%, de estos fondos se destinaron al sector agrícola. Los sectores que menos ayuda recibieron fueron la minería y la silvicultura con montos inferiores al 1% (Ver Gráfica 14).

Gráfica 14 Distribución Sectorial de la ApC: Fomento de la capacidad productiva (2006-2010)

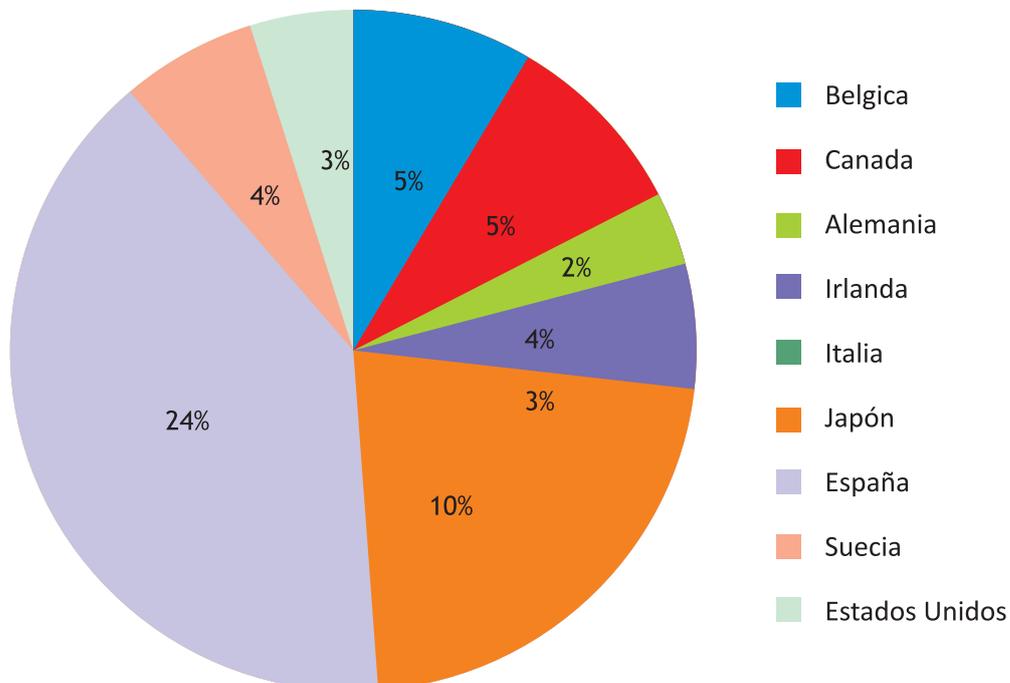


Fuente: elaboración propia con datos del CRS de la OECD

Los países que más fondos aportan en ApC destinada al fortalecimiento de la capacidad productiva son España, Estados Unidos y Japón

(ver Gráfica 15). En esta categoría existen diez países donantes.

Gráfica 15: Fondos Comprometidos de ApC para Fortalecimiento a la Capacidad Productiva 2006-2010

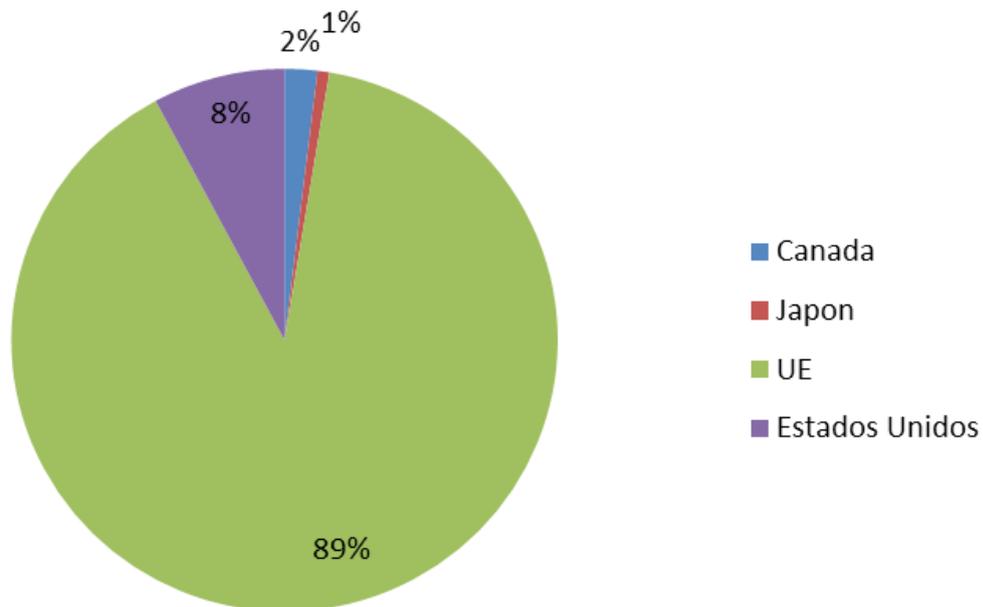


Fuente: Elaboración propia en base al CRS de la OECD

Políticas y Regulaciones al Comercio. Esta categoría comprende el apoyo a la política comercial, de administración y facilitación de comercio, de administración y facilitación de comercio, acuerdos regionales y negociaciones multilaterales. En esta categoría se comprometieron US\$ 77 millones durante el período 2006-2010 y se ejecutaron US \$ 20 millones. La mayoría de los fondos de esta categoría se comprometieron

en el año 2009 y tuvieron como destino las políticas comerciales y de administración del comercio. El principal donante dentro de este componente fue la Unión Europea con un 89%. Esa cifra está muy lejos de la aportación de los Estados Unidos, con un 8%. (Ver Gráfica 16). Del total de fondos comprometidos se ha desembolsado el 26.18%.

Gráfica 16.: Fondos Comprometidos de ApC para Políticas y Regulaciones Relativas al Comercio (2006-2010)

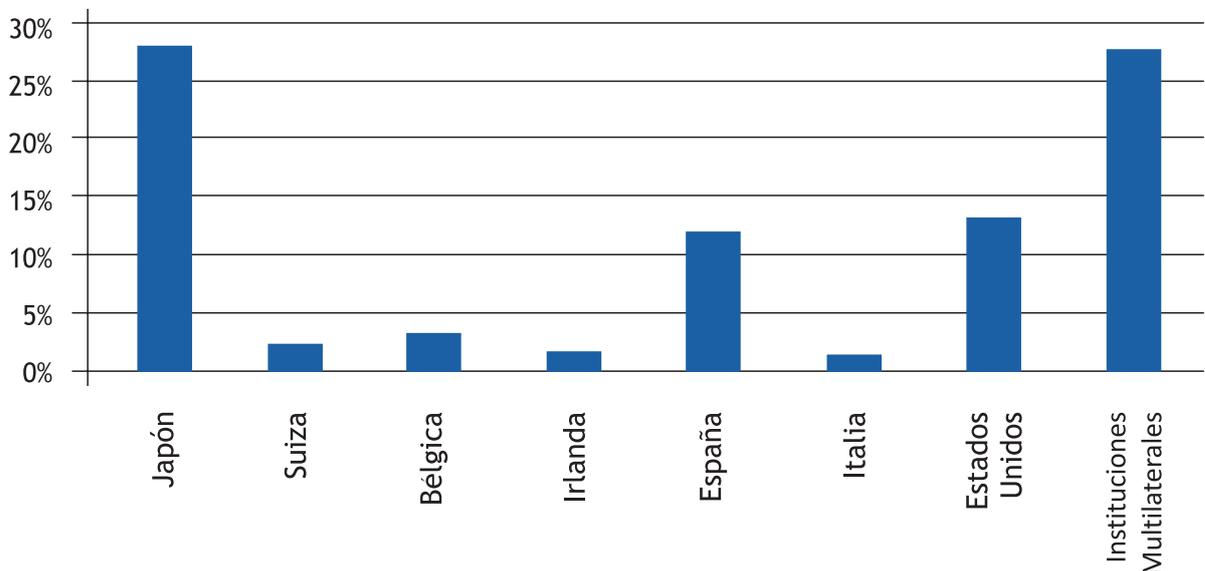


Fuente: Elaboración propia en base al CRS de la OECD

En el período 2006-2010 la ApC de carácter bilateral fue liderada por Japón, Estados Unidos, España, Bélgica y Suiza, junto con la ayuda de carácter Multilateral (ver Gráfica 17).

No obstante, tal y como lo revela la gráfica, la ApC bilateral del resto de países es el componente más importante de todas.

Gráfica 17. Principales Países que Contribuyen en la ApC 2006-2010: Participación Porcentual



Fuente: elaboración propia con datos del CRS de la OECD

2. CARACTERÍSTICAS DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO Y SU EFECTIVIDAD EN GUATEMALA

El siguiente capítulo analiza los primeros siete aspectos para determinar la efectividad de la ApC según lo recomendado por Adhikari (2011). Los restantes dos aspectos se analizan en los capítulos posteriores.

2.1 Trayectoria de los fondos de ApC

El análisis de la trayectoria de los fondos de la ApC busca comprender su naturaleza y valores totales. Para ello, se analizan tres elementos principales: a) adicionalidad; b) predictibilidad; y c) naturaleza de los fondos (préstamos vs cooperación no-reembolsable).

Durante el periodo 2006-2010 Guatemala recibió compromisos totales de cooperación por US\$ 2,579 millones (préstamos más cooperación no reembolsable), habiéndose ejecutado el 96% de los mismos. En el caso de la ApC, Guatemala recibió un total de US\$ 353 millones, habiéndose ejecutado el 72% de ellos. Los fondos comprometidos para cooperación en temas de comercio representaron el 13.7% del total de la cooperación para el período 2006-2010; en términos de los fondos ejecutados, la ApC representa un porcentaje de 10.26% del total de fondos ejecutados para el mismo período. (ver Tabla 2)¹⁵

Tabla 2 Cooperación total y ApC: Totales 2006-2010

Clasificación de Fondos	Montos (Millones de US\$)
Fondos Comprometidos Totales	2,579.4
Fondos Ejecutados Totales	2,481.3
Fondos Comprometidos ApC	353.3
Fondos Ejecutados ApC	255.9

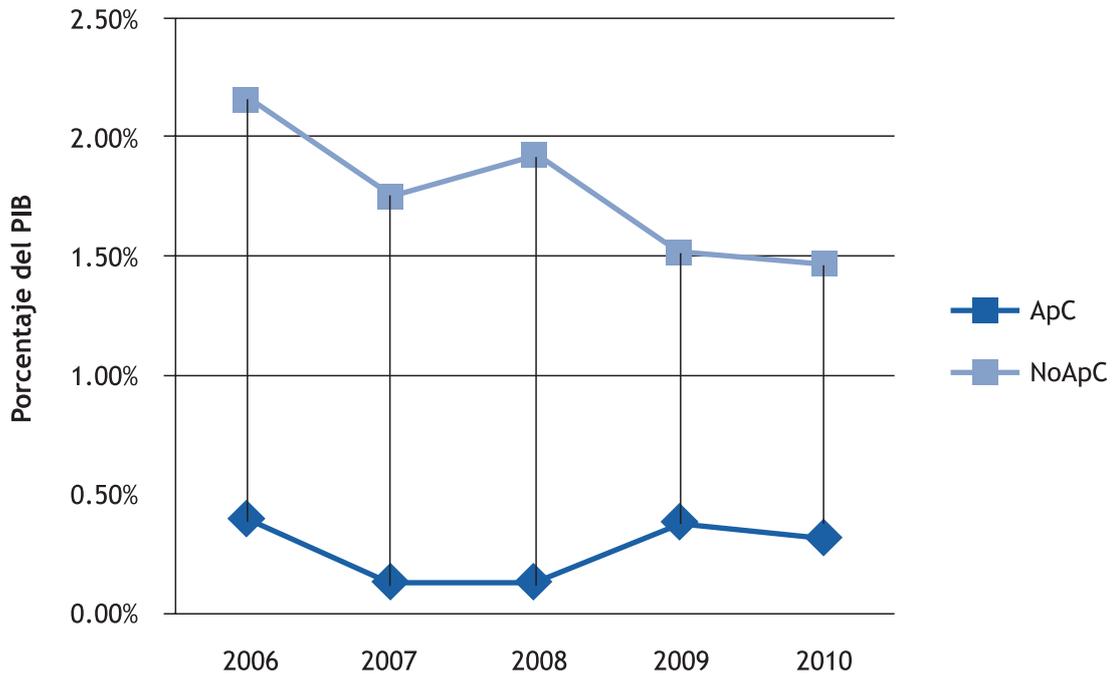
Fuente: Elaboración propia con datos del CRS de la OECD

2.1.1 Adicionalidad

Limitada adicionalidad de los fondos de cooperación. El componente de “adicionalidad” analiza si los fondos obtenidos en el pasado reciente son mayores a los del pasado distante. Antes de entrar en el estudio de indicadores puntuales acerca de este tema es

importante tener una idea general del comportamiento global de la cooperación durante el período bajo estudio. Siguiendo el espíritu de los criterios propuestos por Adhikari, en la Gráfica 18 se analiza la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) como porcentaje del PIB, desglosada en ApC y AOD no destinada al comercio (No-ApC).

Gráfica 18: Ayuda para el Comercio y Ayuda Oficial para el Desarrollo no Relacionada con el Comercio (expresada como porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos del CRS de la OECD

La AOD No-ApC muestra una tendencia negativa durante el período 2006-2010, cayendo de más de un 2% del PIB a menos del 1.5%. La ApC mostró una tendencia similar durante la primera mitad del quinquenio, pero se recuperó levemente durante los últimos dos años del período. En términos generales, es posible concluir que ambas categorías de fondos exhiben una adicionalidad cada vez menor.

La Tabla 3 muestra los indicadores desarrollados por Adhikari (2011) para medir la “adicionalidad” de la ApC. El período de estudio se dividió en un período base (2006-2008) y un período reciente (2009 y 2010). Esta división se hizo en base a la influencia que el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con UE han tenido sobre la disponibilidad de fondos de ApC. Los tres primeros años corresponden a la fase post-CAFTA y, los dos años siguientes, a la fase Pre-Acuerdo con la Asociación.

- **Indicador 1 (Tendencia Absoluta de la ApC):** si los montos absolutos de ApC son mayores en el período reciente (2009-2010) a los del período base (2006-2008) se cumple con el criterio. Este indicador busca medir la persistencia en los flujos de ApC.

- **Indicador 2 (Tendencia Absoluta de la AOD):** Si los montos absolutos de la AOD, excluyendo ApC, son mayores en el período reciente (2009-2010) a los del período base (2006-2008), se cumple con el criterio. Este indicador busca medir el grado de persistencia de los flujos de AOD.
- **Indicador 3 (Persistencia de la AOD):** Si la tasa de crecimiento de la AOD, excluyendo ApC, son mayores en el período reciente (2009-2010) a los del período base (2006-2008), se cumple con el criterio. Este criterio busca medir el grado de persistencia de la AOD a través del comportamiento de su tasa de crecimiento en el tiempo.
- **Indicador 4 (Disponibilidad Relativa de la AOD):** Si la tasa de crecimiento de la AOD, excluyendo ApC, en el periodo analizado (2006-2010) es mayor en Guatemala que el promedio para el resto de países en desarrollo se cumple con el criterio. Este criterio compara el cambio en la disponibilidad de AOD, excluyendo ApC, en Guatemala en relación con al resto de países en desarrollo¹⁶.

Tabla 3: Criterios de Adicionalidad de la Ayuda para el Comercio en Guatemala: Comparación 2006-2008 con 2009-2010

Fondos Comprometidos			2006-2008	2009-2010
Indicador 1	Cumple	Total APC (millones de US \$)	159.88	184.79
Indicador 2	No Cumple	Total AOD No-ApC (millones de US \$)	1,051.87	788.27
Indicador 3	No Cumple	Crecimiento % AOD No-ApC	-1%	-11.09%
		Crecimiento % APC	-40%	60%
Indicador 4	No Cumple	Tasa de crecimiento de AOD No-ApC en el resto de países en desarrollo	3%	4%
		Crecimiento % AOD No-ApC en Guatemala	-1%	-11.09%
Fondos Ejecutados			2006-2008	2009-2010
Indicador 1	Cumple	Total APC (millones de US \$)	90.38	165.52
Indicador 2	No Cumple	Total AOD No-ApC (millones de US \$)	938.26	726.92
Indicador 3	No Cumple	Crecimiento % AOD No-ApC	21%	-19%
		Crecimiento % APC	-58%	77%
Indicador 4	No Cumple	Tasa de crecimiento de AOD No-ApC en el resto de países en desarrollo	42%	-6%
		Crecimiento % AOD No-ApC en Guatemala	21%	-19%
Grado de Cumplimiento: Un indicador de cuatro				

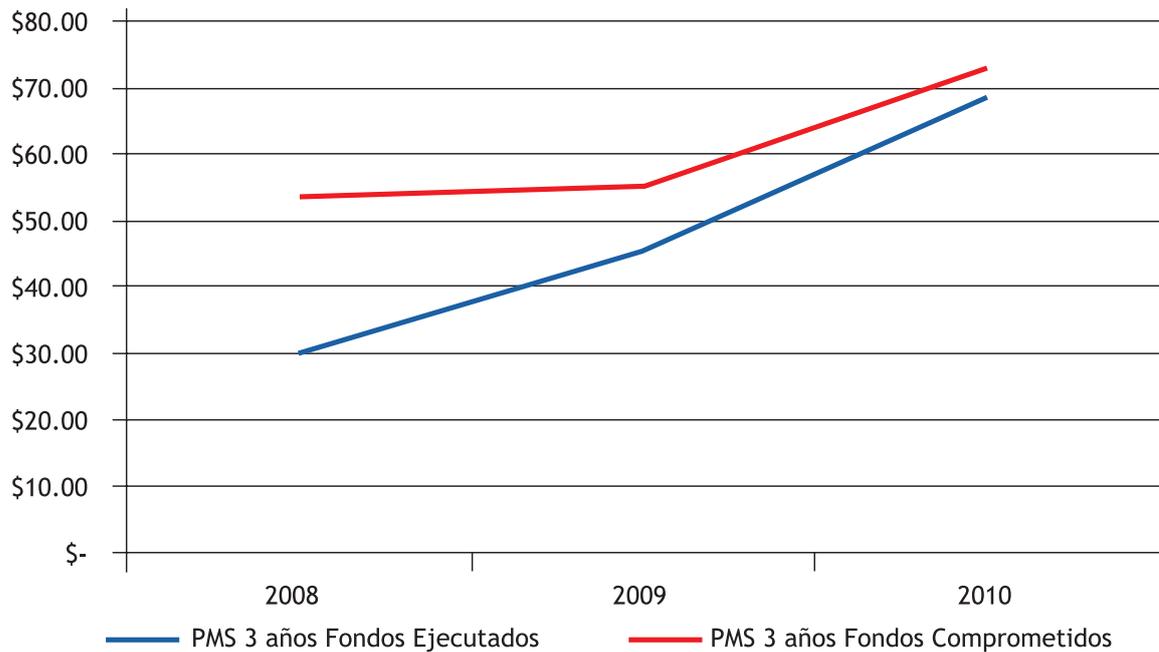
Fuente: elaboración propia en base al CRS de la OECDE; las tasas de crecimiento reportadas en la gráfica corresponden al promedio geométrico de las tasas anuales en cada sub-período.

La ejecución de la ApC creció durante el período analizado. Aunque no se cumplen los cuatro criterios de adicionalidad, la ApC ha crecido a lo largo del tiempo, mientras que la AOD ha mostrado una disminución notable en el mismo período. Aunque en ambos casos se observa una mejora en la capacidad de ejecución, la mejora en la capacidad de ejecución de la ApC es mayor que en la AOD. En términos relativos, el crecimiento de la AOD no-ApC para Guatemala es menor que para el promedio de los países en desarrollo. El hecho que la ApC se haya mantenido creciendo durante los períodos bajo estudio revela la importancia que ha cobrado el tema comercial a partir de la entrada en vigencia del DR-CAFTA y los preparativos para el Acuerdo de Asociación con la UE.

2.1.2 Predictibilidad

La importancia de la predictibilidad. La predictibilidad es uno de los elementos claves de la Declaración de París y del Grupo de Trabajo de la OMC. Dentro del análisis de la trayectoria de fondos de cooperación, este criterio trata de establecer qué previsibilidad tienen para el comercio dentro del flujo de la ayuda oficial para el desarrollo. El criterio utilizado para medir la predictibilidad de los fondos es la proporción entre los fondos anuales destinados a la ApC y los fondos totales de AOD, haciendo la distinción entre fondos comprometidos y fondos ejecutados. La Gráfica 19 resume la evolución histórica de los fondos comprometidos y ejecutados de la ApC. Las líneas de tendencia corresponden a promedios móviles simples (PMS), una transformación que permite suavizar las variaciones anuales.

Gráfica 19. Predictibilidad de la Ayuda para el Comercio: (Millones de US \$)



Fuente: elaboración propia con datos ejecutados del CRS de la OECD

La ejecución de fondos de ApC sigue la tendencia de los compromisos. Es importante subrayar que los desembolsos no necesariamente coinciden con los compromisos; debido a que muchos proyectos tienen un carácter multianual. En estos casos, el compromiso se registra durante un año determinado y los desembolsos se extienden por varios años subsiguientes. Los PMS incorporan de manera indirecta esta realidad y muestran tendencias de mediano plazo más comparables entre sí. En el caso de Guatemala se observa una mejora constante en la capacidad de ejecución a lo largo del tiempo.

La predictibilidad proviene de los donantes. Considerando el punto de vista de donantes, representantes de gobierno y representantes del sector privado que fueron entrevistados, la cooperación internacional es predecible solamente en cuanto a la relación entre compromiso y desembolso de fondos para ayuda al comercio. Esta predictibilidad obedece a factores de planificación y estrategias de inversión, factores de ejecución y factores políticos utilizados por los cooperantes.

Las estrategias de inversión de los cooperantes en Guatemala son confiables y predecibles a medio plazo. Una de las principales formas de

evaluar la predictibilidad de los fondos de ApC es por medio de la estabilidad en las estrategias de inversión de cada cooperante. Por ejemplo, en el caso de la cooperación bilateral se tienen los mismos ejes estratégicos dentro de los cuales siempre se incluye el desarrollo económico y comercial; en el caso de cooperantes multilaterales, el tema del comercio se viene impulsando desde hace varios años con proyectos importantes como el Programa de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS), el Fortalecimiento de la posición de Guatemala en los Mercados Internacionales (FOGUAMI), el Programa de Apoyo a la Integración Regional I y II, o el PDER entre otros. Si bien esta estabilidad en las estrategias de los cooperantes puede reforzar la sanción de predictibilidad, no son ellos realmente los que definen qué proyectos de ApC llegan a concretarse con el Gobierno. En la práctica, los que terminan definiendo el tipo de ayuda que recibe el Gobierno de Guatemala son los entes sectoriales, quienes se acercan a los cooperantes para establecer las necesidades específicas por sector.

Por otro lado, la ApC que fluye de manera descentralizada es más directa y atiende prioridades definidas según el donante que se trate.

De esta manera, la predictibilidad de los flujos de ApC que llegan al país es en cierto sentido limitada. Cuando ya hay fondos comprometidos hay predictibilidad respecto de los desembolsos de esos fondos. Cuando no hay compromisos, es difícil determinar qué proyectos llegarán, el monto de la ayuda y las prioridades que atenderá.

Nuevos temas e intereses de inversión redireccionan la AOD y la ApC. Existe una tendencia entre los grandes cooperantes, tanto bilaterales como multilaterales, a impulsar temas como el desarrollo social, la justicia y la seguridad alimentaria mientras que el tema comercial no forma parte de estas prioridades. Sin embargo, una tendencia de inversión que está adquiriendo relevancia estratégica en temas comerciales es la inversión de tipo regional en temas de integración regional, sobre todo la integración aduanera, integración de políticas comerciales y estándares de calidad para exportaciones a mercados internacionales como el europeo y el norteamericano. Esta tendencia es fruto de los acuerdos comerciales que Guatemala ha firmado como país y como región, lo cual también hace probable que los flujos de fondos de inversión en temas comerciales sean predecibles y estables en el futuro. Sin embargo son pocos los cooperantes en esta línea de inversión con sentido regional; hay pocos proyectos que se han desarrollado en esta línea y varios de ellos no están firmados directamente por el Gobierno de Guatemala (Guatemala es beneficiario).

La estabilidad en los flujos de desembolsos, según los plazos establecidos, depende del tipo de proyecto. Según informan los cooperantes entrevistados, los desembolsos de fondos se efectúan según los programas y cronogramas del proyecto, y dependen de la ejecución. Cuando un cooperante tiene sus propios sistemas de ejecución, auditorías y gestión, los desembolsos no suelen retrarse. Hay que recordar que esta predictibilidad es aplicable únicamente a la relación de compromiso - desembolso. Éste es el caso por ejemplo de las cooperaciones

de tipo asistencia técnica y/o asistencia para contratar negociadores o expertos comerciales y consultorías. Sin embargo, cuando los proyectos de ApC requieren la capacidad ejecutora de instituciones locales, cada vez es más frecuente que, cuando esa unidad ejecutora es el Gobierno, los retrasos en la ejecución sean más altos y por lo tanto los fondos no se desembolsen conforme a un cronograma. Esto es parte del gran problema de Guatemala para ejecutar fondos de cooperación externa. Este tema y el de los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas se abordarán con más detalle en los capítulos 4.3 y 4.6.

Las modificaciones a los proyectos de ApC con el gobierno no son comunes. El otro aspecto relevante para evaluar la predictibilidad de los fondos de ApC es la capacidad de los donantes de completar un proyecto sin cambiar de prioridades o condiciones durante la ejecución. Son poco frecuentes los casos en los que el donante tenga que hacer cambios en las condiciones originales de un proyecto, como el monto total, la tasa de interés¹⁷ o los plazos del proyecto. Cuando el Gobierno de Guatemala está como contraparte en algún proyecto, muchas veces sucede, según entrevistas realizadas, que el mínimo cambio o variación en los desembolsos, objetivos o programación de un proyecto, requiere que este vuelva a pasar por todo un ciclo de aprobaciones requeridas tanto por los donantes como por el Gobierno, que muchas veces incluyen un proceso político ante el Congreso, lo que puede tomar mucho tiempo. Esta es otra razón que eleva los costos de hacer cambios de prioridades, objetivos o limitaciones externas. Cabe recordar una vez más que esta predictibilidad se aplica solamente a la relación de fondos comprometidos y sus respectivos desembolsos.

La cooperación bilateral es predecible. Aunque parezca algo más flexible, la cooperación bilateral (que no pasa por el Gobierno y tiene menos controles burocráticos y por ende más susceptibles de modificaciones), no se puede decir que no sea predecible. Esto se debe a

que los cooperantes bilaterales¹⁸ mantienen sus planes y prioridades de inversión para el desarrollo mucho más estables y que las unidades ejecutoras intermedias tienen una gran capacidad de ejecución y avance en sus proyectos¹⁹. Este tipo de predictibilidad se debe a la existencia de instituciones semi privadas, asociaciones empresariales y organismos no gubernamentales que han surgido precisamente para promover el desarrollo comercial.

Está claro que la ApC que brindan algunos países será suspendida para Guatemala. En el caso de algunos países europeos, la ApC y, en general la AOD, se está retirando de Guatemala por decisiones globales y prioridades de sus economías. Por ejemplo, las cooperaciones Danesa, la de los Países Bajos y la Alemana, indicaron que por decisión y estrategia de sus gobiernos centrales, han iniciado procesos de recorte de cooperación a Guatemala o de priorización y enfoque para canalizar los recursos que han sido recortados.

Existen dos retos principales en materia de predictibilidad: la agilidad en los procesos políticos de aprobación de cooperación externa y la capacidad de ejecución del país. Los problemas de estabilidad y fluidez de los fondos de ApC se dan en la fase aprobación y en la fase de ejecución. En la fase de operaciones el principal problema radica en la escasa predictibilidad por parte de las autoridades del país en la aprobación de préstamos externos. En la fase de ejecución y desembolso, los principales problemas obedecen a los cambios de gobierno y las limitaciones en la capacidad de absorción del país; tema que se desarrollará ampliamente más adelante.

Uno de los principales problemas son los cambios de gobierno cada cuatro años lo que provoca muchos retrasos. Dada la ausencia de estrategias de desarrollo de largo plazo,

cuando se producen cambios de gobierno, cambian también las prioridades y los planes a corto plazo. Éste es un problema recurrente, según algunos entrevistados, en la mayor parte de los países de Latinoamérica y es común a cualquier proyecto de cooperación. Cuando hay cambios de gobierno, se traslapan las operaciones de los proyectos con los cambios de personal en las instituciones, lo que provoca retrasos en la ejecución y desembolsos, pues el nuevo personal debe conocer los objetivos y operaciones de cada proyecto y familiarizarse con ellos.

Operativamente hablando, los desembolsos de fondos de ApC son predecibles y estables siempre y cuando haya ejecución; los compromisos, por el contrario, son poco predecibles. Esto se debe, en última instancia, a que el Gobierno no tiene una estrategia a largo plazo que armonice, priorice y dé un sentido al apoyo que se recibe por medio de la cooperación internacional.

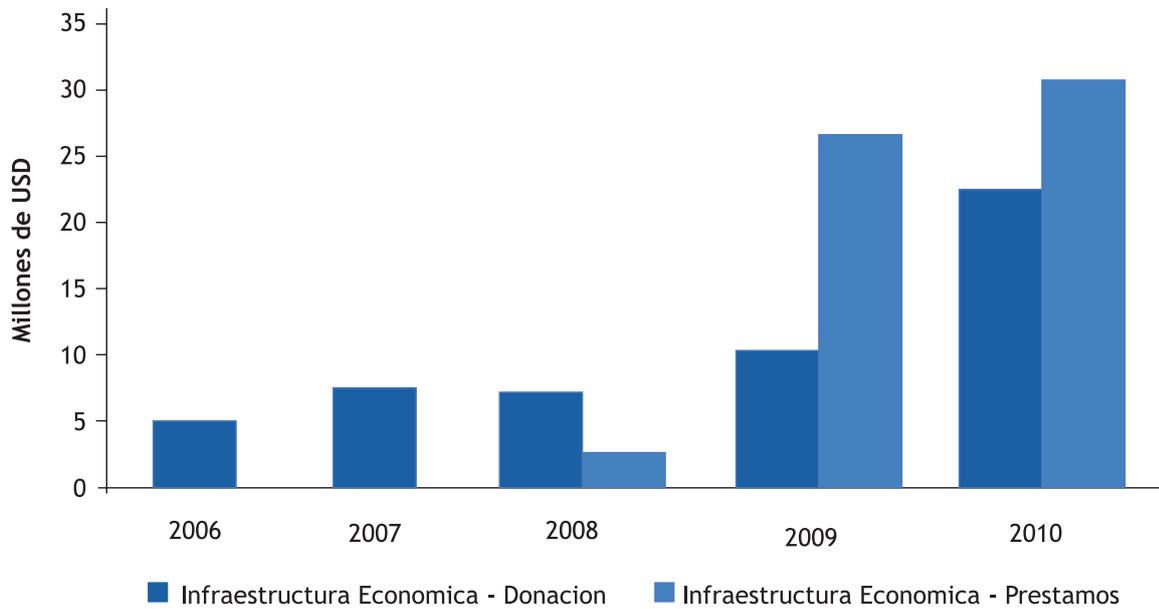
2.1.3 Subvención vs Préstamo

En la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong, en diciembre de 2005, se ratificó la demanda de los países en desarrollo respecto a que los fondos de ApC no deberían generar deuda.²⁰ De aquí el interés por evaluar la proporción de deuda y donación en los fondos de ApC que llegan a cada país.

A continuación se muestra esta desagregación según se desprende de los tres componentes ya analizados de la ApC. Se utiliza el mismo período de 2006-2010 debido a la disponibilidad de la información de la fuente del CRS de la OECD.

En lo que respecta a los fondos de ApC para el desarrollo de infraestructuras se puede observar una tendencia decreciente en la participación de fondos provenientes de donaciones y una mayor participación de la cooperación reembolsable. (ver Gráfica 20).

Gráfica 20. Composición de los Fondos de ApC ejecutados en Infraestructuras (millones de US\$)

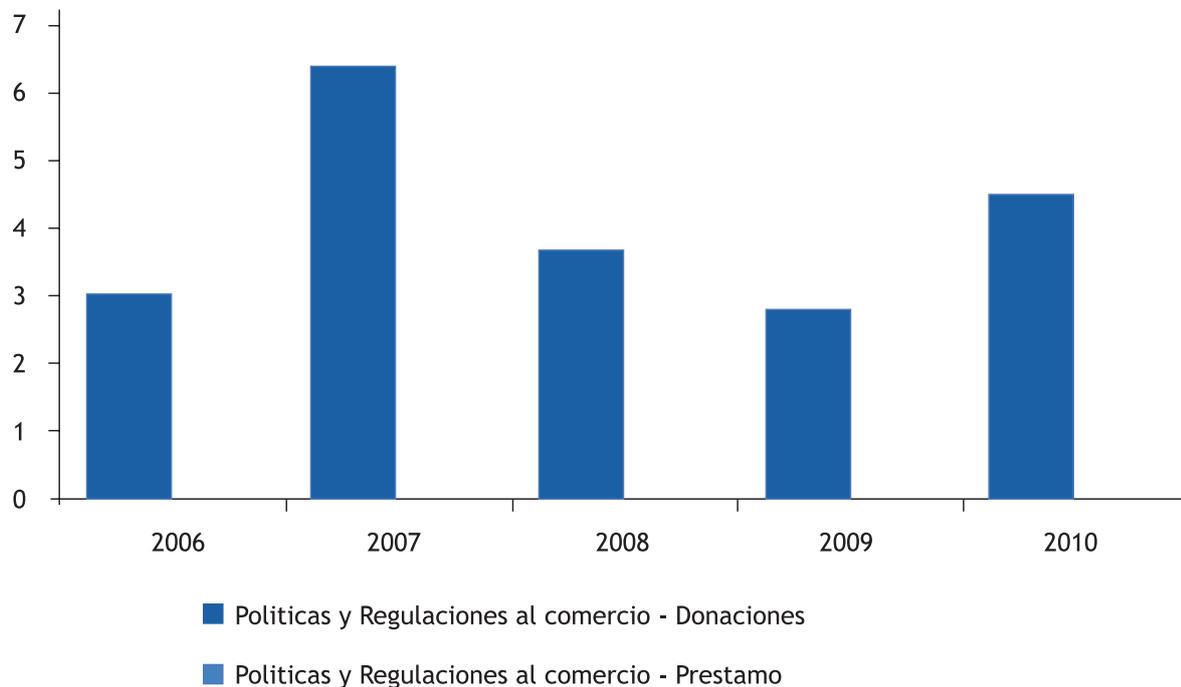


Fuente: elaboración propia en base al CRS de la OECD

Los fondos de ApC ejecutados en políticas y regulaciones relativas al comercio provienen

completamente de donaciones, tal y como muestra la Gráfica 21.

Gráfica 21. Composición de los Fondos de ApC ejecutados en Infraestructuras (millones de US \$)

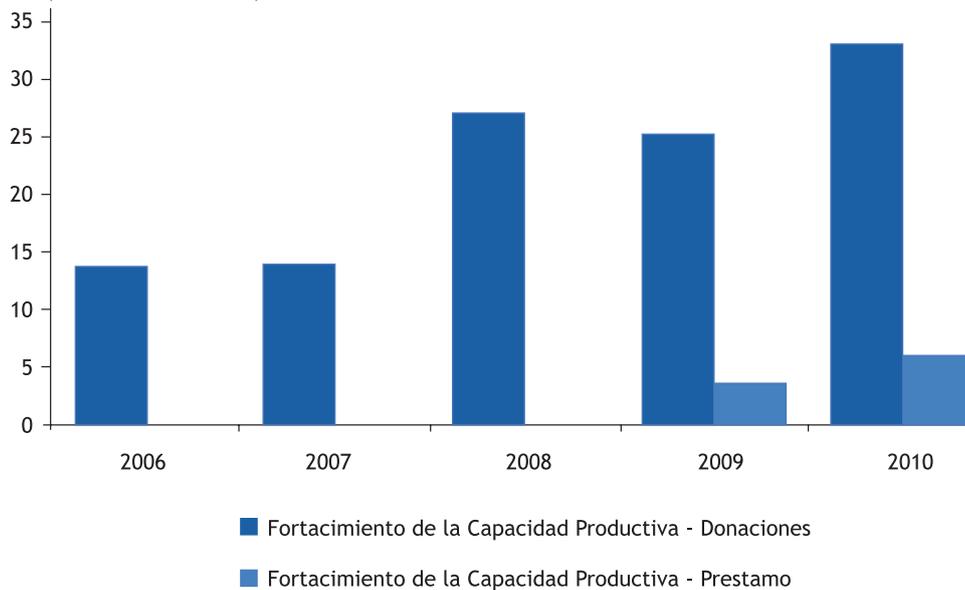


Fuente: elaboración propia en base al CRS de la OECD

La mayor parte de los fondos de ApC ejecutados en fortalecimiento de la capacidad productiva se originan en donaciones. Solamente

durante los últimos años se observa un leve crecimiento en el componente de préstamos (ver Gráfica 22.).

Gráfica 22. Composición de los Fondos de ApC ejecutados en Fortalecimiento de la Capacidad Productiva (millones de US\$)



Fuente: elaboración propia en base al CRS de la OECD

Los bancos multilaterales son los principales generadores de deuda. La mayor parte de los fondos de asistencia que prestan los bancos multilaterales es en forma de préstamos al gobierno central, líneas de créditos para financiamiento de exportaciones y créditos al sector público. Sin embargo, según informan los expertos consultados del Banco Mundial y del BID, estas instituciones prefieren tratarlas como inversiones con estudios de factibilidad y asistencia técnica como parte de sus estrategias de posicionamiento (como proveedores de conocimientos), en lugar de mantenerse como proveedores de fondos. Si ellos no realizan los estudios de asistencia técnica, no se autorizarían proyectos de inversión.

El sector de Infraestructuras para el comercio es en donde se da la mayor cantidad de proyectos generadores de deudas. Según la información que se pudo obtener sobre los proyectos de ayuda para las infraestructuras comerciales, estos fondos llegan mayoritariamente al gobierno central por medio de instrumentos generadores de deuda. Por el contrario, las actividades de apoyo al desarrollo de capacidades productivas y competitivas, los proyectos de diseño de políticas, programas, acuerdos, regulaciones y facilitación de comercio, son las actividades en las que se concentra la mayor cantidad de asistencia técnica no reembolsable.

La información disponible es el principal reto. El nivel de desagregación de la base datos de la OCDE impide detectar otro tipo de instrumentos de ApC que generan deudas privadas. Por ejemplo, los proyectos de préstamos al sector privado, específicamente de financiamiento a exportaciones de PyMES, por medio del sector bancario privado, ya sea a tasas de mercado o preferencial. Esta deuda es difícil de estimar y su clasificación depende del uso que se le esté dando a esas líneas de crédito.

La ayuda bilateral no genera deuda. Según los cooperantes entrevistados, la ayuda bilateral no es generadora de deuda para Guatemala y en su mayoría consiste en proyectos de apoyo a empresas a través de asistencia técnica, desarrollo empresarial, o desarrollo de planes de negocio de empresas interesadas en realizar proyectos productivos para exportación y capital semilla. Éste es el caso de la cooperación alemana, estadounidense y asiática (que aún opera en temas de comercio). Por ejemplo, la mayor parte de la cooperación alemana para el comercio es asistencia técnica y acompañamiento; la cooperación del Reino de los Países Bajos entrega únicamente fondos de asistencia para el comercio como donación, no por medio de deuda.

2.2 Apropiación

Según los principios de la Declaración de París, los países socios, en calidad de autoridades en sus políticas de desarrollo, se comprometen a ejercer sus propias estrategias a nivel nacional; de manera coordinada en amplios procesos consultivos; a operativizar estas estrategias en programas orientados a resultados según sus prioridades; y a coordinar sus programas y recursos invertidos. Asegurarse que los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus propias políticas de desarrollo y que coordinan sus propios programas y acciones operativas es la razón para evaluar la efectividad del impacto de la ApC. La apropiación de los países socios de las estrategias y prioridades, tiene un impacto en la efectividad de estas iniciativas.

2.2.1 Incorporación (*mainstreaming*)

No existe un Plan Nacional de Desarrollo. Para definir la relevancia de determinados programas o políticas, es necesario tener claro cuál es el mecanismo de priorización. En ese sentido, la Ley Orgánica del Presupuesto establece que los presupuestos públicos deben responder a la Estrategia de Desarrollo Económico y Social.²¹ Sin embargo, en las últimas administraciones de Gobierno, Guatemala no ha contado con dicha estrategia. A la luz de ello, no puede afirmarse que el país cuente con un Plan Nacional de Desarrollo que integre, ordene y defina las prioridades de las distintas administraciones de manera coherente, secuencial y con objetivos comunes. Lo más parecido que existe hoy en día es el documento institucional de la SEGEPLAN, “Orientaciones estratégicas de política 2012-2014”, en el cual se especifican los principales lineamientos que debiera tener el gobierno para dicho período.²² La diferencia radica en que, al ser establecidos por la SEGEPLAN, tiene un impacto sólo en los recursos de las entidades del Gobierno Central, lo cual no permite generar una coordinación de todos los “presupuestos públicos”, como sí lo haría una Estrategia de Desarrollo aprobada por el Congreso de la República. De modo que al considerar las Orientaciones Estratégicas de la SEGEPLAN como Plan Nacional de Desarrollo es cae en la

limitación del enfoque sectorial centralizado, la visión a corto plazo (dos años), la falta de consenso político para su implementación, el poco impacto en el Presupuesto Nacional y la generalidad que impone una “orientación” versus una planificación estratégica específica, concreta y clara.

La Política Integrada de Comercio Exterior de Guatemala es bastante amplia y no define una estrategia operativa de ejecución.

A nivel formal, el comercio es uno de los ejes más importantes de las estrategias de desarrollo económico el país. Desde el año 1996 ha existido en Guatemala una política integrada de comercio exterior²³. Sin embargo, esta política abarca todas las acciones que pueden promover el comercio internacional. No considera criterios para priorizar cuáles son las vías de acción de mayor impacto. En general se entiende que al tener recursos escasos, es necesario priorizar determinadas vías de acción, desde el momento de la planificación, para lograr la consecución de los objetivos.

Esta política pretende hacer ver que la inserción exitosa de Guatemala en la economía mundial es posible si se consolida un ambiente apropiado para las inversiones, el desarrollo de la actividad productiva, la eficiencia de la infraestructura, los servicios de apoyo al comercio y los esfuerzos empresariales para producir y comercializar eficientemente la producción nacional. Todo ello dentro de un marco de esfuerzos conjuntos entre el sector público y el privado. No prioriza ni especifica cada una de esas rutas de acción y los plazos que hay para alcanzarlas.

En el año 2012 se lanzó una nueva Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones de Guatemala, según la cual el objetivo general de la política es “*contribuir al desarrollo económico sostenido, la generación de empleos y el bienestar de la población; mediante la participación exitosa de la producción nacional de bienes y servicios, tanto en el mercado nacional como extranjero, así como la promoción y la atracción de inversiones al país*”.²⁴

Dentro de los objetivos específicos se percibe una amplitud de temas, acciones y sectores:²⁵

1. Mejorar la competitividad del país, de cara a aumentar los niveles de inversión productiva y favorecer la expansión y diversificación del comercio.
2. Ampliar y diversificar la oferta exportable, a través de la modernización productiva sostenible; para contar con bienes y servicios de calidad internacional y alto valor agregado, que se encuentren en condiciones competitivas en el mercado interno y externo.
3. Consolidar la apertura y el acceso a los mercados internacionales; así como implementar y administrar de forma eficiente los instrumentos comerciales vigentes, garantizando la competencia leal entre bienes y servicios nacionales e importados.
4. Promover las oportunidades de comercio exterior, así como diversificar los mercados de destino, a través de estrategias de promoción de la oferta exportable y la inversión extranjera directa.

Para cada uno de estos objetivos existe un conjunto de líneas de acción en donde se detallan las acciones concretas necesarias para alcanzar cada uno de ellos. En total hay 19 diferentes líneas de acción (siete en el tema de competitividad; tres en el tema de la ampliación y diversificación de la oferta exportable; cuatro en la consolidación de mercados; y cinco en la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera directa).

Si bien se habla de desarrollar “*planes de acción de corto y mediano plazo...basados en metas específicas, medibles, mediante indicadores, a ser cumplidos, tanto por las instituciones públicas como las organizaciones empresariales, de acuerdo a los ámbitos de sus competencias*”²⁶, la diversidad de temas, actores, herramientas y políticas resultantes de la política hará bastante difícil la priorización de las líneas de acción.

El tema comercial no se percibe como una prioridad para el país. Según las entrevistas elaboradas a los cooperantes, para ellos la percepción es que todos los proyectos activos actualmente están alineados con la estrategia comercial de Guatemala y son importantes para el gobierno. Sin embargo, reconocen que el tema comercial no ha sido la prioridad de las distintas administraciones durante la primera década de este siglo. Según ellos, las prioridades del gobierno de Guatemala son la seguridad, la justicia, la educación y el desarrollo social.²⁷

2.2.1.1 Relevancia

Las Orientaciones Estratégicas no priorizan el comercio internacional. Las “Orientaciones estratégicas de política 2012-2014” de la SEGEPLAN, elaboradas durante la administración de Gobierno anterior para la elaboración del Presupuesto General de la Nación no priorizan el comercio internacional. El principal enfoque de estas Orientaciones Estratégicas no es ni el desarrollo económico ni la promoción del comercio internacional sino la reducción de la pobreza y el desarrollo rural.²⁸ De hecho, cabe señalar que dentro de las orientaciones de desarrollo económico, sólo 2 de 41 se vinculan directamente con el comercio internacional:

- Estimular el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios sobre la base de la negociación y el aprovechamiento de tratados y acuerdos comerciales.
- Fortalecer la institucionalidad de la integración centroamericana a partir del impulso de negociaciones conjuntas y la creación de mecanismos que faciliten una relación bilateral, fluida y coordinada en materia económica, social y ambiental.

Las Orientaciones Estratégicas tienen un impacto limitado en el presupuesto, en particular en el comercio. Las Orientaciones Estratégicas de la SEGEPLAN terminan teniendo un impacto limitado en el presupuesto. Como señala CIEN (2012), no es tan sencillo identificar la relación que existe entre las

orientaciones estratégicas y las acciones y productos planteados en el presupuesto. Abajo, en la Tabla 4. se reproduce, a la izquierda, lo que dicen las orientaciones estratégicas con relación al desarrollo económico y, a la derecha, lo que dice el Presupuesto del 2012 del Ministerio de Economía. El mismo estudio señala que, dejando de lado las explicaciones relacionadas con grupos de presión, hay otro tipo de problemas: a) el presupuesto es altamente inercial, dado que la rigidez

del Presupuesto del Gobierno Central se llega a calcular en el 90.4% del total²⁹; y, b) no existen mecanismos de evaluación institucionalizados que permitan contar con la información necesaria para mejorar los procesos de planificación. Viendo en detalle el caso del Ministerio de Economía, pareciera que las explicaciones a evaluar son: rigidez del presupuesto; falta de espacio presupuestario; y, un débil proceso de vinculación entre la planificación y el presupuesto.

Tabla 4. Orientación Estratégica y Acciones planteadas para el Presupuesto 2010 del Ministerio de Economía.

Orientación Estratégica	Acciones - Presupuesto 2012
Acciones de política pública	Objetivo estratégico 2
Estimular el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios	Mejorar las condiciones del comercio exterior del país.
Acciones sectoriales	Productos
<p>Negociar Tratados de Libre Comercio TLC buscando las condiciones más favorables para el país:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisar y reorientar la Agenda de Negociaciones Comerciales en el marco del nuevo contexto internacional; • Preparación de especialistas en negociación de TLC, que procuren las condiciones más favorables para el país; • Creación de la Unidad de Inteligencia de Mercados. <p>Promoción y consolidación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la institucionalidad de la integración centroamericana; • Impulsar negociaciones comerciales de manera conjunta; • Creación de mecanismos que permitan tener una relación bilateral más fluida y coordinada en materia económica, social y ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación del Acuerdo de Alcance Parcial con Trinidad y Tobago. • Negociación del Tratado de Libre Comercio con Korea. • Negociación del Tratado de Libre Comercio con los países de la EFTA, (Asociación de Mercadeo de las Comunidades Europeas) y Suiza, Noruega, Islandia, y Liechtenstein. • Negociación del Tratado de Libre Comercio con Canadá. • Administración de los instrumentos económico-comerciales de los que Guatemala forma parte.

Tabla 4. *Continued*

Orientación Estratégica	Acciones - Presupuesto 2012
Acciones sectoriales	Productos
<p>Aprovechamiento al máximo de los acuerdos vigentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atraer nuevas inversiones y elevar el intercambio comercial; • Avanzar en la equiparación de los acuerdos; • Revisar los acuerdos en función de los objetivos de desarrollo rural; • Aprobar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea; • Ampliar las relaciones comerciales con los principales socios, privilegiando la incorporación de los productores locales. <p>Mantener una actitud proactiva ante los diversos foros internacionales en materia comercial (OMC, Ronda de DOHA, G77, Grupo CAIRNS):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la liberalización del comercio de productos agrícolas; • Mantener una participación activa en la ronda multilateral. 	
Marco programático	Acciones para lograr el objetivo
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Integración y Comercio Exterior. • Promoción de Inversión y Competencia (Mineco). • Programa de Agregados Comerciales, Inversión y Turismo -PACIT-; • Programa Nacional de Competitividad - Pronacom-; • Servicios de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores; • Invest in Guatemala; • Promotores Comerciales en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo negociaciones para convenios y tratados de comercio internacional bilateral y multilateral. • Dar seguimiento a las negociaciones de tratados de libre comercio. • Administrar los instrumentos económico-comerciales de carácter internacional vigentes para Guatemala. • Fortalecer la capacidad de gestión del comercio exterior, de la promoción de exportaciones y de atracción de la inversión y del fomento empresarial.

Fuente: CIEN (mimeo) a partir de Ministerio de Finanzas Públicas y SEGEPLAN.

El proceso de formulación del presupuesto en Guatemala implica la intervención de diversos actores políticos. Esta etapa consiste en la elaboración del anteproyecto de presupuesto por parte de las distintas dependencias gubernamentales e integración del proyecto de presupuesto. En Guatemala el encargado de la elaboración es el Ministerio de Finanzas Públicas, MIFIN, aunque todas

las entidades públicas participan en la formulación, incluyendo a las que dependen del legislativo y del judicial. Los principales procesos son (CIEN, 2012):

- El MINFIN, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, y la SEGEPLAN determinan los lineamientos presupuestarios y los dan a conocer a las unidades ejecutoras.

- El MINFIN y el Banco de Guatemala elaboran un Presupuesto exploratorio, global e institucional.
- El Presidente de la República en Consejo de Ministros discute y aprueba los límites presupuestarios institucionales.³⁰
- Las unidades Ejecutoras determinan sus presupuestos, con base en los lineamientos previamente establecidos y entregan sus planes a la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) del MINFIN.
- La DTP integra los presupuestos.
- Dicho Presupuesto se presenta al Presidente de la República para su discusión, modificación y finalmente su aprobación.

Adicionalmente, en el proceso de aprobación del Presupuesto, entran en juego las prioridades generadas dentro del Congreso. Esta etapa da inicio cuando el Organismo Ejecutivo somete al Legislativo el proyecto de presupuesto. El Congreso y sus diversas comisiones, analizan, discuten y posteriormente aprueban el mismo. Los principales procesos son (CIEN, mimeo):

- El Organismo Ejecutivo somete al Legislativo el Proyecto de Presupuesto.
- El Proyecto de Presupuesto es analizado como una ley y, después de su primera lectura en el Pleno del Congreso, se somete, por ley, a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para dictamen, pudiendo modificarlo.
- Posteriormente, pasa a segunda y tercera lectura, revisión por artículos, y redacción final, a través de las cuales se puede modificar el contenido del dictamen.
- Esta etapa finaliza con la aprobación del Presupuesto por parte del Presidente de la República y la posterior publicación del mismo en el Diario de Centroamérica.
- En caso de que el Proyecto de Presupuesto no llegue a aprobarse antes del 1 de diciembre, el Presupuesto del año en curso regirá al año siguiente.

En general, el Presupuesto del 2012 muestra la prioridad marginal del tema económico, particularmente el comercial. Para el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación 2012, la clasificación “Asuntos Económicos” recibe Q.7.6 millardos, equivalentes al 12.7% del Presupuesto Total. Como ya se señaló arriba, la mayoría está dedicado al sector del transporte (63%), seguido por agricultura, producción pecuaria, silvicultura, caza y pesca (23%) y en tercer lugar asuntos económicos, comerciales y laborales con un 5%. Del total de recursos que el Gobierno está dedicando a asuntos económicos para el período 2012 (Q.7.6 millardos), un 3% corresponde a donaciones externas y un 16% a préstamos externos.

La mayoría de los recursos en materia económica no están bajo el mando del Ministerio de Economía. En términos institucionales, los recursos están divididos de la siguiente manera:³¹

- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: Q.3,986.6 millones.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación: Q.1,565.7 millones.
- Obligaciones a Cargo del Tesoro: Q.1,316.2 millones.
- Ministerio de Economía: Q.258.2 millones.
- Ministerio de Energía y Minas: Q.194.7 millones.
- Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo: Q.148.3 millones.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social: Q.81.6 millones.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales: Q.9.5 millones.

Como se puede apreciar, sólo un 3.4% de los recursos en materia económica están siendo manejados por el Ministerio de Economía, el cual, según la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, tiene a su cargo formular y

ejecutar dentro del marco jurídico vigente, la política de inversión nacional y extranjera, de promoción de la competitividad, del desarrollo industrial y comercial, y proponer las directrices para su ejecución.

Otra forma de entender esta situación es que es necesario generar una clasificación presupuestaria que permita identificar mejor el gasto que se orienta a promover el comercio internacional. Ello, debido a que es poco probable que el gasto asignado a otras instituciones que puedan efectuar gastos para promover el comercio internacional, como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por ejemplo, dedique tantos recursos a programas vinculados al comercio exterior.

Las debilidades institucionales transversales afectan de manera importante la política comercial guatemalteca, así como el impacto que pueda llegar a tener la APC. Entre las debilidades se pueden mencionar:

- No hay estabilidad en las prioridades. El comercio formó parte de las prioridades en la administración 2004-2008, en la cual se impulsó entre otros instrumentos la Agenda Nacional de Competitividad. Por su parte, la administración 2008-2012 dejó a un lado la agenda comercial, lo cual se aprecia en el debilitamiento (en términos financieros y de personal) que sufrieron entidades como el Programa Nacional de Competitividad. En la actualidad, la administración 2012-2016 aprobó una nueva Política Integral de Comercio al mes de haber tomado posesión. Esto afecta la posibilidad de establecer una agenda a mediano plazo para los cooperantes en materia comercial.
- No hay mecanismos adecuados de medición de insumos. No es posible definir adecuadamente los recursos destinados por el mismo gobierno al comercio internacional. Por ello, también es difícil identificar adecuadamente los recursos de cooperación que son efectivamente ApC. Esto afecta la capacidad de analizar adecuadamente el apoyo de los cooperantes

en ApC y la complementariedad que puede llegar a tener con los recursos del propio gobierno guatemalteco. Si no es posible medir ambos, no es posible definir su relevancia.

- No hay mecanismos adecuados de medición de gestión o impacto. En Guatemala no existe un sistema transversal adecuado de monitoreo y evaluación de las políticas, particularmente, en materia comercial. Esto complica poder definir, por parte del Gobierno de los ciudadanos y de los cooperantes, los beneficios que genera el gasto público en comercio, así como la ApC. Si no es posible determinar su impacto, es difícil defender su relevancia.

2.2.2 Coordinación / involucramiento

Existen instrumentos legales de coordinación de la cooperación internacional. En Guatemala, el marco jurídico de la Cooperación Internacional (CI) se define en la Constitución Política de la República, la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley Orgánica del Presupuesto y en las leyes ordinarias y reglamentos internos. En estas leyes se determinan las competencias y funciones de las instituciones rectoras de la CI, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la SEGEPLAN y el MINFIN. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable de los acuerdos externos con Estados y Organizaciones Internacionales; el Ministerio de Finanzas es el responsable de la realización del presupuesto, participa en definir la inversión pública, y gestiona el endeudamiento y los programas de financiamiento externo. Por su parte la SEGEPLAN tiene un rol especial. Según el Artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo, la SEGEPLAN tiene el rol rector en la coordinación de la cooperación; gestiona, prioriza, formula, negocia, administra y contrata cooperación financiera no reembolsable³². Además es responsable de la gestión de los sistemas de información relacionados con la CI, de coordinar los procesos para la alineación y armonización y por lo tanto participa en la formulación del apartado de cooperación internacional en la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Adicionalmente, en los Lineamientos de la Política Exterior de Guatemala 2008-2012³³, se creó el Consejo de Cooperación Internacional, que constituye un esfuerzo por introducir coherencia y prioridades a los programas de cooperación internacional, que se inspira por los cinco principios de la Declaración de París de 2005.

En la práctica, estas instituciones y mecanismos no logran coordinar de manera efectiva a los actores involucrados. Desde el punto de vista de los donantes, no existe una coordinación práctica de la CI en Guatemala; más bien consideran que es un proceso poco estructurado y desconectado. Cada tipo de cooperante, tipo de proyecto y actor involucrado, pasa por un proceso de diseño, planificación y aprobación distinto. La forma práctica en la que se coordina actualmente la cooperación es por medio de los procesos de autorización de los proyectos. En ellos, el cooperante define y le plantea al gobierno una necesidad de inversión en forma de proyecto; se realizan los estudios de factibilidad y viabilidad técnica del proyecto; después se elabora una propuesta de proyecto detallada y en un marco operativo de trabajo. El cooperante busca reunirse con las instituciones de gobierno involucradas, dependiendo de si el proyecto es deuda o donación y si requiere o no partida presupuestaria. Una vez tiene toda la documentación se somete a las aprobaciones internas requeridas y luego a la fase de aprobación por parte del Congreso (si el proyecto lo requiere). En el tema comercial, el Ministerio de Economía tiene una participación obvia en la coordinación de proyectos de ApC para establecer los contactos, solicitudes y aprobaciones de fondos.

En el caso de la cooperación bilateral, el proceso es más o menos el mismo. Cuando son programas abiertos, la ayuda llega directamente a las empresas, o por medio de sectores empresariales organizados y organizaciones intermedias. Éstos pueden emplear los fondos sin pasar por ningún organismo del Estado. Por ejemplo, en el caso de la cooperación del Reino de los Países Bajos,

la ayuda se da directamente a las empresas que aplican a sus programas y proyectos; la cooperación alemana canaliza fondos por medio de organizaciones intermedias entre el sector privado y el sector público.

En el caso de otros grandes cooperantes, el proceso tiende a ser una mezcla de los dos anteriores pues, aunque el Ministerio de Economía sí participa para definir una agenda operativa, no se requiere la participación de otros actores dado que no es necesario asumir deuda ni partida presupuestaria.

Los mismos cooperantes muchas veces participan como cooperantes multilaterales y bilaterales a la vez, con distintos proyectos de cooperación en el país, lo cual hace aún más necesaria la coordinación a nivel nacional y en la agenda de política del desarrollo.

La coordinación interministerial también es muy débil. Según apuntan los cooperantes entrevistados y las instituciones ejecutoras, hay poca coordinación interministerial para el compromiso y la ejecución de fondos de ApC cuando estos abarcan actividades que conectan diversos ministerios. El problema parece estar en que cada ministerio tiene sus propias prioridades y estrategias.

Ante la ausencia de coordinación del gobierno, surgen organizaciones intermedias que asumen ese rol. Del lado de la demanda de ApC, los cooperantes entrevistados mencionaron que la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) ha jugado el papel de coordinador de cooperación, especialmente en temas comerciales. La cooperación bilateral especialmente se apoya bastante en esta oficina para promocionar proyectos, licitaciones entre empresas, dar seguimiento a sus programas, ejecutar los programas, etc. Además, existen ya algunos programas de ejecución de fondos de ApC que tienen un acompañamiento exclusivo de AGEXPORT.

A nivel regional, instituciones como la SIECA y CEMPROMYPE se encargan de gestionar, conseguir y coordinar fondos de ApC para

la región. Dada la naturaleza de estas instituciones, parece ser que son quienes mejor se han apropiado de los fondos de ApC. En términos generales en Guatemala, en comparación con los demás países, no existe una agencia de promoción comercial.

2.2.3 Sostenibilidad

Mientras que la agregabilidad y la predictibilidad son conceptos entrelazados, la sostenibilidad de la cooperación depende totalmente de las prioridades que el país receptor asigna a las actividades relacionadas con dicha cooperación. La sostenibilidad del impacto de la ApC se mide en función de los fondos que el gobierno nacional compromete

para darle sostenibilidad a dichos proyectos. Para evaluar este criterio se hizo un análisis de las partidas presupuestarias destinadas a los componentes que integran la ApC, contrastando los fondos comprometidos y ejecutados por donantes contra los fondos comprometidos y ejecutados por el gobierno central (deduciendo de estos montos los fondos provenientes de la cooperación, con tal de evitar una duplicación contable).

En la Tabla 5. se desglosa el total de fondos comprometidos tanto por parte del gobierno como por parte de los donantes, según los componentes de la ApC. En esta tabla se evidencia que el estado aporta la fracción más importante de dichas categorías de gasto.

Tabla 5: Participación del Gobierno y la Cooperación en Gastos Relativos al Comercio: 2006-2010

Componente de la ApC	Gobierno	Donantes
Fondos Comprometidos		
Regulaciones y Políticas relativas al Comercio	94%	6%
Desarrollo de Infraestructuras	96%	4%
Fortalecimiento de la Capacidad Productiva	96%	4%
Fondos Ejecutados		
Regulaciones y Políticas relativas al Comercio	98%	2%
Desarrollo de Infraestructuras	96%	4%
Fortalecimiento de la Capacidad Productiva	96%	4%

Fuente: elaboración propia con datos del CRS de la OECD

En general, la ApC solamente viene a complementar los esfuerzos del gobierno en cada uno de estas categorías, tanto desde la perspectiva de los montos comprometidos como de los ejecutados. Los porcentajes que aporta el gobierno en cada apartado fluctúan alrededor del 95% del total. Es importante apuntar que las cifras a nivel agregado pueden esconder comportamientos contrarios a nivel individual. Para analizar esta posibilidad habría que estudiar los proyectos a nivel individual y darle un seguimiento en el tiempo a las partidas presupuestarias gubernamentales específicas que se crearon a raíz de dichos proyectos.

El principal reto es la poca información disponible. Para aplicar la metodología, de una manera comprensiva, sería necesario realizar un análisis de toda la documentación

y evaluaciones de todos los proyectos realizados. Restricciones, como la falta de información detallada de la evolución de la ejecución de cada uno de los proyectos, son los principales retos a superar.

La capacidad de ejecución de las agencias interlocutoras son un buen indicio de sostenibilidad, aunque no lo dicen todo. Ante la falta de información más precisa, la sostenibilidad también puede ser evaluada por medio de las agencias ejecutoras de los proyectos de ApC. Si la agencia ejecutora es una institución local permanente, esto implicaría más posibilidades de sostenibilidad de esos proyectos que sí son ejecutados por organizaciones semipermanentes o que solamente se crean para un proyecto en particular. El *Directory of Development Organizations* es la evidencia de que existe

un gran número y diversidad de interlocutores locales que ejecutan fondos de ApC. De las entrevistas realizadas, la principal conclusión es que los cooperantes “serios” o grandes, miembros del grupo de G13³⁴, utilizan como interlocutor a las instituciones del Estado o instituciones intermedias establecidas como AGEXPORT y SIECA, cuya reputación en la ejecución de proyectos se ha construido con el tiempo y ha ido mejorando con los años.

El factor crítico de la sostenibilidad es la capacidad de ejecución y generación de resultados. Para poder evaluar la sostenibilidad se necesitaría también evaluar la capacidad de implementación de los ejecutores y su capacidad para generar los resultados que los objetivos del proyecto tenían. Durante las entrevistas se percibió que incluso los mismos cooperantes admiten que la sostenibilidad es algo difícil de alcanzar y es un reto para la mayoría de países³⁵. Este tema se abordará en detalle en el capítulo 3 de Alineación de fondos de cooperación.

No hay evidencia concluyente que pruebe que los proyectos son sostenibles una vez retirada la ayuda. Es muy difícil generalizar. Algunos opinan que los proyectos son autofinanciables una vez termina la ayuda; otros indican lo contrario, debido a falta de acciones específicas del gobierno. Otros comentan que una vez los proyectos son financiados a través del presupuesto general de la nación se convierten en operaciones que rara vez mueren; y finalmente otros admiten que es un tema sobre el cual el gobierno toma responsabilidades una vez termina el proyecto. Todo depende del tipo del proyecto, del cooperante y del tipo de ayuda que se da. La mayoría de los cooperantes dicen que han detectado deficiencias en la sostenibilidad y por lo tanto incluyen como parte de sus proyectos mecanismos para aportar sostenibilidad una vez se retiren. Aducen que el objetivo principal de la cooperación es ser dispensables y que los proyectos continúen sin su intervención. El Presupuesto Nacional arroja

evidencia indirecta acerca de la sostenibilidad de los proyectos de ApC, por lo menos a nivel de ejecución del gasto. En éste no hay evidencia que indique que los programas de ApC continúan siendo financiados con fondos nacionales una vez se deja de recibir fondos externos para ejecutarlos.

La sostenibilidad se está convirtiendo en requisito de proyecto para cada cooperante.

En términos generales, los cooperantes, sobre todo los bilaterales, tienen que probarles a sus respectivas autoridades, que los proyectos son sostenibles. Por ello, buscan pasar a las organizaciones locales todo su *know how* para el desarrollo de dichos proyectos. Por ejemplo, en el caso de la cooperación alemana, tienen incorporados en sus proyectos fuertes componentes de *capacity building*, en términos formales, como manuales de procedimientos, reglamentos escritos, organigramas, información detallada de actividades, etc³⁶. Asimismo, comentan que el sector privado también tiene un papel importante en temas de sostenibilidad, no solo por las capacidades que debe desarrollar para continuar con los proyectos sino porque también tiene un doble rol como fiscalizador: fiscalizar si el gobierno está continuando debidamente con el proyecto, y también fiscalizar como usuario del producto si el producto está funcionando como se diseñó originalmente.

Un análisis de la demanda de la ApC es indispensable en el análisis de sostenibilidad.

Para poder hacer una evaluación real de la sostenibilidad de la ApC es indispensable una investigación detallada del lado de la demanda de la ayuda, es decir, de los beneficiarios de los proyectos destinados a la exportación o importación. La investigación de las capacidades reales de estas empresas y proyectos podría revelar el verdadero nivel y calidad de la sostenibilidad de los proyectos de ApC. Sin embargo, esta metodología no requiere del análisis de las empresas e instituciones demandantes finales de la cooperación.

2.3 Alineación

Según la Declaración de París, una de las condiciones para evaluar el impacto de la ayuda para el comercio es la evaluación de la alineación de los fondos. La premisa fundamental es que la ApC puede ser efectiva solamente si está alineada con las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Los donantes se comprometen a alinearse con la estrategia de los países socios, a utilizar los sistemas de control y ejecución de esos países, a utilizar los sistemas nacionales de aprovisionamiento y a dar ayuda desligada y satisfacer la demanda de ApC³⁷.

2.3.1 Alineación con las prioridades del socio

El apoyo global que dan los países cooperantes a Guatemala debería estar basado en las estrategias nacionales de desarrollo económico; la política nacional de comercio exterior; y las políticas y programas de cooperación para el comercio. También deberían realizarse revisiones periódicas del progreso de la puesta en práctica de esas estrategias en cada uno de los proyectos de la CI³⁸. Sin embargo, existen serias limitaciones para alcanzar esa alineación.

La Política Integrada de Comercio Exterior de Guatemala no toma en cuenta el rol de la ApC. En ninguna de las líneas de acción de la Política Integrada de Comercio Exterior se menciona la importancia de la ApC para alcanzar los objetivos de dicha Política. Tampoco se habla de acciones específicas destinadas a priorizar y alinear la ApC con sus objetivos e instrumentos. Ante esta ausencia de reconocimiento de la ApC, es de esperar que la misma siga siendo utilizada con carácter oportunista y/o de urgencia para obtener fondos para proyectos que de otra manera no se realizarían. Es importante mencionar que a la fecha de preparación de este documento no se obtuvo acceso a los planes de acción detallados a los que se refiere la Política Integrada. En ausencia de ellos, la política es tan amplia y ambiciosa que casi cualquier tipo,

monto, naturaleza, origen y destino de ApC podría llegar a ser justificable. Por lo tanto, los diversos actores involucrados parecen no tener claro cómo alcanzar sus objetivos a través de programas concretos.

La percepción imperante es que no existen prioridades claras en los objetivos de desarrollo comercial que desea alcanzar el gobierno. Desde el punto de vista de los donantes, la cuestión del comercio es un tema poco maduro en Guatemala, que requiere más atención, desarrollo de estrategias claras y priorización por parte del gobierno. Los cooperantes no pueden identificar claramente los puentes de unión entre sus prioridades de desarrollo económico y las del gobierno. Aunque a nivel estratégico las prioridades del gobierno parecen estar claras, hay limitaciones en cuanto a un marco operativo de referencia que priorice las inversiones exteriores en temas de ApC en Guatemala.

El comercio es prioritario para los principales cooperantes en el país. Una primera fase de la evaluación de la alineación de prioridades es determinar si para los donantes el comercio es una prioridad. Para la mayoría de los cooperantes entrevistados el comercio sí es prioritario, salvo contadas y pocas excepciones³⁹. Dentro del tema comercial, cada cooperante apoya categorías distintas. Las categorías que actualmente están siendo más apoyadas son: la integración económica por la USAID; la integración aduanera y fronteriza por el BID; el desarrollo de la productividad con potencial competitivo a través de mucha cooperación bilateral; y la facilitación comercial y el seguimiento de acuerdos comerciales por la UE y la USAID⁴⁰. La justificación reside en las dimensiones. Guatemala es percibido como un país pequeño incapaz de afectar la dirección de la globalización. Por esta razón, la tendencia de los grandes cooperantes es enfocarse prioritariamente en la región, más que en el país. Muchas de la ApC llega para proyectos regionales lo que muestra una clara tendencia en mover las agendas comerciales hacia esta dirección, según explican los mismos cooperantes.

Todo tipo de ayuda es prioritaria para el gobierno. El hecho de que el gobierno acepte todos los proyectos, programas y convenios de cooperación, es evidencia adicional de la carencia de una estrategia a largo plazo para armonizar la cooperación. Todos los proyectos son considerados prioridad estratégica para el gobierno por alguna razón: porque los políticos de turno participan activamente en el proceso de diseño, implementación, ejecución y control de los proyectos; porque las presentaciones estratégicas se hacen en consenso con el gobierno; porque las agendas de inversión derivan de tratados de libre comercio firmados por Guatemala; o porque los proyectos que se les solicitan a los cooperantes tienen algún nivel de coordinación operativa con la política comercial.

El Gobierno necesita que la información de las operaciones de los proyectos sea transparente para poderlos alinear con sus prioridades. Desde el punto de vista del gobierno, es necesaria una información amplia y transparente sobre los proyectos de cooperación no solo para la gestión, sino para la alineación de todos los flujos de fondos. Los funcionarios del Ministerio de Finanzas han detectado esta necesidad real y ya se están tomando las medidas necesarias para alcanzar esta alineación. De esta forma, tanto autoridades como cooperantes pueden presentar informes presupuestarios precisos y completos de cada proyecto y de cada fondo que se recibe de toda la AOD y, en específico, de la ApC.

La necesidad de información es un reto pendiente para las instituciones del Estado. Según los resultados de la aplicación de la encuesta de la OECD en Guatemala en el 2010⁴¹, en el 2008 se registró un 45% de la ayuda en el presupuesto nacional, lo que sitúa Guatemala por debajo de la media de los países encuestados. En el año 2009 este indicador estaba en un 60%, lo que significa un avance positivo. En el año 2010 el objetivo era llegar a por lo menos un 85% de la ayuda registrada en el presupuesto. Sin embargo, en ese año el indicador descendió, llegando a ser un 35% de

la ayuda reflejada en el presupuesto nacional, lo cual indica un desempeño bastante por debajo del objetivo.

En Guatemala no solamente es necesaria la coordinación y el enfoque estratégico de las prioridades de comercio, y de uso de los fondos de ApC, sino que también se requiere el seguimiento de los proyectos para constatar el progreso del objetivo estratégico que se pretende alcanzar. Si no hay una estrategia nacional de comercio en el que se armonice el uso de los fondos de ApC, los resultados de los proyectos tienen menos posibilidades de generar resultados coordinados que sumen en una misma dirección.

2.3.2 Estructuras paralelas de ejecución

Utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales de contabilidad, auditorías y gestión de proyectos de cooperación, aumenta la eficacia de la ayuda, reforzando la capacidad del país socio para desarrollar sus capacidades de responder sobre sus políticas a sus ciudadanos y al Congreso⁴².

La calidad de la ejecución es un requerimiento impuesto por los donantes. Según el análisis realizado por la SEGEPLAN para evaluar el impacto de la AOD⁴³, todos los donantes tienen unidades de gestión específicas o Unidades de Ejecución Paralelas (UEP), en las que utilizan sus propios indicadores de gestión de proyectos. No es usual que las instituciones locales o de gobierno provean estos sistemas de forma estructurada que incluyan procedimientos, indicadores, manuales, registros, etc. Los sistemas se desarrollan de acuerdo a lo que requiere cada proyecto y cada cooperante. Se trata de una capacidad no interiorizada en las instituciones locales. A corto plazo, las UEP pueden desempeñar un papel útil para aprender las buenas prácticas en la gestión de proyectos. Pero a largo plazo socavan la capacidad del país para fortalecer sus capacidades de gestión y debilitan el camino para el desarrollo.

El problema es aún más serio cuando se trata de flujos “privados” de ApC. Este problema

se vuelve aún mayor en aquellos proyectos de cooperación que no se canalizan por medio del gobierno, sino que son implementados por instituciones del sector privado, la sociedad civil o los programas de licitación abierta. En este tipo de ApC no se pueden dimensionar las necesidades que tienen las instituciones que canalizan los fondos.

Es en interés de la cooperación desarrollar sistemas y capacidades de ejecución y control en las instituciones locales. También es importante señalar que las instituciones cooperantes bilaterales y multilaterales tienen la responsabilidad de generar esas capacidades en las organizaciones con quienes trabajan localmente; la mayoría, antes de iniciar un proyecto realizan una evaluación de la unidad ejecutora para saber si tiene o no la capacidad de gestionar su proyecto. En caso que el resultado de la evaluación sea negativo, se le brinda a la institución local la capacitación necesaria para desarrollar esas capacidades. Sin embargo, queda claro que el gobierno es el máximo interesado en desarrollar esas capacidades internas para mejorar la eficacia y la efectividad de la ApC.

2.3.3 Ayuda no-condicionada (untied aid)

La ayuda está ligada cuando se condiciona su entrega a la compra de bienes y servicios del país donante. Desligar la ayuda aumenta la eficacia porque reduce los costes de transacción para los países socios y mejora la apropiación y la alineación⁴⁴. Las cifras de la ayuda desligada que se presentan a continuación, corresponden al total de la AOD que recibe Guatemala, no específicamente a la ApC; pero se estima que la dinámica de la cooperación para el comercio responde en líneas generales a las mismas tendencias que la AOD.

Desligar la ayuda es un reto pendiente. Según el informe de SEGEPLAN⁴⁵, para el año 2010 el 68% del total de la ayuda que recibió Guatemala corresponde a ayuda no condicionada. Hay que resaltar el papel de los

Estados Unidos, quienes representan el 48% del total de la ayuda que recibe el país, pero es el que facilita menos ayuda desligada (45% en el 2010). Según ese mismo informe, hay una tendencia a reducir la ayuda desligada por parte de los cooperantes, situación en la que Estados Unidos, España y los Países Bajos marcan tendencias.

2.3.4 Brecha entre oferta y demanda

La Metodología requiere hacer un análisis de la diferencia entre la demanda y la oferta de la cooperación para el comercio. Ninguna de las dos es fácil de estimar en Guatemala. El análisis cuantitativo de la base de datos construida para este proyecto permite hacer una estimación de la oferta de cooperación actual. La estimación de la oferta, aunque es una tarea ardua, es alcanzable, con más tiempo y recursos disponibles, representa las posibilidades de inversión de los grandes cooperantes. Sin embargo, la estimación de la demanda de ApC es un problema más complejo.

No existe un mercado que reúna oferta y demanda. Actualmente no existe un espacio formal de encuentro entre los ofertantes de cooperación y los demandantes de ApC⁴⁶. Tampoco existe un sistema de información que agregue la oferta y la demanda y genere un mecanismo de selección de proyectos de manera más efectiva. Por ejemplo, en el caso de las cámaras empresariales, no conocen todos los fondos disponibles ni las categorías y sectores en los que se invierte. Esto afecta la capacidad de informar a sus asociados respecto las oportunidades que pueden aprovechar.

Es importante señalar que durante la ronda de entrevistas se pudo saber que el Ministerio de Finanzas Públicas, en la Dirección General del Crédito Público, se está realizando un esfuerzo coordinado para recopilar toda la información de la oferta y la demanda de cooperación. Estas acciones mueven la dinámica de la cooperación hacia una mejor alineación.

2.4 Coordinación de donantes

Si bien la visión de los principales actores involucrados en la cooperación es que la coordinación entre donantes está aumentando, se trata aún de una coordinación muy débil.

La necesidad de coordinación ha sido detectada desde hace ya más de una década. En 1999, con la firma de la Declaración de Estocolmo, después del paso del huracán Mitch, se creó el Grupo de Donantes G6 que luego pasó a ser el G13. El origen político de este grupo también se vincula a los Acuerdos de Paz, la Declaración del Milenio y otras declaraciones referentes a la eficacia de las ayudas, especialmente la de París (2005) y la de Accra (2008)⁴⁷. El Grupo de Donantes G13 es una instancia de coordinación entre países, agencias bilaterales, multilaterales y organismos internacionales, conformada por los nueve países que destinan más recursos de cooperación a Guatemala: Canadá, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia, y Estados Unidos; y por los siguientes organismos multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI); organismos internacionales como la Unión Europea (UE) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Organización de Estados Americanos (OEA).

El G13 coordina sus esfuerzos en tres niveles: el político; el técnico/político; y el técnico sectorial o temático. Dentro de ellos, en el nivel técnico/político, también llamado Grupo de Coordinación de la Cooperación, participan consejeros políticos, encargados de la cooperación de las embajadas, representantes de las agencias bilaterales de cooperación y representantes de los organismos internacionales. Su función principal es revisar la información de la coordinación sectorial de cooperación. En el momento existen cinco mesas sectoriales: Seguridad y Justicia; Salud; Educación; Ambiente y Agua; y Seguridad Alimentaria.

La coordinación entre cooperantes ha mejorado en los últimos años. La firma de los acuerdos de la Declaración de Antigua I y Antigua II⁴⁸, durante el año 2008, en los que el Gobierno de Guatemala y la Cooperación Internacional establecieron estructuras formales de coordinación y gestión de la cooperación, tuvo efectos positivos⁴⁹. Antes de la firma de estos acuerdos, la coordinación de la CI era inexistente y provocaba el desperdicio de recursos y la duplicidad de inversiones. A raíz de estos compromisos, se generaron mecanismos formales y oficiales de coordinación y de gestión de la cooperación, como por ejemplo, las mesas sectoriales en temas de salud, educación y justicia, establecidas como prioridad por el Gobierno de Guatemala, en la que se coordinan los donantes en los proyectos relacionados para evitar el problema de la duplicidad de inversión y el desperdicio de recursos.

Estos mecanismos de coordinación no funcionan para los temas comerciales y de la ApC. Aún no existe una mesa específica para el comercio, lo cual demuestra que el tema comercial está aún poco maduro en cuanto a prioridad del país. Según la opinión de los cooperantes multilaterales, generalmente los gobiernos no saben a quién hay que pedir qué y piden de todo a todos. Duplican esfuerzos y desperdician recursos en temas de comercio. Por ejemplo, el BID, la UE y la USAID promueven simultáneamente proyectos de avance en la integración regional. Estos recursos podrían utilizarse mejor si el gobierno tuviera mecanismos de coordinación de los proyectos y las prioridades que desea ejecutar. A pesar de que existe el mecanismo del G13, los cooperantes han detectado necesidades adicionales de coordinación de la ApC, por lo cual han desarrollado un sistema de buenas prácticas de cooperación a nivel regional. Para temas regionales, instituciones como SIECA a nivel regional; la AGEXPORT y algunas cámaras empresariales a nivel nacional; están tomando el rol de coordinadores de la cooperación. Los retos en la coordinación de la ApC requieren de voluntad política para enfrentarlos.

2.5 Cooperación sur-sur

La cooperación Sur - Sur está orientada a otras prioridades. Durante este proceso de investigación, en las oficinas de representación de cooperantes que se categorizan como “Sur - Sur” no se encontró ningún proyecto de apoyo al comercio. Se entrevistó a la Cooperación de Brasil y se contactó telefónicamente con la Cooperación Taiwanesa. En el caso de Brasil, el apoyo es todavía en pequeña escala, focalizado, hecho a la medida de alguna necesidad concreta y aún no enfocado a proyectos con algún impacto en la capacidad comercial del país. En el caso de Taiwán, en Guatemala se encuentra la sede de la Misión al Servicio de la Inversión y el Comercio de Centroamérica, que actualmente tiene abierto un proyecto de apoyo a la PyME en contrapartida con el Viceministerio de la MIPyME del Ministerio de Economía. Con este proyecto, la Misión de Taiwán busca proporcionar asistencia técnica, entrenamiento y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas, así como inversión en infraestructuras productivas, según las demandas de las pequeñas y medianas empresas en Guatemala.

Debido a que el CRS de la OECD no refleja la cooperación Sur - Sur, la única fuente oficial disponible para Guatemala que lo pueda indicar es la Base de Datos generada por la SEGEPLAN. En ella se registran solamente dos socios en este tipo de cooperación: Brasil y Marruecos. Ambos prestan fondos para la asistencia en programas sociales y de reducción de pobreza.

2.6 Capacidades de absorción

La Metodología Adhikari requiere un análisis de la habilidad del país socio y de sus instituciones para utilizar más fondos de ApC, según lo planeado en el diseño de cada proyecto.

El sistema de la OECD es una primera aproximación, pero no suficiente. Parecería ser que el indicador de desembolsos del sistema CRS de la OECD es un indicador

adecuado para inferir el nivel de uso de los fondos. Este análisis fue elaborado en la sección de trayectoria de los fondos en donde se hace un análisis de la relación de los fondos desembolsados respecto de los fondos comprometidos y ejecutados. Como se indicó en ese apartado, el nivel de ejecución en relación con los montos comprometidos es aceptable. Sin embargo, es necesario analizar cada proyecto y cada institución para determinar cuáles son las limitaciones para acceder a más fondos de ApC.

En las otras bases de datos usadas para esta investigación no hay información suficiente para evaluar en detalle el porcentaje de montos ejecutados de cada proyecto por lo que hace falta información desagregada de éstos para comprender los principales retos en base a los desembolsos que alcanzan. El análisis que se desarrolla a continuación está basado en la investigación cualitativa con donantes y actores de la cooperación.

La principal limitación para absorber más fondos de ApC está en las capacidades de las unidades ejecutoras. La visión de los cooperantes es que la implementación de los proyectos de cooperación para el comercio tiende a ser lenta debido a capacidades limitadas en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Según explican los donantes, las limitaciones en las capacidades del país para ejecutar más fondos de ApC son: la falta de personal capacitado; las carencias en infraestructura; los procesos burocráticos, tanto del donante como del ejecutor; y la falta de coordinación del sector público y de coherencia temática en la acción de los ministerios. Las mismas limitaciones aplican para unidades ejecutoras del sector público y del sector privado.

La limitación más importante es la falta de personal capacitado. La falta de capacidad técnica y de personal son una constante en toda Latinoamérica, no sólo en Guatemala⁵⁰. Por ejemplo, muchas veces los proyectos de ApC en el sector público requieren de expertos especialistas, que deben ser contratados en

el extranjero ya que en las instituciones hay esos perfiles. Otras veces el problema es de personal limitado, pues no se cuenta con el personal suficiente para ejecutar los proyectos y se debe contratar.

En el sector empresarial que solicita recursos de ApC se tiene el mismo problema en general. El principal obstáculo que tienen para acceder a más fondos es la imposibilidad de definir qué necesitan y cuáles son realmente sus necesidades de fondos. También falta conocimiento de los requisitos internacionales de exportación de productos. Los constantes son, por ejemplo, las condiciones sanitarias y fitosanitarias, requisitos de calidad y requisitos de estandarización del producto.

Tener una infraestructura básica adecuada es también un reto importante. Las carencias en infraestructuras y los problemas de equipamiento, sobre todo en las instituciones de gobierno, son también una constante en Guatemala⁵¹. Muchas veces las estructuras físicas no disponen de unos mínimos adecuados para implementar proyectos: no se dispone de oficinas o equipo de cómputo apropiado, la electricidad es muy irregular, no hay conexiones a internet, etc. Si no existen esas condiciones básicas, no se pueden implementar los proyectos y ejecutar los fondos en los plazos contemplados en los mismos.

La falta de una acción coordinada del gobierno es la principal causa de las limitadas capacidades de absorción. Los donantes coinciden que la falta de coordinación de las instituciones de gobierno responsables de la cooperación; la falta de una visión estratégica del uso de la cooperación; y la falta de una política coherente a nivel nacional; son las razones por las cuales Guatemala no puede acceder a más fondos de ApC. En términos concretos, falta coherencia temática a nivel de los ministerios de manera que permitan acciones más sistémicas que integren esfuerzos y eviten disputas en el manejo de fondos y duplicidad de esfuerzos e inversiones.

Otro límite importante para acceder a más fondos de ApC reembolsable son los procesos políticos de aprobación de préstamos, que solamente suponen retrasos y poca predictibilidad al compromiso y desembolso de fondos por parte de los cooperantes. Esto genera, además, una percepción no muy positiva de Guatemala en el exterior y ante las sedes de los grandes cooperantes internacionales, y traslada la dinámica de la cooperación hacia cada vez menos instrumentos de deuda y más de asistencia técnica.

2.7 Sostenibilidad ambiental

En Guatemala existe una política de gestión ambiental explícita que tiene como objetivo general promover acciones para mejorar la calidad ambiental y la conservación del patrimonio natural de la nación, así como el resguardo del equilibrio ecológico; el manejo de desechos: la recuperación de las áreas naturales perdidas; la protección del patrimonio; la educación ambiental; y el compromiso con los objetivos internacionales, entre otros fines específicos, que aplican en el campo económico, político, social y de la salud⁵².

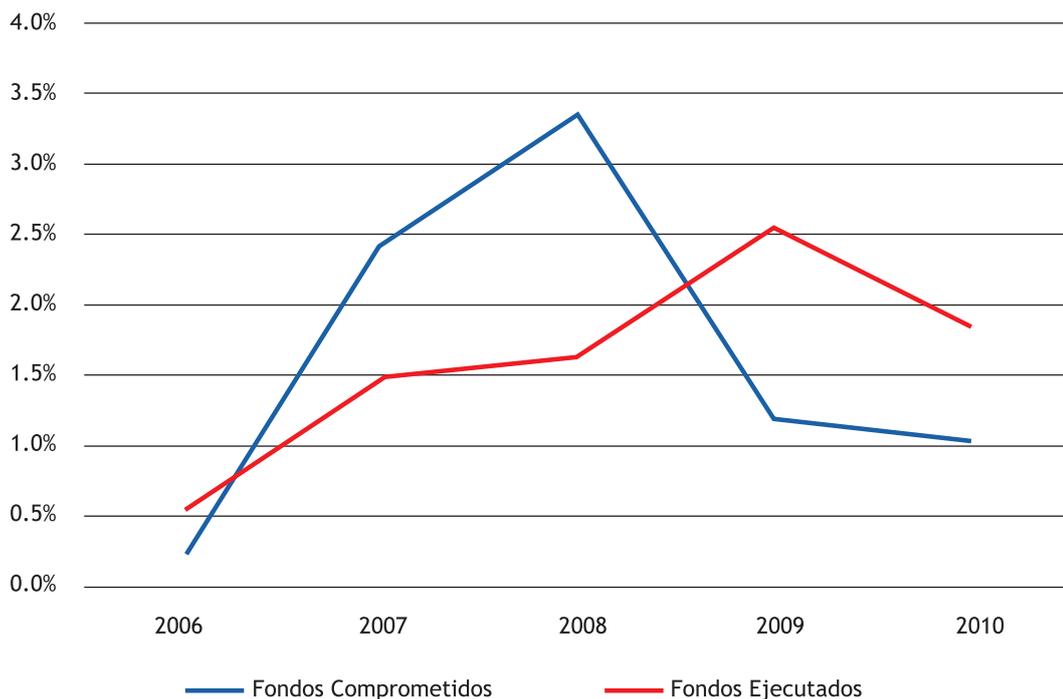
En el campo de la cooperación para el comercio, las consideraciones ambientales son un requisito importante. De forma casi unánime, los cooperantes valoran como prioritarias todas las consideraciones ambientales y son requisito indispensable para los proyectos de ApC. Si existe algún proyecto que va a tener impacto en el medio ambiente, normalmente se prepara una fase adicional en la que se reviertan sus efectos⁵³.

En cooperación multilateral y bilateral es muy evidente la importancia de las consideraciones ambientales. Todos los cooperantes entrevistados coincidieron en que los proyectos de ApC que se aprueben, deben ser respetuosos con el medio ambiente. De lo contrario, no se aceptan. Esta consideración, así como los temas de género y discriminación, tiene mucho peso en la valoración y selección interna de proyectos.

Las instituciones cooperantes trabajan de manera coherente con sus políticas de protección del medio ambiente, manejo de desechos sólidos, daños en áreas naturales, basura, etc. No hay motivos para inferir que el cumplimiento de los objetivos de protección ambiental en los proyectos de ApC sea una consecuencia de la coordinación o esfuerzos del gobierno local, por medio de su Ministerio de Ambiente.

La ayuda en temas ambientales es baja en relación a la ApC. Tal y como muestra la gráfica 23, los fondos comprometidos para temas ambientales rondan, en promedio, alrededor del 2% de la AOD; los fondos ejecutados, alrededor del 1.5% de ese total. En términos comparativos, la ApC es cinco o seis veces mayor que la ayuda en temas ambientales, lo cual, de manera indirecta, indica la magnitud del impacto de la ayuda en temas ambientales sobre la ApC.

Gráfica 23. Donaciones para Temas Ambientales como Porcentaje de las Donaciones Totales



Fuente: elaboración propia con datos del CRS de la OECD.

Investigar la forma en que los temas de la ApC se incorporan dentro de los fondos de ayuda para el medio ambiente, requiere contar con un inventario e información detallada de los requerimientos de estos proyectos, que supera la cantidad de información con que se

cuenta para elaborar este trabajo. A manera de ejemplo en el Recuadro 2. se describe un proyecto del Global Environment Facility de una ayuda destinada para fines de conservación que contenía de manera directa un componente de ayuda para el comercio de servicios (turismo).

Cuadro 2: Manejo de la herencia natural de Guatemala

El GEF ha desarrollado un proyecto de atención a la reserva de la biosfera maya en Guatemala. La importancia de la selva maya reside en que ésta contiene entre un 8% y un 12% de la biodiversidad del planeta. Este proyecto se ha desarrollado con fondos provenientes del BID por un monto de US\$ 33 millones de dólares.

Los fondos destinados se utilizaron para el empoderamiento del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), quienes actuaron en representación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Pese a ser un proyecto contabilizado en la cooperación internacional como proyecto ambiental, dada la importancia económica de la selva maya para el sector turismo, el proyecto contemplaba de manera directa el impacto colateral derivado de esta actividad sobre los recursos naturales. Este es un ejemplo de cómo un proyecto financiado con fondos de ayuda para el ambiente se entrelaza con un sector relacionado con el comercio de servicios. El sector turismo representó para Guatemala 1,232 millones de dólares en 2010, siendo uno de los sectores que más divisas aporta a dicha economía después de las remesas de los migrantes.

Fuente: Elaboración propia en base a información del GEF

3. IMPACTO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO

En esta sección se evalúa el impacto de la ApC en siete ejes principales, como lo establece la metodología Adhikari. Para algunos de éstos existe información estadística de fuentes secundarias que permite evaluar, de forma indirecta, el impacto de la ayuda. Para otros muchos no existe tal información. Con el objeto de subsanar esta falta de información se realizó un grupo focal de expertos para explorar el impacto que ha tenido la ApC en las siguientes categorías:⁵⁴

- a) Exportaciones
- b) Productividad
- c) Diversificación productiva
- d) Gobernabilidad: políticas públicas y regulaciones
- e) Creación de nuevas empresas
- f) Infraestructura física y profesional

3.1 Desempeño de las exportaciones

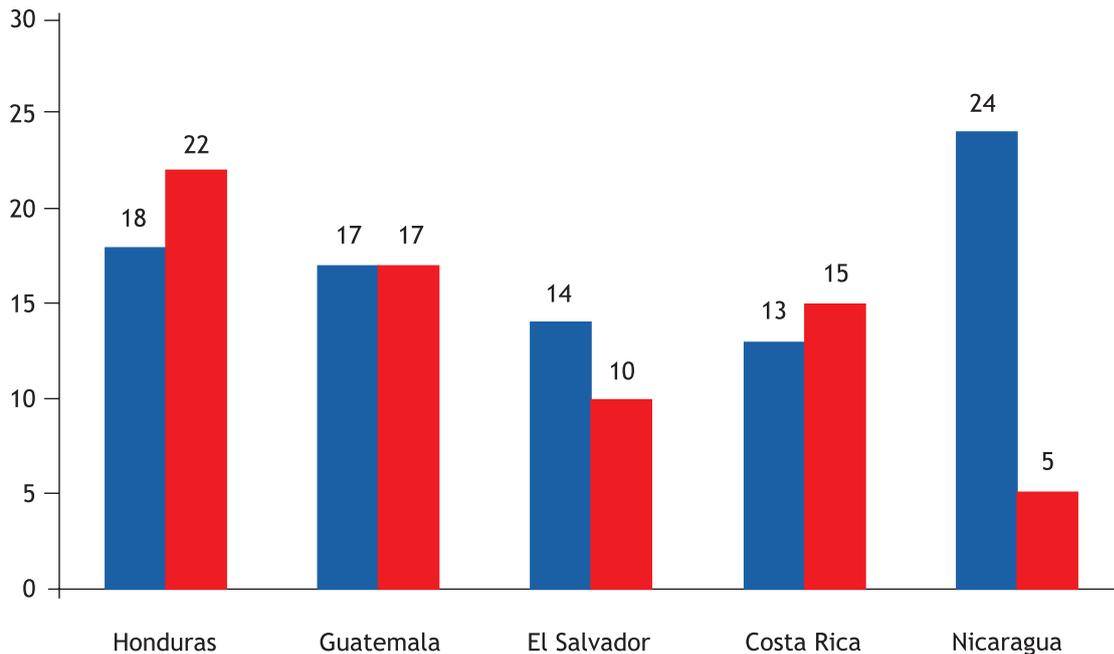
Las exportaciones han tenido un ritmo de crecimiento moderado. Durante los últimos treinta años, las exportaciones han crecido a un ritmo del 2.06%. Hay que tener en cuenta, que durante la década de los 80, el país estuvo sumergido en una fuerte crisis. Además, en

la actualidad se vive una contracción en la economía mundial y los signos de recuperación son apenas visibles.

Las exportaciones no tradicionales han tomado más importancia en la economía guatemalteca. La participación de las exportaciones relativa a la producción nacional ha tomado más relevancia y, en la actualidad, representa el 25% del PIB. Los productos tradicionales como el café, el banano y el azúcar, han pasado de representar más del 70% del total de exportaciones a menos del 40% en la actualidad. Además se ha abierto paso a sectores más dinámicos y de mayor valor agregado como la exportación de vestuario y textiles.

Los trámites para exportar complican el comercio internacional. Según el reporte *Doing Business* del año 2012, Guatemala ocupa el lugar número 119, de 183 economías, en donde más tiempo toma exportar e importar: 17 días de promedio. Respecto de los países de Centroamérica, en el mismo índice, Guatemala es solamente superado por Honduras. Cabe resaltar que El Salvador es en promedio el país en que menos tiempo cuesta importar; y Costa Rica es el más eficiente para exportar. En comparación a estos dos países, la diferencia que más resalta con respecto Guatemala es la de la importación con 7 días de diferencia. (Ver Gráfica 24)

Gráfica 24. Tiempo que toma exportar e importar (días)



Fuente: Doing Business 2012

A pesar de la existencia de una Ventanilla Única para la exportación, que consolida los trámites relativos a la exportación, el proceso de exportación sigue siendo lento en Guatemala. En el caso de las importaciones, mucho del retraso se origina en procesos aduaneros destinados a combatir la defraudación en las aduanas, tal y como lo demuestra la situación que han vivido exportadores e importadores durante el 2012 en Guatemala a raíz de la entrada en vigencia de la nueva Ley Aduanera.

El impacto de la cooperación se ve reflejado a largo plazo. Una de las principales conclusiones del grupo focal respecto del impacto de la ApC sobre las exportaciones es que los efectos ocurren a largo plazo. Se mencionó que el actual protagonismo de la exportación de mini-vegetales, en especial de arveja china, se deriva del Programa de Investigación Agrícola (ARF). Este fue un programa dedicado al fortalecimiento de la investigación genética, tecnológica y desarrollo de productos agrícolas que se inició en los años 80. Según se explicó, de este programa surgieron las variedades de arveja china que hoy exporta Guatemala. Hoy, 30 años después, los avances que se lograron a través de ese programa se han diseminado a lo largo y ancho de muchas comunidades

y miles de campesinos se benefician de la exportación de este producto.

No existe evaluación del impacto de la ApC. Varios de los expertos dentro del grupo focal coincidieron en que la imposibilidad de responder a esta pregunta se debe a la inexistencia de programas de evaluación de la ApC. Si bien los proyectos contemplan mecanismos de evaluación, el problema radica en la alta rotación de personal en las dependencias de gobierno encargadas de estos programas. De esta manera se pierde el *know-how* de cada proyecto en lo individual, así como la posibilidad de contar con una memoria histórica de otros proyectos similares. Esto impide una adecuada sistematización de la información relativa a la evaluación de la ApC.

3.2 Productividad

Para comprender mejor la evolución de la productividad es importante tener una idea general del potencial competitivo del país. En especial, del potencial competitivo en relación con otros países de la región que cuentan con estructuras productivas y ventajas muy similares a las de Guatemala.

En términos generales, Guatemala se encuentra rezagado en cuanto a competitividad. En la actualidad, Guatemala ocupa el puesto 84 de 142 países analizados; lo que supone un descenso de 6 puestos, según el Reporte Global

de Competitividad 2010-2011 publicado por el *World Economic Forum*. Según este informe, el país es menos competitivo que Panamá y Costa Rica y se encuentra en un nivel similar al de Honduras. (Ver Tabla 6.)

Tabla 6. Índice de Competitividad Global

País	ICG 2011-2012		ICG 2010-2011		Variación en la Posición	
	Posición	Calificación	Posición	Calificación	2010-2011	2009-2010
Panamá	49	4.35	53	4.33	4	6
Costa Rica	61	4.27	56	4.31	-5	-1
Guatemala	84	4	78	4.04	-6	2
Honduras	86	3.98	91	3.89	5	-2
El Salvador	91	3.89	82	3.99	-9	-5
Nicaragua	115	3.61	112	3.57	-3	3

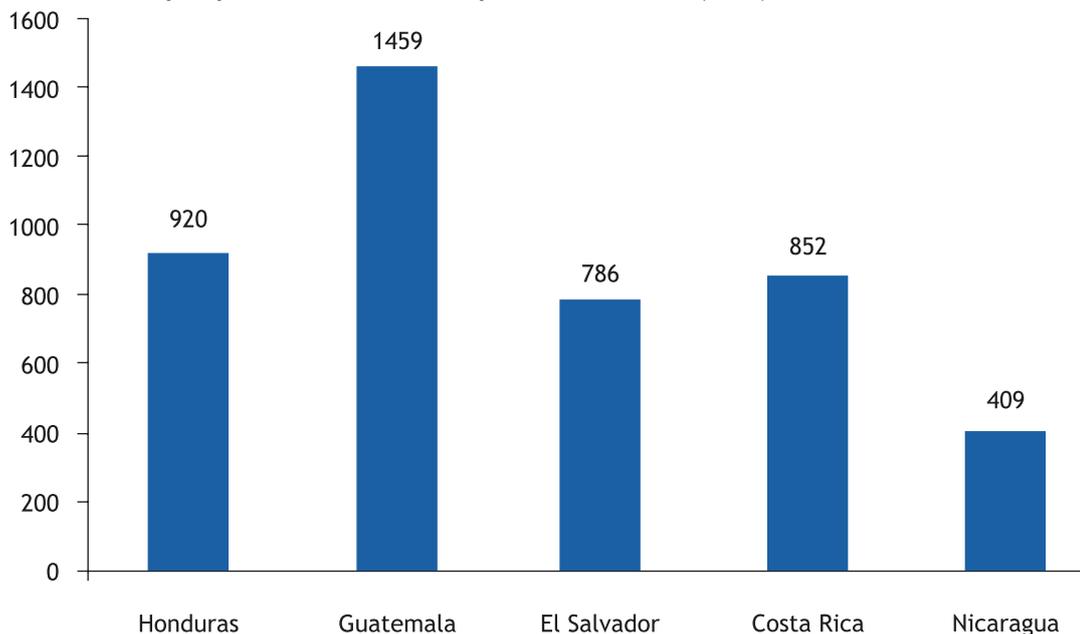
Fuente: *World Economic Forum*

Según el mismo informe, los principales factores que incidieron en el descenso fueron los problemas de seguridad, la falta de certeza jurídica, las deficiencias en la calidad de la educación y en la calidad de las instituciones de investigación, así como las dificultades con la propiedad intelectual.

El costo de hacer cumplir los contratos reduce la productividad de los negocios en Guatemala. De todos es conocida la relación positiva entre el Estado de Derecho y el nivel de eficiencia en que opera una economía. La eficiencia en que opera un sistema

económico (sus niveles de productividad) está claramente vinculada a la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la resolución de conflictos. En lo que a cumplimiento de contratos se refiere, de acuerdo con el análisis realizado por el índice del "Doing Business", en Guatemala, hacer cumplir un contrato representa el 27% del monto del mismo. En Centroamérica, Honduras es el país que mayores costos representa (35.2%). Cabe resaltar que Guatemala es el país donde más tiempo toma hacer cumplir un contrato (1459 días), siendo así el peor país respecto del resto de países de Centroamérica (ver Gráfica 25.).

Gráfica 25. Tiempo que toma hacer cumplir un contrato (Días)



Fuente: *Doing Business 2012*

Los proyectos destinados a promover la productividad se quedan a pequeña escala. Los participantes del grupo focal identificaron un impacto positivo de la cooperación en la productividad del sector exportador. Según los entrevistados, muchos proyectos financiados por la cooperación, a pesar de su éxito, pocas veces se expanden a nivel nacional. Lo cual, al final de cuentas, hace que tales proyectos resulten caros con relación a los pocos beneficios que se extraen.

El sector de vestuario y textil ha sido uno de los beneficiados de las mejoras en productividad y competitividad gracias a la ApC. En el año 2007 y con un plazo máximo de 3 años, el sector de Vestuario y Textiles de Guatemala, VESTEX, firmó un convenio de cooperación técnica con BID-FOMIN que tenía

por objetivo específico “aumentar la eficiencia del sector textil y de la confección mediante el mejoramiento de las capacidades de los recursos humanos y la identificación de nuevas oportunidades de negocios para incrementar las exportaciones de la región”. A través de este proyecto se mejoró la habilidad de las empresas del sector en la entrega oportuna de productos; la capacidad para identificar y explotar nuevos nichos de mercado, ofreciendo productos con mayor valor agregado; se fortalecieron las capacidades técnicas de los recursos humanos; y se desarrolló un esquema para la certificación de competencias laborales. Se capacitó a 3,353 personas de la industria a través de 180 actividades de capacitación -cursos y seminarios- que han tenido una duración total de 6,148 horas. En la Tabla 7 se muestra el detalle del impacto alcanzado con este proyecto de ApC.

Tabla 7 Impacto del proyecto de ApC BID-FOMIN y VESTEX

Año	Cantidad de Cursos y Seminarios	Número de Horas	Cantidad de Participantes
2008	51	1,753	1,079
2009	72	2,617	1,098
2010	57	1,779	1,176
Total	180	6,148	3,353

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales publicados por VESTEX

El Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y la Asociación de la Industria de Vestuario y Textiles (VESTEX) firmaron el convenio de cooperación técnica “Mejoramiento de la Competitividad de la Industria de la Confección”. El objetivo del mismo es incrementar las oportunidades de exportación

de las compañías del sector, proveyendo asesoría técnica para el incremento de la productividad e implementación de sistemas básicos de control de calidad a pequeñas y medianas empresas del sector en San Pedro Sacatepéquez, Guatemala. El proyecto se reseña en el Recuadro 3

Cuadro 3: Incrementos en la productividad y calidad de PYMES de confección

El proyecto se inició con la selección de 10 empresas que cumplieran con criterios previamente definidos y se concretaron las metas del rendimiento que se esperaba obtener de las empresas en cuanto a productividad y calidad. Se analizaron las empresas seleccionadas en términos de productividad y control de calidad, incluyendo: a) línea base de conceptos en el área de producción; b) análisis de brechas en el área de producción y control de calidad; c) matriz de evaluación y análisis de procesos en el área de producción y control de calidad; d) matriz de evaluación de capacidades técnicas y conocimientos administrativos en las áreas de producción; e) mapas de procesos de los departamentos de producción y control de calidad; f) informe de capacidades técnicas y conocimientos administrativos en las áreas de producción y control de calidad; g) inventario de maquinaria disponible para las áreas productivas; h) inventario de tipos de prendas realizadas en la empresa; l) matriz de costeo

Cuadro 3: *Continued*

actual; i) matriz de la cadena de suministros actual; y, n) informe de control de costos actual, detalle de registros. Además, se definieron recomendaciones generales con las que trabajaría la asesoría técnica en los siguientes seis meses.

Entre las características generales de las empresas, se encontró que la mayoría tiene experiencia en confección de t-shirts, blusas y otras prendas de tejido de punto. Se aplican algunas herramientas de administración de producción y calidad, así como algunos registros históricos sobre estos temas, la mayoría de ellos adquiridos de forma empírica a sugerencia de los clientes. Los mandos medios a cargo de dichas herramientas tienen, en su mayoría, una escolaridad de tercero básico, con escasa instrucción técnica.

Fuente: elaboración propia a partir de informes del proyecto.

3.3 Niveles de diversificación

Guatemala ha diversificado de forma importante su oferta exportable, pero no el destino de éstas. En 1986, productos tradicionales como el café, el banano, el azúcar y otros concentraban el 70% de las exportaciones totales del país (Cuevas, Lee & Pineda, 2008). Mientras que en el año 2011, el azúcar, el café y el banano conforman únicamente el 22% de las exportaciones totales del país. Actualmente, los artículos de vestuario son el producto de mayor exportación, representando casi un 12% de las exportaciones totales; niveles similares a los del café. Sin embargo, esta tendencia a la diversificación de las exportaciones no se ha dado en los destinos de exportación: Estados Unidos sigue siendo el mercado principal de las exportaciones guatemaltecas con casi un 40% de participación; luego le siguen El Salvador y

Honduras, que juntos compran alrededor del 35% de las exportaciones totales.

La exportación de productos no tradicionales ha sido apoyada por fondos de cooperación. Aparte de lo que ya se mencionó acerca del Programa de Investigación Agrícola (ARF) y sus esfuerzos en la investigación genética, tecnológica y el desarrollo de productos agrícolas para exportación a inicios de los años 80. Los participantes en el grupo focal también identificaron el papel fundamental que ha jugado la gremial de exportadores de productos no tradicionales aglutinando, coordinando y dando seguimiento a fondos de cooperación destinados a diversificar la oferta exportable de Guatemala. Un ejemplo reciente del impacto de la cooperación técnica en el desarrollo de exportaciones no tradicionales es el de la cooperación taiwanesa para el cultivo de papaya en Petén. En el Recuadro 4 se describe este proyecto a grandes rasgos.

Cuadro 4: Cooperación Técnica Taiwanesa y Exportación de Papaya

El Proyecto de Promoción de la Exportación de Papaya, auspiciado por la cooperación de la República de China, Taiwán, es considerado un caso exitoso de la ApC. El proyecto se inició en 2007 y tiene como fin prestar asistencia a los campesinos en la construcción de una empacadora, la obtención de autorizaciones y la ayuda en la comercialización de la papaya. Según el *Taiwan International Cooperation and Development Fund*, gracias el proyecto se han producido 330,000 cajas de papaya con un valor de US\$1,980,000, representando el 15.4% del total de las exportaciones guatemaltecas de este producto. El proyecto ha generado empleo para 390 personas durante los últimos tres años y ha pagado salarios por valor de US\$1,150,000. Se estima que el valor del proyecto productivo supera los US\$7 millones.

Fuente: Elaboración propia con información del ICDF de Taiwan.

Otro ejemplo exitoso de fondos de ApC en la diversificación de las exportaciones es el proyecto entre la cooperación técnica alemana (GTZ) y la AGEXPRONT (hoy AGEXPORT) denominado “Fomento a las Exportaciones y del Sector Privado en Guatemala (ASIGUA)”.

Este Proyecto perseguía, dentro de otros objetivos, el desarrollo de las PyME a través de la diversificación de las exportaciones. En el Recuadro 5 se describe a grandes rasgos los detalles de este acuerdo de cooperación.

Cuadro 5: Cooperación Técnica Alemana y Fomento de las Exportaciones No Tradicionales

El proyecto ASIGUA partió de un diagnóstico en donde se reconocía que las PyME carecían de las características mínimas para ser competitivas y participar en el comercio internacional. Dentro de los problemas principales se identificaron la dificultad para cumplir con los estándares de calidad; la limitada oferta exportable, los excesivos y costosos trámites para la exportación; las deficiencias en la infraestructura de transporte y puertos y; la falta de conocimientos específicos para exportar. El proyecto se inició en 1993 en coordinación directa con AGEXPRONT con el objetivo específico de apoyar a las PyME mediante el aumento y diversificación de las exportaciones no tradicionales de este sector. Además, el proyecto se orientó a fortalecer el papel de la AGEXPRONT como ente promotor de las exportaciones y en desarrollar las capacidades de los consultores locales relacionados con las exportaciones no tradicionales a través de subsidiar la demanda de estos servicios.

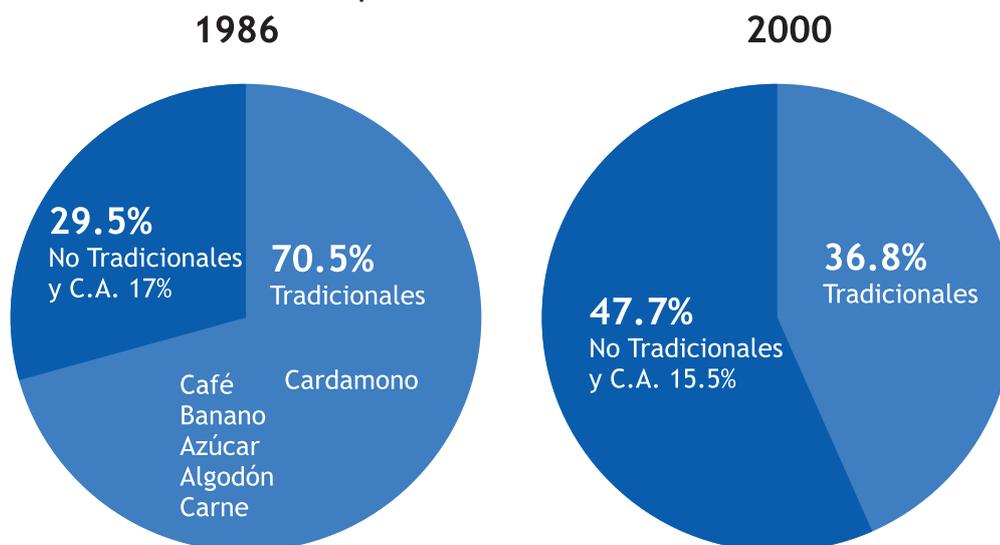
El proyecto se orientó a empresas que emplearan de 10 a 100 trabajadores ofreciendo servicios de asesoría e inteligencia de mercados, enfocándose en los sectores de exportación de artesanías, hidrobiológicos, vestuario, textiles y manufacturas. El proyecto perseguía también la construcción de un “paisaje” coherente y competente de instituciones encargadas de fomentar las exportaciones. El proyecto finalizó en 2002, y en ese período se triplicaron las exportaciones de productos no tradicionales, pasando de cerca de US \$450 millones a más de US \$ 1,400.

Fuente: Elaboración propia en base a Herrera (2003)

Como ya se ha indicado antes, la AGEXPORT (antes AGEXPRONT) ha jugado un papel importante direccionando, coordinando, ejecutando y dando sostenibilidad a los fondos de la ApC. El impacto de estos fondos se ha visto reflejado en un significativo aumento de las exportaciones no tradicionales, tanto en valor como en variedad

de productos y destinos de exportación. A manera de recuento histórico de este proceso, la Gráfica 26. muestra el grado de diversificación de la oferta exportable de Guatemala durante el período 1986-2000, un período que corresponde aproximadamente a los primeros quince años de operaciones de AGEXPORT.

Gráfica 26: Diversificación de las Exportaciones 1986-2000



Fuente: Elaboración propia en base a información del BANGUAT.

La cooperación ha jugado un papel crucial en el aseguramiento de la inocuidad y calidad. Según los participantes del grupo focal, los avances que hoy existen en cuanto a garantizar la inocuidad en la oferta exportable de productos no tradicionales de origen agrícola se le debe a la ApC. Se mencionó, como ejemplo, el Programa Integral de Protección Agrícola Ambiental (PIPAA), desarrollado bajo un convenio entre la AGEXPORT y el MAGA, y

como contraparte de la Agencia de Inspección de Alimentos y Medicamentos de Estados Unidos (FDA por sus siglas en inglés), que surgió a causa del problema de la *Cyclospora* en la frambuesa guatemalteca exportada a Estados Unidos. Según uno de los entrevistados, si no fuera por la cooperación, no se haría mucho en Guatemala en temas de inocuidad y control de calidad de las exportaciones. En el recuadro 6. se comenta con más detalle el proyecto PIPAA.

Cuadro 6: Proyecto PIPAA y el impacto en la inocuidad y calidad de las exportaciones

El incidente de la *Cyclospora* en las exportaciones guatemaltecas de frambuesas congeladas a Estados Unidos en 1996 mostró la importancia de mejorar los controles fitosanitarios. Como consecuencia de este incidente surgió el Programa Integral de Protección Agrícola Ambiental (PIPAA) auspiciado por el convenio MAGA-AGEXPRONT y que funciona como contraparte de la Agencia de Inspección de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA) y de la Agencia Canadiense de inspección de Alimentos (ACIA). El PIPAA ejecuta desde 1998 el Plan Modelo de Excelencia (PME) en frutas y hortalizas, que consiste en un sistema de aseguramiento de inocuidad que se inicia en la producción y finaliza con el transporte del producto al puerto de desembarque (IICA, 2000). El papel de la ApC en este proceso ha sido particularmente importante para las exportaciones de frutas y hortalizas. "Donantes como el gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea proporcionaron apoyo técnico y financiero al programa, en algunos casos como parte de esfuerzos más amplios hacia el desarrollo agrícola y el aumento de la competitividad comercial del país" (CEPAL, 2009). Aunque se afirma que el "PIPAA ha jugado un papel importante en mejorar el manejo de los pesticidas en la producción de guisantes y otros productos hortícolas", también se reconoce que sus programas continúan siendo dependientes del apoyo financiero del gobierno guatemalteco y de los donantes externos. (CEPAL, 2009)

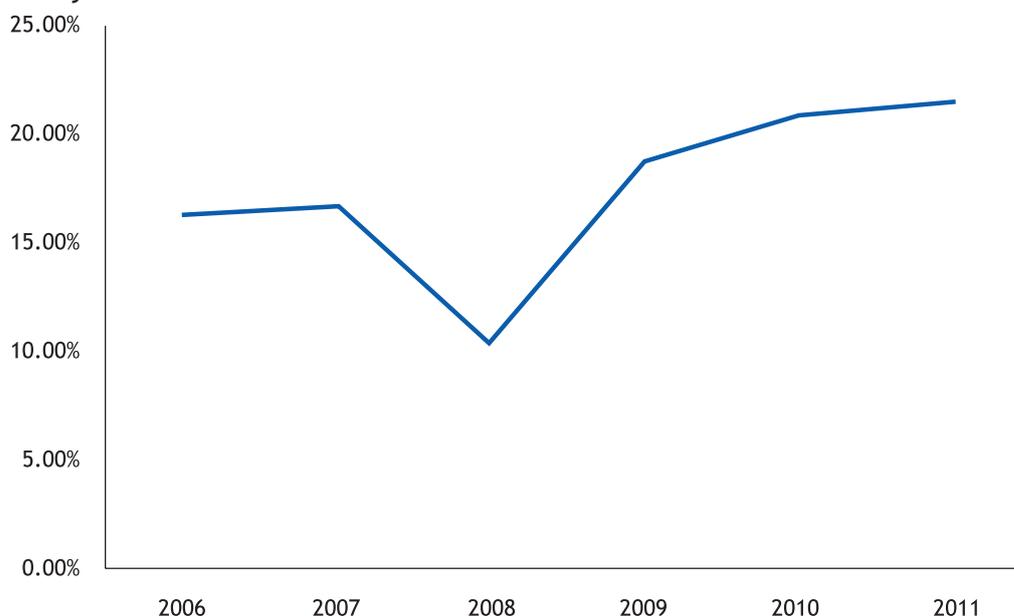
Fuente: Elaboración propia a partir de información de CEPAL e IICA.

3.4 Gobernabilidad: Políticas Públicas y Regulaciones

El estado no asigna suficientes fondos a la institución encargada de velar por la economía y la competitividad del país. En los últimos 5 años, en promedio, se ha dirigido únicamente el 0.53% del total del presupuesto nacional al Ministerio de Economía, siendo esta la institución encargada de manejar los programas de encadenamientos productivos, conectar a comunidades a los mercados internacionales, o administrar y negociar tratados comerciales, entre otras funciones. En el año 2011, el porcentaje del presupuesto destinado a esta entidad fue del 0.43%.

Los fondos dirigidos a programas de integración y comercio son relativamente pequeños. Dentro del Ministerio de Economía se encuentran los programas dirigidos a la integración y promoción del comercio. Dicha institución ha asignado en promedio poco más del 17% de su presupuesto a estas actividades (ver Gráfica 27). A partir del 2008 se observa una tendencia al incremento de los fondos dirigidos hacia este fin. Sin embargo, como proporción del gasto total del gobierno, la atención a estos programas resulta ser casi nula (0.09%).

Gráfica 27 Proporción del presupuesto del Ministerio de Economía dirigido a Programas de Integración y Comercio.



Fuente: Ministerio de Finanzas (Portal de transparencia Fiscal)

Los programas de competitividad y atracción de inversión no son prioridad para todos los gobiernos. En el año 2005 se lanzó la primera Agenda Nacional de Competitividad (ANC), que fue la principal guía del gobierno de turno en cuanto a materia económica. En el período 2008-2011, el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) perdió relevancia y apoyo por parte de las autoridades. La administración actual retomó y actualizó la ANC en el presente año. Con esto, el tema de la competitividad vuelve a ser parte de la política económica del país. Junto con el renovado PRONACOM se ha dado un nuevo impulso a

“Invest in Guatemala”, agencia de promoción de inversión que estuvo en el olvido durante el período 2007-2011. Cabe resaltar que la última guía para el inversionista de dicha institución fue publicada en el período 2009-2010.

El énfasis de la cooperación ha cambiado durante los últimos 25 años. Los participantes del grupo focal mencionaron que el énfasis de la cooperación ha pasado del apoyo a políticas generales al desarrollo de infraestructuras. En los años ochenta, la cooperación se dirigió hacia el desarrollo de políticas generales y la diversificación productiva, con medidas como

la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89) y la Ley de Zonas Francas (Decreto 65-89). En los años noventa, el énfasis cambió hacia el desarrollo de la productividad, las capacidades productivas y la capacitación. Durante la primera década de este siglo, el énfasis se ha puesto en el desarrollo de infraestructura.

Debilidad de los cuadros técnicos encargados de los temas comerciales. Uno de los principales problemas en cuanto al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el comercio es la debilidad de los cuadros técnicos encargados de estos temas. Según los entrevistados, esta deficiencia en los cuadros técnicos es consecuencia de la poca prioridad que las políticas del gobierno asignan a los temas comerciales y a la ausencia de una ley de servicio civil que permita valorar y preservar a los cuadros técnicos. Se mencionó que la cooperación reembolsable se ha utilizado para pagar negociadores comerciales oficiales, lo cual debería ser una prioridad del gobierno dados los múltiples frentes que el país tiene y ha tenido, en este sentido.

Incapacidad para articular una política de aprovechamiento de la cooperación internacional en materia comercial. La debilidad de los cuadros técnicos y su alta rotación influyen de manera negativa sobre la capacidad interna del gobierno para determinar las prioridades a atender a través de la cooperación; el tipo de fondos que se van a utilizar; cómo garantiza la

continuidad de los proyectos; el encadenamiento de los distintos tipos de cooperación tras un objetivo común; y la evaluación de los resultados de la misma. Uno de los participantes argumentó que, además de que se recibe muy poco en concepto de ApC, existe muy poca capacidad de administración de la misma. En términos generales, dentro del sector público existe un serio problema de apropiación de los recursos de cooperación; de coordinación entre las distintas dependencias receptoras de fondos; y de falta de capacidad para desarrollar propuestas propias. Todo esto incide en la falta de prioridades en los proyectos financiados por la cooperación, en duplicidades de proyectos, desconocimiento de esfuerzos previos y ausencia de información sistematizada.

La desburocratización del proceso exportador redefinió el papel del Estado y del sector privado en la facilitación de trámites de exportación. En el recuadro 7. se presenta el caso de la creación de la Ventanilla Única para las Exportaciones, VUPE. La VUPE es un ejemplo de definición estratégica, por parte de Gobierno y sector privado, en el uso de fondos de la ApC para la instrumentalización y ejecución de las políticas de beneficio para la capacidad exportadora del país. Se buscaba eliminar todos los trámites engorrosos del proceso de exportación para agilizar el envío de la producción local a mercados internacionales. La VUPE eliminó trámites innecesarios, centralizó procedimientos y hoy en día cuenta con sucursales en varias asociaciones gremiales y cámaras empresariales⁵⁵.

Cuadro 7: Impacto de la ApC en la desburocratización del proceso exportador

Los trámites para la exportación de mercaderías en Guatemala eran engorrosos, burocráticos e innecesarios. En 1986, un grupo de exportadores conscientes de la necesidad de mejorar estos trámites a fin de hacer mas viable el comercio internacional solicitó al Gobierno de Guatemala, a través del MINECO, su apoyo para unir físicamente todas las instituciones publicas y privadas participantes en el proceso exportador. Fue así como en el mes de septiembre de 1986 se aprobó y publicó el Acuerdo Gubernativo 790 -86 que crea la Ventanilla Única Para las Exportaciones, bajo la responsabilidad directa del Ministerio de Economía y con la ayuda financiera y técnica del Banco Interamericano de Desarrollo BID - FOMIN. Posteriormente en 1998, el Ministerio de Economía, a través del Acuerdo Ministerial 575-98, delega a “AGEXPRONT” (ahora Asociación Gremial de Exportadores, “AGEXPORT”) la función de Ventanilla Única para las Exportaciones “VUPE”. La AGEXPORT aceptó la responsabilidad y a la vez se comprometió a poner en marcha el Sistema Electrónico de Autorización de Exportaciones, “SEADDEX”. Dentro de la base legal que afecta a la Ventanilla Única está el Acuerdo Gubernativo 142-2001 el cual, en consonancia con la Ley de Desconcentración de Divisas (Acuerdo del Congreso de la República 94-2000), elimina la licencia de exportación; y crea el actual documento de Declaración para Registro y Control de Exportaciones, DEPREX.

Desde entonces, la VUPE ha sido la responsable de centralizar y coordinar las instituciones involucradas en trámites y procedimientos de exportación para facilitar la comercialización externa de los productos guatemaltecos, impulsando el desarrollo de proyectos de Comercio Exterior para contribuir a mejorar la competitividad del país. Según un informe del MINECO “se ha logrado una reducción muy importante en los trámites para exportar en Guatemala. Actualmente la Ventanilla cuenta con delegaciones en el Aeropuerto, en la ANACAFE (Asociación Nacional del Café) y una específica para el sector vestuario y textiles, además de sus oficinas centrales. Por otra parte se crearon instrumentos de promoción de las exportaciones como la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora, la Ley de Maquila y la Ley de Zonas Francas. Actualmente cerca de 589 empresas están exportando al amparo de estas leyes”. Adicionalmente, la Ventanilla está presente en los principales puertos marítimos del país.

Entre los servicios que ofrece la Ventanilla a los exportadores están la generación y entrega de documentos como el Número de Código de Exportador, el Formulario Aduanero Único Centro Americano (FAUCA), la Declaración para Registro y Control de Exportaciones (DEPREX), los certificados de origen, la Visa textil (EXTEX), los certificados fitosanitarios, los certificados zoonosanitarios, los certificados del Instituto Nacional de Bosques (INAB), la asistencia personalizada y telefónica al exportador, la asistencia vía e-mail a los exportadores, los seminarios y cursos de capacitación, las estadísticas de exportaciones, el boletín informativo sobre trámites aduanales y procedimientos, o el SEADDEX para el trámite de documentos desde la oficina del exportador, entre muchos otros.

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del portal web de la VUPE

La cooperación puede ser un factor desencadenante en los procesos de reforma. Según los entrevistados, a pesar de todas las debilidades identificadas, han existido ciertos casos emblemáticos en donde la cooperación internacional ha sido un factor clave para el éxito. Este es el caso de la Superintenden-

cia de la Administración Tributaria (SAT), en donde la cooperación del Banco Mundial jugó un papel fundamental en el proceso de concepción y establecimiento de la misma. El caso de la reforma del sector estadístico nacional es un ejemplo de lo contrario. A pesar de contar con cierto apoyo de la cooperación

internacional, el liderazgo de la reforma ha quedado en manos del gobierno y poco o nada ha sucedido durante los últimos veinte años. Hasta el punto que la cooperación internacional ha tenido que jugar un papel protagonista en el desarrollo y financiamiento de las encuestas nacionales. Sin la cooperación internacional, Guatemala no tendría datos estadísticos.

3.5 Desarrollo del sector privado

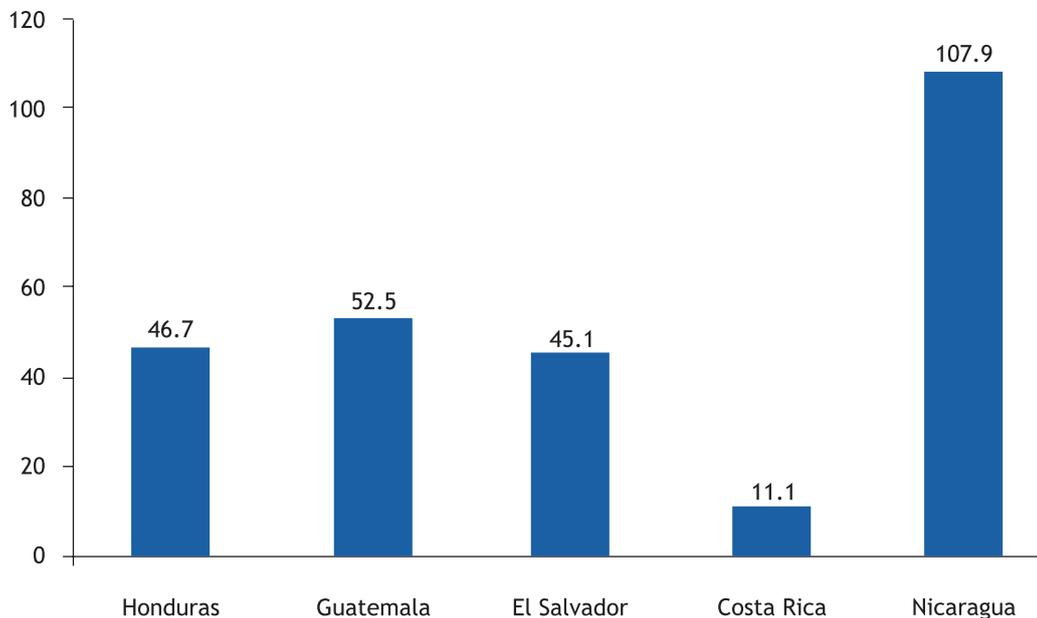
Una forma de medir el impacto de la ApC sobre el sector privado es analizando la creación de nuevas empresas con orientación hacia el mercado externo. Se trata de una forma indirecta de medir el impacto de los programas relacionados con la facilitación del comercio, sobre todo, en lo relativo a disminuir los costos de instalación y operación de empresas.

El tiempo y costo de abrir una empresa afectan la competitividad del país. De acuerdo

con el índice “Doing Business” 2012, el tiempo que toma abrir una empresa en Guatemala es de 37 días. Éste se ha mantenido a niveles similares desde el 2004. Al comparar el país respecto a otros de la región, Honduras y El Salvador llevan la ventaja, tardándose menos de la mitad del tiempo que en Guatemala. Únicamente Costa Rica (60 días), se encuentra muy por encima en esta categoría

El costo de abrir un negocio es prohibitivo. Según las últimas estimaciones, en Guatemala el costo de abrir una empresa es de alrededor del 52% del ingreso per cápita, a diferencia de Costa Rica, en donde es del 11%. Esto explica en parte los altos niveles de informalidad en las empresas guatemaltecas. Éste es un aspecto muy importante para todo lo que se relaciona con el encadenamiento de PYMES al proceso exportador, un componente cada vez más relevante dentro de la ApC (tal y como se muestra en la sección donde se evalúa el impacto micro de la ApC).

Gráfica 28. Costo de abrir una empresa como % del Ingreso per cápita.



Fuente: Doing Business 2012

El sector privado carece de mecanismos de coordinación para aprovechar la cooperación. Según los entrevistados, el sector privado carece de una estrategia para aprovechar la cooperación internacional. Lo cual agrava el tema de la disipación de esfuerzos, la competencia entre sectores por la atención de los donantes, la

duplicación de proyectos y los malos entendidos entre organizaciones gremiales del sector privado. La AGEXPORT es un interesante ejemplo de una organización gremial que ha sido exitosa en el papel de aglomerar fondos de cooperación en torno a una agenda específica de desarrollo. Esta fortaleza le ha permitido mantener una

cierta continuidad en sus proyectos y alcanzar resultados concretos en varios indicadores. Según uno de los entrevistados, parte del éxito de esta estrategia reside en la centralización de la coordinación de los distintos proyectos.

Los pequeños productores han sido beneficiados con proyectos de ApC, como vehículo de desarrollo. Actualmente, la División de

Desarrollo de la AGEXPORT cuenta con un Programa de Encadenamientos Empresariales, que busca promover el incremento de la oferta productiva exportable de las Pequeñas Y Medianas Empresas, PYMES, generar empleo e ingresos, y apoyar la reducción de pobreza y la sostenibilidad ambiental. En el recuadro 8 se ilustra el ejemplo del proyecto y el principal impacto alcanzado.

Cuadro 8 Impacto de la ApC en el desarrollo del sector PYMES

El Programa de Encadenamientos Empresariales de la AGEXPORT promueve la creación de alianzas entre pequeños empresarios productores, del interior del país, y compradores nacionales e internacionales, para establecer relaciones comerciales de larga duración. Se basa en un modelo de trabajo a nivel local, que busca satisfacer la demanda del mercado, incorporando innovación, transferencia tecnológica y gestión del conocimiento. Los principales objetivos del Programa son el desarrollo rural y la disminución de la pobreza a través de la generación de empleo e ingresos.

El Programa tiene el apoyo del USAID, la Cooperación de Dinamarca en Centroamérica (DANIDA), el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) y otras alianzas empresariales que posibilitan mantener una relación estable entre la demanda y la oferta de productos.

Por medio del Programa se brinda asistencia técnica en inteligencia de mercados, tecnificación de la producción, aseguramiento de la calidad, desarrollo de productos, administración de negocios, promoción de eco-empresas y gestión de exportación, entre otros. De esta manera ayudan a las PYMES a desarrollarse para incorporarse al mercado global.

La experiencia de AGEXPORT en los mercados locales e internacionales le ha permitido entender el rol que juegan las cadenas de suministro como motores de desarrollo económico. Hasta 2012, la AGEXPORT ya ha logrado la incorporación de más de 80 grupos de pequeños y medianos productores, de todas las regiones del país, a mercados internacionales y cadenas de suministros más amplias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en AGEXPORT

3.6 Infraestructura Física y Profesional

El desarrollo y mantenimiento de la infraestructura productiva no recibe la atención debida. Según los participantes del grupo focal, a lo largo de los años los distintos gobiernos no han dado la misma importancia al desarrollo de la infraestructura productiva. Después de los avances en materia de reforma de las telecomunicaciones y la electricidad, desde la segunda mitad de los años noventa, el país no ha priorizado ni el desarrollo de nuevas infraestructuras ni el mantenimiento de la actual. La cuestión se torna

particularmente problemática en todo lo que se refiere a procesos de exportación e importación: puertos marítimos, aeropuertos, corredores logísticos, aduanas, centros de acopio, etcétera.

Los fondos de cooperación no son suficientes para superar el déficit de infraestructura. Según los entrevistados, el gobierno no puede depender únicamente de fondos de cooperación para desarrollar la infraestructura productiva que hace falta. En concreto, hace falta que el gobierno priorice el desarrollo de infraestructuras dentro de sus gastos

de inversión, y que al mismo tiempo abra la provisión de la misma a mecanismos de participación público-privada.

La formación de capacidades y habilidades exportadoras en los empresarios nacionales se ha desarrollado como una fortaleza de la ApC. La AGEXPORT, desde hace varios

años, contribuye a la competitividad del sector exportador mediante un servicio de capacitación y asesoría técnica de calidad a empresarios que deseen exportar productos. Esto se ha logrado a través de la coordinación de diferentes cooperantes e instituciones locales. En el recuadro 9 se detalla el caso de la Escuela de Comercio de la AGEXPORT.

Cuadro 9 Impacto de la ApC en la formación de profesionales

La Escuela de Comercio Exterior de la AGEXPORT tiene como objetivo elevar la competitividad de los exportadores nacionales mediante un “servicio de capacitación y asesoría técnica de calidad”, a través de eventos de capacitación y asesorías a los recursos humanos de las empresas, con el fin de fortalecer sus capacidades y habilidades para llevar sus productos a mercados internacionales exigentes y más desarrollados. Los programas incluyen grados técnicos en comercio internacional, en temas gerenciales y de negociación. Toda la metodología de formación es propia y se basa en aprovechar la experiencia de exportadores exitosos y utilizar metodologías prácticas e innovadoras.

La Escuela busca fortalecer a los diferentes sectores de exportación a través de la especialización de los recursos humanos, en los distintos temas de exportación, y apoyar la creación de nuevos exportadores. Los programas y cursos han sido diseñados de acuerdo a las necesidades reales identificadas en las empresas guatemaltecas utilizando metodologías especialmente seleccionadas. A través de la experiencia de exportadores exitosos, la Escuela de Comercio Exterior de la AGEXPORT da a conocer aspectos prácticos reales que han ocurrido en el pasado para que futuros exportadores puedan aprender de esa experiencia y entrar exitosamente en los mercados internacionales.

La Escuela de Comercio cuenta con el apoyo de la Misión de Servicio de la República de China (Taiwán) a la Inversión y al Comercio en Centroamérica; la CBI de Holanda; la USAID; el Instituto Técnico de Capacitación, INTECAP; la Asociación de Cámaras de Comercio Binacionales, ASCABI; el MINECO; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); el Programa de Agregados Comerciales de Inversión y Turismo (PACIT); el PIPAA; y el Florida International University. Según se publica en los sitios oficiales de la AGEXPORT, la Escuela de Comercio se ha “consolidado como el centro de transferencia de conocimiento y de destrezas en comercio internacional más importante de Centroamérica, con programas presenciales y a distancia, soportados por metodologías innovadoras que aprovechan los medios y la tecnología de última generación.”

Fuente: elaboración propia a partir de información oficial en portal web de AGEXPORT

La formación de capacidades y asistencia técnica de la ApC ha permitido el desarrollo de una adecuada infraestructura profesional. La capacitación en temas relacionados con el comercio internacional ha generado a lo largo de los años una base profesional importante en Guatemala. Los fondos dedicados a la asistencia técnica y al desarrollo de capacidades canalizados a través de organizaciones privadas ha permitido que exista una amplia gama de

servicios dentro de las organizaciones gremiales. Entre ellos cabe destacar la identificación de oportunidades; la asesoría para establecer un negocio de exportación; la inteligencia de mercados; la capacitación para el cumplimiento de regulaciones internacionales; la resolución alterna de conflictos; etcétera. La alta rotación de personal dentro del sector público dedicado a asuntos comerciales alimenta también esta oferta de profesionales.

4. IMPACTO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PRODUCTIVAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA RURAL DE GUATEMALA

4.1 Antecedentes

Guatemala tiene un bajo nivel de desarrollo humano. Entre 1980 y 2010 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Guatemala creció en un 1.1% anual, pasando del 0.408 hasta el 0.560 en la actualidad, lo que coloca al país en la posición 116 de los 169 países para los que se disponen datos comparables. El IDH de América Latina y el Caribe pasó de 0.578 en 1980 a 0.706 en 2010; Guatemala se sitúa por debajo de la media regional⁵⁶.

La pobreza y pobreza extrema se sitúan principalmente en la población rural indígena. Se estima que el 53.71% de la población guatemalteca, es decir 7.89 millones de habitantes, viven en condiciones de pobreza. De éstos, más del 25% forman parte de familias que viven en extrema pobreza⁵⁷. Los niveles de pobreza son más críticos en las áreas rurales, en donde se estima que más del 71% de la población es pobre⁵⁸. En las áreas urbanas el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza se estima en un 34.97%⁵⁹. En lo correspondiente a la extrema pobreza, casi el 22% de la población rural se encuentra en esa situación, muy por encima del 5% de pobres extremos que viven en las áreas urbanas⁶⁰. Se sabe que cuatro de cada cinco personas que viven en el área rural son pobres, y de esos cuatro, tres son indígenas⁶¹. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2011) señala que la población que vive en extrema pobreza se redujo en 1,87 puntos entre 2006 y 2011.

Desigualdades severas en el acceso a oportunidades y beneficios del crecimiento económico. Diversas investigaciones señalan que las principales limitaciones para alcanzar el desarrollo humano sostenible son la exclusión social, la falta de acceso a mercados e infraestructura, el aislamiento geográfico y los altos niveles de inequidad; aspectos que tienden a agravarse entre la población rural e indígena de Guatemala⁶². Según un informe de la SEGEPLAN, cinco de cada diez guatemaltecos

del área rural son analfabetos; más del 49% de los niños menores de 5 años sufre desnutrición crónica; únicamente el 5% de los hogares cuenta con una red de infraestructura y servicios básicos, y más del 13% de personas de entre 7 y 14 años ya forman parte de la población económicamente activa.

La experiencia previa en encadenamientos productivos ha probado ser exitosa para promover bienestar en el área rural.⁶³ El Programa de Encadenamiento Empresarial para la Promoción de Exportaciones (proyecto de la AGEXPORT y la AID), es un ejemplo exitoso de promoción de la productividad rural mediante encadenamientos productivos tendientes a ampliar el acceso a mercados de poblaciones rurales y elevar sus condiciones de vida. Esta experiencia fue la base del Programa de Promoción del Desarrollo Económico desde lo Rural -. Este programa busca promover la generación de encadenamientos competitivos en cuatro de los *clusters* con mayor relevancia económica según el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM): productos no tradicionales, industria, turismo y agricultura.

El objetivo principal del PDER es promover relaciones comerciales de larga duración entre proveedores de bienes y servicios locales y compradores internacionales. Para ello se trabajó en los siguientes puntos:

- a) Identificación de oportunidades para que las empresas guatemaltecas se incorporen en las cadenas internacionales de suministro de bienes y servicios.
- b) Desarrollo de proyectos en alianza con compradores y proveedores nacionales e internacionales.
- c) Provisión de asistencia técnica a productores locales para fortalecer sus capacidades productivas, comerciales y de administración de negocios, contribuyendo a elevar su competitividad en el mercado global.

Bajo esta sombrilla se generaron alianzas tripartitas entre el Programa, un socio comprador y un socio proveedor, en la que la participación financiera del programa representó como máximo el 50% del valor económico del proyecto. Dentro de los principales resultados de este programa está el haber vinculado a 3,430 productores indígenas con cadenas productivas internacionales, a un costo aproximado de US\$500,000⁶⁴.

4.2 Descripción del PDER

Definición del Programa. El PDER es un instrumento de inversión estratégica diseñado como respuesta directa a las peticiones de la Agenda Estratégica del Gabinete de Desarrollo Rural y a la Agenda Nacional de Competitividad. La finalidad del Programa es incrementar los ingresos de la población rural, principalmente indígena, con el fin de eliminar los principales cuellos de botella que obstaculizan el crecimiento económico el área rural: el acceso a servicios de inteligencia de mercados, la asistencia técnica, el acceso a capital de arranque, el acceso a servicios financieros adecuados a las particularidades de las empresas rurales con fuerte participación indígena; el acceso a infraestructuras orientadas a la producción, y el acceso a telecomunicaciones.

Instituciones que participan. Para alcanzar su propósito, el Programa reúne a cuatro instituciones públicas que generan inversiones multisectoriales coordinadas y focalizadas geográficamente, directamente vinculadas a

las demandas de cadenas productivas de base rural y con fuerte participación indígena. Ellas son la SEGEPLAN; el MINECO, por medio de su Viceministerio de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; el Fondo de Inversión Social, FIS; y el Fondo de Telefonía Rural del Ministerio de Telecomunicaciones, Infraestructura y Vivienda, FONDETEL.

Beneficiarios del Programa. La población objetivo del Programa es la población rural, mayoritariamente indígena y cercana a la línea de la pobreza, actualmente vinculada o con potencial de vincularse a asociaciones productivas o empresas rurales.

Modelo operativo. El Programa reúne a instituciones públicas que, conjuntamente con el sector privado, realizan inversiones financieras multisectoriales vinculadas a la demanda de las organizaciones productivas rurales, que permite a los agentes de los territorios rurales participar en mercados locales, nacionales e internacionales. En la tabla 8 se presentan los componentes del Programa y sus metas para cada subcomponente. El Programa se enfoca en 8 departamentos: 1) Totonicapán, 2) Sololá, 3) Sacatepéquez, 4) San Marcos, 5) Chimaltenango, 6) Alta Verapaz, 7) Huehuetenango y 8) Quezaltenango. En promedio, estos departamentos tienen un 73.89% de población indígena y fueron elegidos en base a sus ventajas comparativas y de mayor dinamismo económico. El Programa es cofinanciado por dos préstamos BID-1733/OC-GU y BIRF-7374-GU, cada uno por un monto de US\$ 30 millones.

Tabla 8: Organización Ejecutiva del Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural

Componente		Costo Total del Componente	Objetivo global del componente
I. Inversiones en Encadenamientos Productivos		US\$ 51.2 millones	Mejorar los ingresos de la población rural, principalmente indígena, a través de la dotación coordinada en tiempo y espacio, de inversiones a organizaciones productivas que incluyen acceso a mercados, asistencia técnica, capital de arranque, servicios financieros, infraestructuras productiva y acceso a telecomunicaciones.
<i>Subcomponente</i>	<i>Ejecutor</i>	<i>Objetivo</i>	
1.1. Servicios de Desarrollo Empresarial	MINECO, PRONACOM	Brindar asistencia técnica y capital semilla para acceder a nuevos mercados e integrarse a cadenas productivas, por medio de planes de negocio, capacitación, certificaciones internacionales, servicios legales y comercialización.	
<i>Costo del subcomponente:</i>	US\$12.9 millones		
<i>Metas establecidas para el subcomponente:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 300 nuevos encadenamientos participantes en el Programa. 45,000 participantes en los encadenamientos, de los cuales al menos 20,000 manifiestan un incremento de ingresos. • 80 % de participantes indígenas. • US\$ 50 millones de incremento en ventas. • Que el 25% de las empresas rurales que participan en el programa sean nuevos miembros de asociaciones gremiales. 		
<i>Subcomponente</i>	<i>Ejecutor</i>	<i>Objetivo</i>	
1.2. Servicios Financieros	MINECO/PRONACOM a través de Instituciones Financieras Intermediarias	Otorgar capital semilla y facilidades de crédito.	
<i>Costo del subcomponente</i>	US\$ 8.5 millones		
<i>Metas para el subcomponente:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de un 50% en el tiempo de la fase de gestión de los préstamos. • Un nuevo producto financiero desarrollado adecuado a las necesidades de los clientes del Programa, implementado por intermediarias financieras. • Que el 10% de las empresas proveedoras participantes en el Programa accedan a nuevas fuentes de financiamiento para operar e invertir. 		

Tabla 8: *Continued*

Componente		Costo Total del Componente	Objetivo global del componente
Subcomponente	Ejecutor	Objetivo	
1.3. Infraestructura Productiva	Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)	Dotar a las cadenas productivas de infraestructura orientada a la producción para mejorar su capacidad competitiva y la del territorio.	
<i>Costo del subcomponente</i>	US\$14.4 millones		
<i>Metas del Subcomponente:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Que el 100% de los grupos participantes en el Programa que han demandado mejoras en caminos rurales tengan acceso durante todo el año a puntos críticos de mercado. • Que el 90% de la infraestructuras aprobadas por el Comité de Coordinación de Inversiones sean ejecutadas a tiempo. • Que el 100% de infraestructura aprobada por Comité de Coordinación de Inversiones cuente con planes financiados de mantenimiento. 		
Subcomponente	Ejecutor	Objetivo	
1.4. Tecnología de Información y Conectividad (TIC's)	FONDETEL	Mejorar la cobertura de los servicios de Telecomunicaciones y fomentar su uso productivo en el área rural.	
<i>Metas del subcomponente:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Que el 100% de las cabeceras municipales del área de influencia del Programa tengan acceso a Internet de banda ancha. • Proveer acceso telefónico a 6,000 aldeas o caseríos en áreas rurales. • Que el 100% de las comunidades del área de influencia del Programa con más de 400 personas tengan acceso a telefonía. • Que el 90% de las solicitudes de capacitación para uso de Internet realizadas por las organizaciones cliente del Programa sean atendidas. • Desarrollar portales con contenidos útiles para los usuarios y al menos 500 páginas Web con información local generada por las mismas comunidades en donde sean instalados los POPs. 		
<i>Costo del subcomponente</i>	US\$15.4 millones		

Tabla 8: *Continued*

Componente		Costo Total del Componente	Objetivo global del componente
Componente	Costo Total del Componente	Objetivo global del componente	
II. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de Gestión Territorial para la competitividad	US\$3.2 millones	Crear capacidades institucionales e instrumentos de operación para adoptar el Modelo de Gestión Territorial propuesto por la SEGEPLAN, y con ello contribuir a la competitividad y el desarrollo económico local. Busca también incorporar el enfoque territorial en las políticas públicas y en la programación de la inversión pública.	
<i>Ejecutor:</i>	SEGEPLAN		
<i>Metas:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • El Proyecto del Presupuesto General de la Nación refleja inversiones estratégicas derivadas de la Planificación Territorial para al menos cuatro de los departamentos de enfoque del Programa. • Que el 30% de Oficinas de Planificación Municipal estratégicas para el Programa, tengan un Plan de Gestión Territorial. • La SEGEPLAN cuenta con un sistema de manejo de información estratégica territorial que funciona de manera desconcentrada en los 8 departamentos. 		
Componente	Costo Total del Componente	Objetivo global del componente	
III. Gestión, monitoreo y evaluación del Programa	US\$2.5 millones	Asegurar la capacidad de gestión del PDER, estableciendo un sistema de monitoreo y evaluación con el propósito de lograr una mejora continua en la gestión y ejecución del Programa, y promover la transparencia y responsabilidad pública en las actividades del Proyecto.	
<i>Ejecutor:</i>	SEGEPLAN		

Fuente: Elaboración propia a partir de Propuesta de Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural, SEGEPLAN 2005, Afiche Institucional del PDER elaborado por PRONACOM durante el Gobierno de Álvaro Colom y el Primer Informe anual de Progreso del 01 de enero al 31 de junio de 2009 del PDER, elaborado por SEGEPLAN, MINECO, FONAPAZ y FONDETEL.

4.3 Relevancia de la Promoción del Desarrollo Económico desde lo Rural - PDER

Se crea el PDER como política de apoyo a la Agenda Nacional de Competitividad. Para impulsar la competitividad a nivel nacional, el país cuenta con la ANC elaborada por PRONACOM. Ésta se gestiona bajo esquemas de dirección e implementación público-privados. En el año 2005, la plataforma buscaba desarrollar las ventajas competitivas del país y posicionarse mundialmente en tres grandes áreas: a) como centro logístico de Mesoamérica; b) como destino turístico, ecológico y cultural de Mesoamérica; y c) como potencia exportadora agroindustrial.

Para ello se trabajó en desarrollar seis *clusters* como motores de desarrollo del país. El PDER se diseñó para apoyar la ANC en la promoción de la competitividad territorial de encadenamientos productivos en los *clusters* de: 1) agroindustria, 2) forestal, 3) turismo, 4) servicios, 5) manufactura liviana y 6) textiles.

Constituye un avance en materia de proyectos ejecutados interinstitucionalmente. El diseño del PDER contempla la participación de tres unidades ejecutoras (MINECO, FONAPAZ y SEGEPLAN) y dos organizaciones cooperantes (Banco Mundial y BID). Este diseño implica grandes desafíos en materia de coordinación, ejecución y evaluación para las instituciones

involucradas. Ello constituye una interesante experiencia dentro del sector público y de cooperantes en materia de aprovechamiento de distintas capacidades en torno a objetivos comunes. En particular, el PDER constituye un avance importante en término de la integración de la planificación territorial dentro de la política pública.

El PDER busca desarrollar un nuevo modelo de gestión pública basado en el desarrollo competitivo con enfoque territorial⁶⁵. El Programa PDER parte de la tesis de que existen territorios rurales con dinamismo y oportunidades económicas por encima del promedio, debido a la confluencia de una base de recursos, activos productivos y esfuerzos productivos y empresariales. Sin embargo, también reconoce que este potencial se enfrenta severas restricciones como las barreras de acceso a mercados nacionales e internacionales, que se ven agravadas por las condiciones socioeconómicas de la población indígena.

La tesis en la que se basa el Programa plantea que los ingresos generados por las empresas rurales locales y de fuerte participación indígena, tienden a utilizarse en el consumo de bienes y servicios locales. Por lo tanto, se espera que el Programa contribuya a dinamizar las economías de los territorios en su área de influencia; aumentar la competitividad de los territorios y de los actores rurales de cara a la apertura externa, especialmente de cara al DR-CAFTA. También se pretende que los beneficios del crecimiento económico generado alcancen a la población indígena que está cercana a la línea de pobreza, pero que cuenta con capacidades básicas para vincularse a encadenamientos productivos.

4.4 Efectividad en la Ejecución del PDER

Dada la estructuración del Programa y de los objetivos de los componentes, la parte relevante desde la perspectiva de la ApC es el componente I (Inversión en Encadenamientos Productivos). Los componentes II y III no se analizan, pues no tienen un impacto directo en las capacidades comerciales del país.

Introducción de cambios al diseño original debido a factores no identificados de antemano y de emergencia nacional. Los cambios realizados a la distribución original del proyecto responden a ajustes financieros para reorientar recursos hacia necesidades inmediatas derivadas de la tormenta Agatha en 2010. Los cambios realizados fueron los siguientes⁶⁶:

1. Se decidió no ejecutar el sub componente 1.4 debido a que los indicadores de ejecución ya se habían alcanzado con fondos privados.
2. El MINECO decidió no ejecutar el sub componente 1.2 debido a que contaba con recursos necesarios para poder dar los financiamientos a organizaciones productivas, y trasladar la mayor parte de fondos al componente 1.3 para reparar daños ocasionados por la tormenta Agatha⁶⁷, con la condición de que deben ser ejecutados durante el 2012.
3. Se dedujo del componente 3 (Gestión, Monitoreo y Evaluación del Programa) US\$1.4 millones y se transfirieron al componente 2 (Fortalecimiento de la Gestión Territorial para la Competitividad).

Estos cambios en la distribución original se visualizan en la tabla 9 a continuación:

Tabla 9: Distribución original y actual de fondos, por unidad ejecutora y fuente de financiamiento, en millones de dólares

EJECUTOR	COMPONENTE	ORIGINAL EN MILLONES DE US\$			ACTUAL EN MILLONES DE US\$		
		BID	BIRF	TOTAL	BID	BIRF	TOTAL
1. Inversión en cadenas productivas							
MINECO/ PRONACOM	Subcomponente 1.1 Acceso a Servicios de Desarrollo Empresarial	7,700	5,200	12,900	7,700	5,200	12,900
MINECO/ PRONACOM	Subcomponente 1.2 Acceso a Servicios Financieros	8,500		8,500	78		78
FONAPAZ	Subcomponente 1.3 Acceso a Infraestructura Productiva Rural	8,400	6,000	14,400	16,822	19,910	36,732
FONDETEL	Subcomponente 1.4 Inversión en Tecnología de Información y Telecomunicaciones	0	15,400	15,400		90	90
Total Componente I		24,600	26,600	51,200	24,600	25,200	49,800
SEGEPLAN	2. Fortalecimiento de la Capacidad de Manejo Territorial Público para la Competitividad	2,000	1,200	3,200	2,900	2,600	5,500
Total Componente II		2,000	1,200	3,200	2,900	2,600	5,500
SEGEPLAN	3. Gestión, Monitoreo y Evaluación	1,600	900	2,500	700	900	1,600
Total Componente III		1,600	900	2,500	700	900	1,600
Auditoría, Gastos Financieros y Monto sin Asignación		1,800	1,300	3,100	1,800	1,300	3,100
Costo total del proyecto		30,000	30,000	60,000	30,000	30,000	60,000

* Fuente: elaboración propia a partir de datos presentados en Informe de Progreso de PDER a 31 de Diciembre de 2011 de SEGEPLAN.

Se puede observar que el Componente I, inversión en cadenas productivas, se redujo en un 3% respecto de los montos originales. El Componente II, fortalecimiento de la capacidad de manejo territorial para la competitividad, aumentó en un 72% respecto de los montos originales (no se encontró ninguna justificación de este aumento en ningún Informe de Progreso del Proyecto). En todo caso, se debió haber registrado una solicitud para trasladar US\$900,000 al Componente II a inicios del 2011 (este cambio no se refleja en las auditorías presentadas en los Informes de Progreso). En lo que se refiere al Componente III, gestión, monitoreo y auditorías del proyecto, se reflejan cambios que no coinciden con las solicitudes descritas según el Informe de Progreso del 31 de diciembre de 2011. Actualmente hay asignados un total de US\$1.6 millones, monto que difiere del original pactado de US\$2.5 millones; tampoco se refleja la solicitud de deducir US\$1.4 millones según el Informe de Progreso del segundo semestre 2011.

La ejecución acumulada a 31 de diciembre de 2011 presenta cierto retraso. En la tabla 10 se detalla el porcentaje de ejecución con respecto al presupuesto original del proyecto. Se puede ver que a 31 de diciembre de 2011⁶⁸, se han ejecutado un total de US\$13.117 millones, en donde el sub-componente 1.4 a cargo de FONDETEL y con fondos privados, ha ejecutado el 91% de su presupuesto asignado; el subcomponente 1.1 de Servicios de Desarrollo Empresarial, a cargo del MINECO es quien más fondos ha ejecutado con un total de 25.98% de su presupuesto autorizado originalmente.

Sin embargo, se puede observar un 78.14% de disponibilidad presupuestaria total y en los informes no se explica si esto es un comportamiento normal o existe retraso en la ejecución. Lo que sí se puede inferir, a partir de la fecha de finalización del Programa⁶⁹, es que existe retraso en la ejecución pues solo restan aproximadamente 8 meses antes de finalizar el Programa.

Según algunas de las personas responsables de la ejecución del proyecto, la mayor parte de los retrasos tienen su origen en la incapacidad de FONAPAZ de avanzar en la obra física contemplada dentro del programa. En esta fase FONAPAZ vió reducida su capacidad de ejecución debido a que muchas de las inversiones públicas en infraestructura productiva debían ser desarrolladas en propiedad privada y pasarían a control de organizaciones privadas. Esta situación no está permitida en la legislación guatemalteca.

Esta conclusión coincide con la evaluación cualitativa que realizaron algunos cooperantes durante este estudio, en la que mencionan que la coordinación interinstitucional puede ser uno de las principales causas de la poca capacidad de ejecución de las instituciones del sector público para implementar proyectos de ayuda. En este caso, el retraso en la ejecución no se debería atribuir a la falta de capacidad técnica⁷⁰ pues el proyecto cuenta con suficientes expertos técnicos y Servicios de Desarrollo Empresarial, SDE.

Tabla 10: Porcentaje de Fondos Asignados Vrs. Inversiones Ejecutadas Acumuladas por componente y subcomponente al 31-12-2011 expresado en dólares

COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE		PRESUPUESTO AUTORIZADO	EJECUCIÓN ACUMULADA A 31 DE DICIEMBRE DEL 2011	% de EJECUCIÓN A 31 DE DICIEMBRE DEL 2011 ⁷¹
Comp. 1	Inversiones en Encadenamientos Productivos	49,800,000.00	8,909,840.00	17.86%
MINECO 1.1	Servicios de Desarrollo Empresarial	12,900,000.00	3,352,145.71	25.98%
MINECO 1.2	Servicios Financieros	8,500,000.00	71,408.03	0.84%
FONAPAZ 1.3	Inversiones en Infraestructura Productiva	28,310,000.00	5,223,629.69	18.45%
FONDETEL 1.4	Telecomunicaciones	90,000.00	82,593.75	91.77%
SEGEPLAN 2	Gestión Territorial para la Competitividad	4,600,000.00 ⁷²	3,631,484.77	78%
SEGEPLAN 3	Gestión, Seguimiento y Evaluación	2,500,000.00	446,147.90	17.84%
SEGEPLAN	Auditoría	900,000.00	55,369.50	6.15%
MIFIN	Gastos Financieros	900,000.00	0.00	0%
SEGEPLAN	Comisión de Apertura	75,000.00	75,000.00	100%
	Sin Asignación	1,225,000.00	0.00	0%
	Totales	60,000,000.00	13,117,842.35 ⁷³	21.86%

Fuente: Elaboración propia a partir del Estado de Inversiones Acumuladas a 31 de Diciembre de 2011, presentado en el anexo 1 de los Estados Financieros, en el PDER Informe Anual de Progreso período del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2011.

Según el Informe anual de Progreso de 2010, SEGEPLAN enfrentó serias limitaciones de espacio presupuestario que afectó la ejecución de esta entidad.

La capacidad técnica en la ejecución del proyecto no parece ser un problema. Al parecer, según los datos disponibles, se puede descartar la falta de capacidad técnica en la ejecución del proyecto como fuente de problema. A 31 de diciembre de 2011, los consultores contratados con fondos del Programa para la ejecución de cada componente ascienden a 45 personas, divididos en 36 consultores para el Componente I que ejecuta MINECO (PRONACOM); y 9 consultores para los Componentes 1 y 2 que ejecuta la SEGEPLAN⁷⁴. En base a ello parece haber una buena capacidad de ejecución en términos del número de especialistas contratados.

El proceso para solicitar la ayuda es complejo y requiere la asistencia de expertos. El proceso que un productor debe seguir para acceder la ayuda ofrecida en el Programa es bastante complejo. Requiere información detallada en aspectos de tipo financiero, factibilidad, mercados, impacto, etc. Si se considera que el objetivo del programa son los productores del área rural en donde el nivel de educación es muy bajo e incluso algunas personas no hablan castellano y/o son analfabetas, la necesidad de asistencia de un experto es imprescindible. Esto hace que el proyecto no se pueda realizar sin la figura del SDE, que son empresas dedicadas a dar apoyo a productores rurales que tienen experiencia en agricultura rural.

El agricultor o los agricultores asociados, de la mano de los SDE, realizan el proceso de aplicación al Programa. El proceso para

poder ser beneficiario del apoyo del PDER es el siguiente: el solicitante escribe la idea de negocio en el formato establecido para este proyecto y se envía por correo (publicado en PRONACOM); un comité técnico multidisciplinario (integrado por especialistas y los SDE) evalúa la idea y la califican en base a criterios establecidos en el Manual Operativo. Las unidades productivas con las mejores calificaciones son seleccionadas para convertirse en Perfil de Proyecto y se les asigna un Socio de Desarrollo Empresarial para acompañarlos en el proceso⁷⁵. Una vez presentado y aprobado el Perfil de Proyecto, se elabora un Plan de Negocio que incluye presupuestos detallados, cotizaciones, planes y diseños de ingeniería si aplica. El Plan de Negocio debe ser aprobado por el Comité Coordinador de Inversiones (CCI) del Programa para recibir los fondos. Si es aprobado, se elabora un plan de ejecución de entre 6 y 24 meses con los indicadores apropiados a cada proyecto.

Los fondos dedicados al acompañamiento de los SDE se concentran en unas cuantas organizaciones. En total, el Programa cuenta con 22 Socios de Desarrollo Empresarial que acompañan a todas las organizaciones productivas; en el año 2010 fueron contratados 14 Socios que atendieron distintos planes de negocios con un costo de US\$1,398,639; y en el año 2011 fueron contratados otros 8 Socios con un costo total de US\$1,477,476 millones. En total, a 31 de diciembre de 2011, la inversión del PDER en los SDE es de Q75,610,092.24 (US\$9.5 millones aproximadamente)⁷⁶. El SDE que más planes de negocio tiene a su cargo es HELVETAS Guatemala, con un 20% del total de planes de negocio aprobados; trabaja en el área noroccidental del país y absorbe el 33.2% (Q.25,105,306.06) de los fondos PDER invertidos en el subcomponente 1.1⁷⁷. TECHNOSERVE ocupa el segundo lugar de los SDE con más planes de negocio a su cargo: atiende al 10.5% de los planes de negocio aprobados en el PDER y recibe el 13.14% (Q.9,932,811.86) de inversión de los fondos del PDER. Otro SDE que además juega un papel crucial en la coordinación y ejecución de la ApC en Guatemala, es

AGEXPORT; sin embargo, solamente atiende al 5% de los planes de negocio en operación, y tiene el 6.08% (Q.4,595,251.13) de la inversión total del PDER⁷⁸.

No se cuenta con indicadores que permitan evaluar la efectividad de la asistencia de los SDE. Los reportes, aparte de detallar la inversión realizada por cada SDE, el número de planes de negocio que atiende, el número de beneficiados y el área geográfica en que opera, no presentan los criterios de evaluación de la “labor de acompañamiento” de los SDE⁷⁹; los indicadores relevantes para medir la eficiencia y eficacia de su labor; los plazos en los que se debe desarrollar cada proyecto y; principalmente, cuáles son las responsabilidades de los SDE en la organización productiva. En ningún lugar del Programa, ni en el Convenio, ni en el Manual Operativo, ni en los Planes de Negocio se especifica cuáles son las responsabilidades concretas de los SDE. Esto es de vital importancia dada la necesidad de los productores de ser asistidos por empresas expertas, para poder desarrollar sus propuestas y planes de negocios. Sin los SDE, no se podría canalizar casi ningún proyecto productivo en el área rural. Es sumamente importante que se especifique la responsabilidad del SDE ante el Programa y, sobre todo, ante el productor; pues de ellas depende el éxito o fracaso de cada proyecto. Se recomienda algún sistema de incentivos aplicables a los SDE respecto del desempeño en ventas de cada proyecto, para que la responsabilidad sea realmente compartida entre ambos.

El subcomponente de Inversión en Infraestructura Productiva contiene errores de diseño que han paralizado la ejecución de fondos. La capacidad comercial de los proyectos beneficiados se ha visto disminuida por la paralización de la ejecución de fondos a cargo del FONAPAZ. Esta paralización se debe a varios factores. Primero, a partir de octubre del 2011, el FONAPAZ paralizó la ejecución de infraestructura productiva debido a confusiones en la contabilización dentro del Sistema de Contabilidad Integrado del Estado - SICOIN-. La infraestructura financiada con fondos públicos

se calificó como inversiones propiedad del Estado a pesar de haber sido construidas en terrenos propiedad de los productores. Hasta la fecha, el FONAPAZ no ha podido solventar este tema con las autoridades respectivas, razón por la cual no se ha ejecutado nada desde esa fecha⁸⁰; problema que, de no resolverse, podría calificarse como malversación de fondos por parte de los ejecutores de estos fondos.

Segundo, según el proceso de aprobación de proyectos del Programa, una vez autorizado el Plan de Negocio por el CCI, se asigna un SDE al productor como responsable a cargo del Plan de Negocio, incluida la ejecución de infraestructura productiva del subcomponente 1.3 del FONAPAZ. Sin embargo, los SDE han manifestado que no cuentan con experiencia como constructores de infraestructura productiva al MINECO, lo que ha implicado retrasos en la ejecución, pues la responsabilidad de la construcción de los proyectos de infraestructura ha quedado a cargo del FONAPAZ⁸¹. De los 100 Planes de Negocio aprobados a 31 de diciembre de 2011, 45 requieren de ejecución de infraestructura productiva. En su mayoría, son centros de acopio (en cantidad y en costo), sistemas de riego, centros de extracción de miel y cuartos fríos. De esas 45 obras, solamente se ha finalizado 1 y las demás están en alguna fase del proceso de autorización y ejecución por las causas mencionadas anteriormente.

Parte de los fondos del Programa se reorientaron para afrontar una emergencia pero no se obtuvieron los resultados esperados. A causa de la emergencia de

la tormenta tropical Agatha en mayo 2010, el Gobierno de Guatemala, a través del MIFIN, solicitó el apoyo de la Cooperación Internacional para re-direccionar los fondos de proyectos en ejecución hacia la reconstrucción de la infraestructura de comunicaciones. Dentro de este contexto, y por medio de los acuerdos respectivos, se acordó que el PDER re-direccionara un total de US\$27.3 millones para la reconstrucción de daños en puentes⁸². De acuerdo a los procesos establecidos por el Programa, según los requisitos del CCI, el FONAPAZ debía elaborar un Plan de Negocio y un estudio de factibilidad. Sin embargo, las autoridades de gobierno y los bancos cooperantes manifestaron además la necesidad de, no solo reconstruir sino transformar, para lo cual se exigieron estudios adicionales que incluían levantamientos topográficos, estudios hidrológicos, estudio de impacto ambiental, mitigación de riesgos, entre otros. Estas nuevas condiciones generaron retrasos y un aumento en los costos de reconstrucción de cada puente. De los 88 estudios completos que se presentaron, solamente 3 están finalizados y los demás están en proceso⁸³.

Es necesario un análisis cualitativo de los objetivos del Programa para solventar los problemas de diseño. Debido a los principales retos en la ejecución de cada subcomponente y a la interconexión entre ellos, es necesario hacer un análisis de la calidad de los objetivos planteados respecto de los resultados alcanzados. Por otro lado, es necesario también analizar si los indicadores establecidos son los adecuados para alcanzar esos resultados. En la tabla 11 se muestra el análisis comparativo.

Tabla 11: Avances y análisis cualitativo de objetivos establecidos para el PDER

Subcomponente 1.1 - Acceso a servicios de Desarrollo Empresarial			
Objetivo establecido en el PDER	Avances a 31 de diciembre de 2011	Problemas detectados con el objetivo o indicador	Objetivo/Indicador recomendado
Aumento de ventas totales de la cadena productiva rural en US\$50 millones durante el período del proyecto.	50% de incremento en las ventas.	El objetivo es muy general, no se mide el impacto en cada unidad productiva. No hay justificación para un objetivo de US\$50 millones. El indicador es general.	Nivel de exportaciones de cada unidad productiva: si una cadena productiva logra exportar está realmente superando una barrera importante de mercado y crecimiento en capacidades. La meta de exportaciones debería estar basada en los estudios y la experiencia del producto, región y mercados internacionales.
Que haya al menos 45,000 beneficiados a través de alianzas productivas.	26.4% de cabezas de familia beneficiados.	El objetivo no mide el impacto en el nivel de vida de los beneficiados. No debería existir un indicador de número de beneficiarios debido a que puede generar incentivos perversos para aceptar proyectos, pone presión a los SDE y no es garantía de desarrollo.	Si se desea evaluar el impacto en la calidad de vida de los beneficiados por el PDER, se deberían establecer indicadores para cada agricultor beneficiado, como los siguientes: Ingresos corrientes; activos en propiedad; deudas adquiridas; capacidades y habilidades aprendidas; influencia en la comunidad; participación política de los beneficiados; otros.
Que haya al menos 300 nuevas asociaciones de cadenas productivas.	No se presentan avances en cuanto al número de cadenas productivas.	No se contabiliza si son nuevas o ya existían antes de participar en el Programa.	Medir la temporalidad de la cadena productiva (tiempo que vive). Medir las características de perfil de la cadena productiva para hacer comparaciones entre productos, mercados y territorios. Medir la eficiencia de las cadenas productivas: estructura de costos y costos comparativos; márgenes de utilidades y rentabilidad; agilidad en tiempos y logística; relaciones de tipo red comercial; otros.

Tabla 11: *Continued*

Subcomponente 1.1 - Acceso a servicios de Desarrollo Empresarial			
Objetivo establecido en el PDER	Avances a 31 de diciembre de 2011	Problemas detectados con el objetivo o indicador	Objetivo/Indicador recomendado
Que el 25% de los beneficiarios del Programa sean nuevos miembros de organizaciones gremiales.	27% están asociados a gremios.	El objetivo no tiene relevancia para el propósito del proyecto.	Se pueden medir indicadores más relevantes para el desarrollo que generan ventajas competitivas internacionales, como: tipos de productos; mercados a donde se exporta; participación en las exportaciones totales; o aprovechamiento de ventajas arancelarias en tratados comerciales firmados por Guatemala.
Que el 80% de los beneficiarios sean indígenas.	91% de los beneficiarios son indígenas.	El objetivo cumple con los requerimientos de diseño.	
Que todos los proyectos tengan una licencia ambiental.	87% cuantitativo y 49% de avance cualitativo en el manejo de gestiones ambientales.	El objetivo es relevante para medir el impacto ambiental y como ventaja competitiva internacional. El poco avance es debido a problemas de diseño de los procesos en el Programa.	Se recomienda cambiar el proceso de gestión ambiental para que el tiempo de demora del Ministerio de Medio Ambiente en entregar licencias pueda encajar con los proyectos y no provoque retrasos y más costos.
Subcomponente 1.3 - Infraestructura Productiva			
Que el 100% de los socios que solicitaron mejoras a las carreteras tengan acceso a mercados.	No hubo solicitudes de inversión en carreteras.	Se estableció un objetivo sin conocimiento previo de la dinámica de este tipo de proyectos.	Se recomienda enfocarse en la agilidad y rapidez logística ya que todos los beneficiarios están ubicados con buenos caminos de acceso.
Que el 100% de la infraestructura aprobada por el CCI sea implementada a tiempo.	0% - ningún proyecto de infraestructura fue ejecutado en el tiempo requerido por el Plan de Negocios.	El objetivo es importante pero hay problemas de diseño en los componentes del Programa que afectan el logro del objetivo.	Rediseñar el componente para ejecutar fondos para infraestructura productiva.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Informe de Progreso de PDER período de 1 de enero a 31 de diciembre de 2011*

Lo más importante a señalar en este análisis es que en el componente 1.1 de Acceso a Servicios de Desarrollo Empresarial, a pesar que el éxito o fracaso del proyecto depende en buena medida de la asesoría de los SDE, no establece ni un solo indicador del desempeño de los SDE.

4.5 Impacto alcanzado

Actualmente existen 100 Planes de Negocio beneficiados por el Componente 1.1 (Inversiones en Encadenamientos Productivos). El Comité Coordinador de Inversiones ha autorizado 100 planes de negocio, con un total de 9,720 beneficiarios; y 28 Planes de Fortalecimiento Empresarial, con 2,166 beneficiarios. Los Planes de Negocios representan el 46.29% de los Perfiles de Negocio presentados a 31 de diciembre de 2011⁸⁴. En este subcomponente se han alcanzado los 11,886 socios de organizaciones productivas, lo que representa aproximadamente 71,316 miembros de familias⁸⁵.

El 69.53% del total de Planes de Negocios aprobados por el PDER son encadenamientos enfocados a la exportación. A 31 de diciembre de 2011, en el Informe Anual de Progreso de SEGEPLAN se contabilizan 128 proyectos que están siendo financiados por el Programa por medio de los Componentes 1.1 (Servicios de Asistencia Técnica y Capital Semilla) y por el Componente 1.3 (Desarrollo de Infraestructura Productiva)⁸⁶. De estos 128 proyectos, 89 de ellos se enfocan en la exportación de los productos derivados de sus cadenas productivas. Esto significa que el principal impacto del Programa es el acceso a mercados internacionales para los productos de las cadenas productivas rurales. Sin embargo, no se cuenta con datos oficiales de las ventas incrementales por proyecto, que podrían usarse para determinar el impacto del Programa en las exportaciones totales del país.

El 79.44% de los socios beneficiados por el Programa se dedican a actividades de

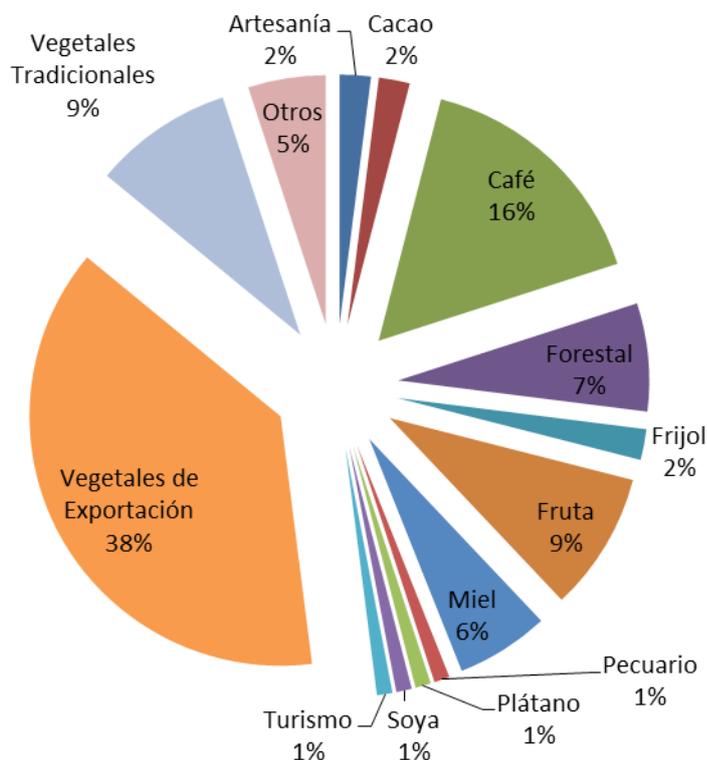
productos que se comercializan en mercados internacionales. El Programa ha beneficiado a 11,886 socios, de los cuales 9,443 son socios productores involucrados en cadenas productivas de productos de exportación. En su gran mayoría, el Programa ha beneficiado a unidades productivas dedicadas a la exportación. Sin embargo, sin un objetivo claro el indicador de número de beneficiados dice poco de cuántos socios en lo individual se beneficiaron por las las ventas de cada proyecto. De esta forma se podría hacer una evaluación del impacto de la ayuda a nivel total de las exportaciones de Guatemala.

El total de inversión con fondos PDER es de US\$9.75 millones. En los 100 Planes de Negocios aprobados, el MINECO ha ejecutado Q.41,145,093 en servicios de desarrollo empresarial y capital semilla, y el FONAPAZ ha invertido un total de Q.34,963,957.33, para un total de inversión en el PDER de Q.76,109,051.24 (US\$9.75 millones). Esto representa el 81% de las necesidades de financiamiento de los 100 planes de negocio mientras que el 19% restante proviene de otras fuentes de financiamiento⁸⁷.

El mayor impacto se da en los departamentos de Huehuetenango, Sololá y San Marcos. En estos 3 departamentos se ejecutan 14 planes de negocios en cada uno, lo que los sitúa entre los departamentos con más proyectos de encadenamientos rurales financiados por el PDER. Sin embargo, Quetzaltenango, que tiene solamente 4 proyectos, es el departamento que abarca el mayor número de beneficiarios con un total de 1,618 socios. Los departamentos donde se invierten más fondos de PDER son Huehuetenango, Sololá y Alta Verapaz en este orden⁸⁸.

El sector económico más beneficiado es el de los vegetales de exportación. En la gráfica 29 se puede observar la desagregación de planes de negocio por sector económico.

Gráfica 29: Participación de Planes de Negocios por Sector Productivo



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Anual de Progreso a 31 de diciembre de 2011

El proyecto ha acercado la mentalidad empresarial a personas en comunidades acostumbradas a la economía de supervivencia. Al asignar recursos directamente a las Asociaciones Productivas a cambio de una contrapartida por parte de las asociaciones (según lo que establece el modelo de negocio aprobado), se familiariza a estos productores con modelos de operación de capital de riesgo y con la importancia de tomar decisiones empresariales alineadas con la preservación del capital ajeno y el propio⁸⁹.

Se apostó sobre capacidades productivas ya existentes. Un elemento fundamental para

seleccionar los proyectos de encadenamiento es que las asociaciones beneficiadas tengan una organización mínima, sean excedentarias y ya dispongan de un mínimo de operaciones comerciales.

Se facilitó capital semilla inviable en el sistema financiero. En el componente 1.1 de Desarrollo Empresarial a cargo del MINECO se creó un fondo revolviente para invertir en el crecimiento de las asociaciones productivas beneficiarias del Programa. Fondos que viabilizaron proyectos que no hubieran sido financiados por el sistema bancario tradicional.

5. CONCLUSIONES

La ApC en Guatemala no cumple con el criterio de adicionalidad. Durante aproximadamente los últimos cinco años, la trayectoria de los fondos de ApC no cumple con el criterio de adicionalidad. No obstante, los montos totales recibidos han aumentado debido a la importancia que ha cobrado el tema comercial a partir de la negociación del DR-CAFTA y los preparativos para el Acuerdo de Asociación con la UE.

La ApC en Guatemala no cumple con el criterio de predictibilidad. Los fondos comprometidos de ApC son bastante predecibles debido a que responden a la planificación estratégica de los cooperantes en el país, quienes rara vez se alejan drásticamente de sus líneas prioritarias de actuación. Sin embargo, más allá de esta planificación no hay predictibilidad alguna. Los desembolsos también son bastante predecibles dentro de los plazos establecidos en el diseño de los proyectos, pero dependen en gran medida de la capacidad de ejecución de las unidades ejecutoras.

El grado de apropiación de la ApC dentro de las prioridades estratégicas del país es muy bajo. Otro aspecto que limita la efectividad de la ApC es la poca apropiación del tema comercial en la estrategia del Gobierno de Guatemala. Por un lado, la Política de Comercio Exterior es tan amplia que no permite establecer prioridades de inversión, estrategias enfocadas y un marco operativo para la gestión y el monitoreo de la ApC. Por el otro lado, las Orientaciones Estratégicas que elabora la SEGEPLAN para realizar el Presupuesto Nacional no priorizan el tema comercial y, aunque lo hicieran, tampoco serían efectivamente incorporadas en la gestión debido a la pobre vinculación entre la Orientación Estratégica y el Presupuesto Nacional.

La sostenibilidad de los proyectos de ApC es débil. Esto se debe a la poca continuidad de los proyectos una vez se retira la ayuda y constituye uno de los principales retos para cooperantes y unidades ejecutoras locales.

En última instancia, la sostenibilidad depende en gran medida de la capacidad de ejecución, generación de resultados y capacidad de aprendizaje organizacional por parte de las unidades responsables de los proyectos. La evidencia disponible no permite mantener sostenibilidad en los proyectos una vez retirada la ayuda.

No existe una adecuada alineación de la ApC con las prioridades del país. La falta de alineación de los fondos de la ApC se origina en la falta de prioridades en temas comerciales por parte de Guatemala. Ante la ausencia de una dirección estratégica del Gobierno, la única alineación posible es a nivel individual entre cada cooperante y el gobierno de turno a través de la planificación estratégica del donante. Esto impide al país utilizar la ApC con una visión de largo plazo y orientada a desarrollar capacidades en áreas en donde se cuenta con ventajas competitivas. Esto comporta que los fondos de ApC se trasladen hacia proyectos “apaga fuegos”, tal como sucedió con el PDER y la reconstrucción de puentes.

La calidad de la ejecución y los controles sobre la ApC son limitados, dada la poca alineación entre las estructuras de ejecución del gobierno y de los cooperantes. En términos generales, es muy difícil armonizar los sistemas financieros, de gestión y de evaluación de resultados del Gobierno con el de los cooperantes. Son muy pocos los cooperantes que gestionan sus proyectos por medio de los sistemas del gobierno ya que éstos no tienen la capacidad de medir la ejecución con el detalle y precisión demandada por los cooperantes. La calidad en la ejecución de los proyectos y el monitoreo depende, en última instancia, de los requisitos que cada país cooperante exige para ejecutar fondos de ApC.

La ApC es poco efectiva debido a múltiples deficiencias en los mecanismos legales de coordinación y ejecución. Si bien existen mecanismos legales para realizar una coordinación efectiva de la cooperación, éstos

están lejos de funcionar adecuadamente. La falta de una estrategia de ApC a largo plazo; la ausencia de prioridades en política comercial; la poca relevancia del tema comercial para el Gobierno; el complejo proceso político de elaboración y autorización del Presupuesto Nacional; la debilidad institucional de la SEGEPLAN y la Dirección de Crédito Público del MINFIN para realizar labores de coordinación de la ApC; la falta de información sistematizada de proyectos de cooperación; y la poca capacidad técnica dentro de los instituciones responsables, reducen el impacto de la ApC.

No se evalúa adecuadamente el impacto de la ApC. La inexistencia de programas de evaluación del impacto de la ApC y la ausencia de información sistematizada sobre los proyectos y sus resultados, impide conocer en detalle la efectividad de la ayuda. Las evaluaciones terminan convirtiéndose en un recuento de experiencias y hechos puntuales de cada proyecto.

Las instituciones involucradas en la ApC no cuentan con cuadros técnicos adecuados. La falta de cuadros técnicos; la alta rotación de personal; unos mecanismos de remuneración inadecuados y los revanchismos políticos

impiden desarrollar y mantener capacidades técnicas permanentes en las instituciones de gobierno encargadas de esos proyectos. Lo anterior limita el desarrollo de un *know-how* especializado en temas de ApC e impide mantener una memoria histórica de los proyectos financiados a través de esta vía.

La ApC necesita largos períodos de tiempo para mostrar su efectividad. Es muy importante destacar que los proyectos de desarrollo de capacidades productivas para exportar, ya sea capital, personal, políticas y regulaciones, tienen un efecto a largo plazo, lo que hace muy difícil determinar el impacto y la sostenibilidad de los mismos mediante metodologías con énfasis en el corto o medio plazo.

El interés de los cooperantes en Guatemala ha sido crítico en áreas claves para el comercio internacional. La ApC ha sido crucial en el desarrollo de capacidades relacionadas con la inocuidad de los alimentos agrícolas exportables y la formación de capacidades profesionales en temas de facilitación comercial. Fondos de la ApC han sido incluso utilizados para pagar los salarios de los equipos de negociadores de tratados del MINECO.

6. ESTRATEGIAS

6.1 Incrementar la Transparencia

Para mejorar la transparencia con que se manejan los fondos de cooperación, evitar duplicidades, mejorar el diseño de nuevos proyectos, identificar beneficiarios y expertos, categorizar los tipos de ayuda existente y alinear a demandantes y oferentes, se sugiere:

1. Promover una plataforma informática por parte del gobierno de Guatemala que consolide toda la información relativa a los proyectos de la ApC. Esta plataforma será alimentada por los cooperantes y deberá ser verificada por la dependencia que administre los fondos.
2. Los proyectos que se registren en esta plataforma deberían presentarse en formato estandarizado, en donde se muestren indicadores estratégicos de gestión establecidos por las entidades de gobierno responsables. El desarrollo del contenido de este formato corresponde al Gabinete de Empleo e Inversión.
3. Además, los proyectos que se registren deberían consignar toda la información financiera y operativa del proyecto, así como identificar los responsables, plazos, productos esperados, y contactos en las unidades ejecutoras y cooperantes. También debería definir las responsabilidades del Gobierno de Guatemala en caso de no ejecutarse los fondos o por incumplimiento de los términos.
4. Una vez finalizado el proyecto, la unidad ejecutora debería consignar toda la información necesaria para evaluar la línea base, los productos y la evaluación de los resultados.

5. A partir de esta información, la SEGEPLAN debería ser la responsable de mantener un inventario actualizado de los productos derivados de la cooperación no reembolsable; y el MINFIN, el encargado de la actualización de los productos de la cooperación reembolsable.

6.2 Incrementar la Efectividad

Para mejorar la efectividad y la eficiencia de la cooperación para el comercio, mejorar los mecanismos de evaluación y control, y superar la fragmentación en el diseño, monitoreo y evaluación de la misma, se sugiere:

1. Que el Gobierno de Guatemala, a través del MINECO y de acuerdo a la Política Integrada de Comercio Exterior y la Política de Empleo, defina una Estrategia para el Aprovechamiento de la Ayuda para el Comercio que contenga lo siguiente:
 - a. Prioridades
 - b. Objetivos
 - c. Plazos
 - d. Cooperantes
 - e. Espacios Presupuestarios
 - f. Resultados Esperados
2. Que el Gabinete de Empleo e Inversión, GEI, sea el encargado de aprobar y supervisar el cumplimiento de la Estrategia para el Aprovechamiento de la Ayuda para el Comercio y vele por la efectividad de la ayuda. Para esto se recomienda la creación de una política para mejorar el aprovechamiento de la ApC. El Recuadro 10. presenta las líneas generales de dicha política.

Cuadro 10. Política para mejorar el aprovechamiento de la ApC

Instancia de coordinación. A partir del taller generado para el presente documento se hizo patente que una instancia importante para ayudar en el proceso de aprovechamiento de la Ayuda para el Comercio (ApC) sería utilizar el Gabinete Económico, conformado por los Ministros de Trabajo y Previsión Social, de Economía, Agricultura, Finanzas Públicas, y la Secretaría General de Planificación. Esta instancia está en proceso de creación por el Gobierno actual. Al reunir las cuestiones de inversión y de empleo, es posible generar una coordinación del tema del comercio con una de las prioridades del gobierno actual, y una de sus principales plataformas políticas: la creación de empleo.

Instancia de socialización. Se propone que la instancia para la socialización de los mecanismos de aprovechamiento de la ApC sea el Comité Ampliado del PRONACOM. Su conformación permitiría la interacción de distintos actores públicos y privados,⁹⁰ lo cual podría llegar a facilitar la socialización y lograr el apoyo necesario de las iniciativas.

Instancia de seguimiento. Se propone que la principal instancia de seguimiento inter-institucional de la política de aprovechamiento sea PRONACOM. La principal razón es que cuenta con una organización que promueve la coordinación inter-institucional. Además, ya tiene experiencia, es una estructura existente, y cuenta con canales institucionales generados para poder acelerar el proceso en el corto plazo.

Marco conceptual para definir la política de aprovechamiento de la ApC. El Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social lanzaron la Política Nacional de Empleo Seguro, Decente y de Calidad. El Ministerio de Economía y el PRONACOM han lanzado la Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021. Asimismo, el Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones (CONAPEX) ha lanzado la Política Integrada de Comercio Exterior. Todos estos esfuerzos indican que existe una serie de lineamientos y esfuerzos, con alto nivel de complementariedad que pueden marcar la dirección que debe darse a la agenda de aprovechamiento de la ApC.

Generación de la política. Se proponen los siguientes pasos: En primer lugar, el Gabinete Económico debe generar e implementar una política de aprovechamiento de la Ayuda para el Comercio. Segundo, el Gabinete debe determinar que el PRONACOM será el encargado de realizar un borrador de la política de aprovechamiento de la ApC. Tercero, el PRONACOM debe generar un primer borrador. Cuarto, el PRONACOM debe realizar una primera ronda de evaluación de la política con los técnicos de las entidades que conforman el Gabinete Económico y actualizar el borrador. Quinto, el PRONACOM debería someter el borrador al análisis de la Comisión de Empleabilidad. Sexto, la Comisión realizaría las modificaciones correspondientes y las aprueba. Séptimo, se aprobaría un Acuerdo Gubernativo en donde se le daría la fuerza legal necesaria para impulsar que el cumplimiento sea requerido.

Elementos mínimos para una política de aprovechamiento de ApC. Se propone que la política de aprovechamiento de la ApC incluya los elementos que se mencionan a continuación:

- **Prioridades.** Definir las prioridades para las cuales se buscará el financiamiento de la cooperación en materia de ApC.
- **Requisitos.** Definir los requisitos que deben cumplir los proyectos que presenten las entidades públicas en materia de ApC. Asimismo, definir los requisitos que deben cumplir

los proyectos que presente la cooperación internacional para que sean implementados en materia de ApC.

- Cumplimiento. Verificar que los proyectos presentados para la ApC cumplen con los requisitos establecidos.
- Presentación. Definir las características del evento en donde anualmente se presentarán los resultados esperados de la ApC.
- Centro de almacenamiento y distribución de información de ApC (clearinghouse). Definir las características del *clearinghouse* electrónico donde se almacenaría la información de los proyectos de la ApC, con las herramientas de búsqueda adecuadas para optimizar su uso. Asimismo, se deberían aportar informes de los proyectos que permitieran comprender la situación de los proyectos, y sus objetivos y logros. No sólo deberían incluirse proyectos ya finalizados, sino también los recién aprobados y los que han sido presentados a la Comisión de Empleabilidad, pues de esta manera los distintos actores pueden tener información de lo que otros están planeando realizar, o se ha planificado anteriormente y cuáles fueron las razones por las cuáles fueron aprobados o rechazados dichos proyectos.
- Rendición de cuentas. Definir las características del evento anual en el que se presentaran los resultados de la ApC, junto con las estrategias a impulsar en el futuro para mejorar su impacto. En el análisis se incluirían los resultados generados por la Contraloría General de Cuentas.
- Continuidad. Definir las características del documento que el Gobierno actual generará para comunicar los aspectos importantes de la ApC y que deben ser tomados en cuenta por el próximo Gobierno para permitir una transición que no interrumpa de forma grave la implementación de proyectos con alto impacto.

Fuente: elaboración propia.

1. Impulsar la implementación del Presupuesto Multianual como instrumento que coadyuve a alinear los ciclos de planificación y presupuestación del Gobierno y los cooperantes.
 - a. Contratar a cuadros técnicos de alto nivel que se encarguen de las operaciones vinculadas con la ayuda para el comercio.
 - b. Diseñar mecanismos mediante los cuales el sector privado pueda complementar los fondos públicos asignados a financiar cuadros técnicos de alto nivel encargados del diseño y ejecución de las políticas.
2. Generar capacidad de realizar propuestas en las entidades de gobierno encargadas de la administración de fondos de ayuda para el comercio. Para esto se sugiere:
 - a. Mantener procesos continuos de capacitación y actualización de los cuadros técnicos
 - b. Identificar y organizar grupos de beneficiarios que puedan impulsar y mantener los proyectos
3. Para generar la sostenibilidad de los resultados:
 - a. Socializar las propuestas con interlocutores nacionales válidos con el objetivo de generar el apoyo político que permita dar sostenibilidad a las mismas.
 - b. Identificar y organizar grupos de beneficiarios que puedan impulsar y mantener los proyectos

4. Que las propuestas de ApC deben tomar en cuenta como mínimo el tipo de proyectos que estén realizando los principales socios comerciales y los resultados que se obtienen.
5. Promover reformas vinculadas a la Ley del Servicio Civil y la Ley de Compras y Contrataciones, así como otras normativas, que faciliten la ejecución del presupuesto, con el objetivo de mejorar la capacidad del gobierno para ejecutar fondos de cooperación para el comercio.
6. La SEGEPLAN y MINFIN deben fortalecer sus unidades internas encargadas del seguimiento de fondos de cooperación.
7. Evaluar el beneficio de generar una clasificación presupuestaria que reconozca aquellos gastos orientados claramente al comercio internacional, para que se facilite el análisis del presupuesto que el Gobierno guatemalteco realmente dedica al comercio internacional.

NOTAS

- 1 Se anuncia la composición oficial del Grupo de Trabajo para la Ayuda para el Comercio. Comunicado de Prensa, Consejo General de la OMC, 8 de febrero de 2006.
- 2 Ver OMC (2006) para más detalles.
- 3 Estos criterios fueron elaborados con base en los que contempla la OMC y de acuerdo a las consideraciones del equipo de investigadores, ante la ausencia de una definición oficial de ApC del Gobierno de Guatemala.
- 4 Información obtenida de entrevista con Director de Análisis de Cooperación Internacional de la SEGEPLAN.
- 5 En el momento de realizar la investigación esta era la única base de datos, sin embargo ya se han realizado esfuerzos para inventariar de manera oficial los proyectos activos de cooperación y todas sus características en la Dirección de Crédito Público del Minfin.
- 6 Véase <http://www.devdir.org/files/Guatemala.PDF>
- 7 Cálculos propios en base a la información del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica, SIECA.
- 8 *Ibíd.*
- 9 Documento de la OMC G/SPS/GEN/295/Add.22/Rev.1 de 4 de julio de 2007.
- 10 OMC (2009), p.24
- 11 CEPAL Y BANCO MUNDIAL (2011), Evaluación de daños y pérdidas sectoriales ocasionados por la Depresión Tropical 12-E noviembre de 2011.
- 12 Banco Mundial, Guatemala at a Glance (3/29/12).
- 13 Véase <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SURVEYDATA>
- 14 El contenido de cada uno de estos componentes se describe en la sección 3.2. de este documento. La base de datos utilizada en este trabajo no contiene información para los componentes que no se analizan en este documento.
- 15 El análisis de la trayectoria de los fondos comprendió el período 2006-2010, apoyándose en la base de datos del CRS de la OECD. Para contrastar la tendencia en los fondos de cooperación para este período, este se dividió en dos sub-períodos: 2006-2008 y 2009-2010.
- 16 Países en desarrollo según la definición del CRS.
- 17 En el caso de ayuda financiera reembolsable
- 18 Entre ellos Holanda, España, Alemania y Estados Unidos.
- 19 Específicamente, se está refiriendo a las que se incluyen en este estudio como AGEXPORT, CEMPROMYPE, SIECA.
- 20 La Conferencia Ministerial es el órgano supremo de adopción de decisiones de la OMC; se reúne por lo menos una vez cada dos años y traza la política de la organización
- 21 Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 8: “Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico

y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales.”

- 22 Ver: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/politicas_publicas/Orientaciones%20Estrat%C3%A9gicas%20de%20Pol%C3%ADticas.pdf
- 23 Política Integrada de Comercio Exterior, Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones, Noviembre 1996.
- 24 Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones, Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones, Febrero de 2012. (sin publicar).
- 25 Ibíd.
- 26 Ibíd.
- 27 Prueba de ello fue el casi abandono del Programa Nacional de Competitividad, PRONACOM como ente coordinador nacional de temas relacionados a la competitividad del país durante la administración 2008-2012.
- 28 “En la perspectiva de los próximos tres años, el desarrollo económico debe apuntar a promover y fortalecer las condiciones necesarias, a fin de generar en forma sostenida, la riqueza necesaria que se traduzca en un desarrollo económico equitativo y sustentable que beneficie a la población guatemalteca, contribuyendo fundamentalmente a la generación de empleo, la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema. En este contexto es prioritario un fuerte impulso al desarrollo rural, donde la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural cobra particular importancia; la ampliación de la cobertura de los servicios básicos y oportunidades de desarrollo, fundamentados en principios de equidad y visión territorial”.
- 29 Esto corresponde a la cantidad de fondos con destino específico por acuerdos de ley y disposiciones constitucionales.
- 30 El proceso presupuestario es mucho más complejo en la práctica. Por ejemplo, desembolsar donaciones exteriores puede implicar seis procedimientos distintos. Uno de dichos procedimientos, como es el registro y desembolsos de ejecución de recursos provenientes de donaciones externas administradas por las unidades ejecutoras para pagos a beneficiarios a través de la cuenta única de donaciones externas que administra Tesorería Nacional, implica 51 acciones para lograr el traslado de los fondos y que la unidad ejecutora pueda disponer de dichos recursos.
- 31 A mayo 2012. Fuente: <http://transparencia.minfin.gob.gt>. La clasificación de servicios económicos incluye: minería e hidrocarburos; energía; comunicaciones; transporte; industria y comercio; turismo; agropecuario; financieras y seguros; otras actividades de servicios económicos.
- 32 Ver http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=93
- 33 Ver <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/LINEAMIENTOS%20DE%20LA%20POLITICA%20EXTERIOR%20DE%20GUATEMALA%20FINAL1.pdf>
- 34 Se entrevistaron a los expertos en temas de Comercio e Integración Comercial de la Unión Europea, BID, BM, Coepración Española, Cooperación Alemana, Coeración de los Países Bajos, y BCIE, entre otros.

- 35 Ibíd.
- 36 Información obtenida por medio de entrevistas.
- 37 Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda para el Desarrollo.
- 38 Declaración de París y Metodología Adhikari 2011.
- 39 Información obtenida de las entrevistas con los cooperantes.
- 40 Información obtenida por medio de entrevistas. No se citan todos los ejemplos, solamente algunos ejemplos calve.
- 41 Informe Ejecutivo de Resultados de la Aplicación de la Encuesta OECD 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN Busán, 2011, elaborado por la Segeplan, Guatemala noviembre de 2011
- 42 Declaración de París.
- 43 Informe Ejecutivo de Resultados de la Aplicación de la Encuesta OECD 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN Busán, 2011, elaborado por Segeplan, Guatemala noviembre de 2011.
- 44 Declaración de París.
- 45 Informe Ejecutivo de Resultados de la Aplicación de la Encuesta OECD 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN Busán, 2011, elaborado por Segeplan, Guatemala noviembre de 2011.
- 46 Información recabada de las entrevistas
- 47 Ver <http://www.g13.org.gt>
- 48 Ver <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/DeclaracionAntiguall.pdf> , <http://www.sice.oas.org/SICA/CumbreAntigua90.pdf>
- 49 Ver http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=88
- 50 Información recabada en entrevistas con donantes.
- 51 Información recabada en entrevistas con donantes.
- 52 Política de protección, Conservación y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales, Ministerio de Ambiente y recursos Naturales, Acuerdo Gubernativo 63-2007.
- 53 Información recabada en entrevistas con donantes.
- 54 Entre los participantes del grupo focal se encontraban un ex ministro (agricultura), tres ex viceministros (agricultura, economía y relaciones exteriores), expertos negociadores, representantes gremiales y consultores.
- 55 Según Informe de Políticas de Comercio Exterior, MINECO.
- 56 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009 - 2010, Guatemala hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala 2010.
- 57 Según Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2011.

- 58 Según ENCOVI 2011.
- 59 Ibíd.
- 60 Ibíd.
- 61 Ibíd.
- 62 Propuesta de Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural, SEGEPLAN, 2005.
- 63 Ibíd.
- 64 Ibíd.
- 65 Propuesta de Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural, PDER, SEGEPLAN 2005.
- 66 Según Informe Anual de Progreso, período 1 de enero al 31 de diciembre, SEGEPLAN, MINECO, FONAPAZ, febrero 2012 Guatemala.
- 67 Después de los daños ocasionados por la tormenta tropical Agatha en mayo del 2010, donde fue severamente afectada infraestructura productiva pública, las autoridades de Gobierno negociaron con los bancos financiadores del programa, invertir parte de los fondos en la reconstrucción y rehabilitación de infraestructura productiva pública, específicamente puentes del área rural, tomando en cuenta que uno de los ejes prioritarios del plan de reconstrucción fue la reactivación económica que conlleva el desarrollo rural, reactivación productiva agrícola y no agrícola, y recuperación de infraestructura productiva, entre otras.
- 68 Según último informe de Progreso del PDER a 31 de Diciembre 2011 publicado por SEGEPLAN en febrero 2012.
- 69 La fecha oficial de finalización es Enero 2013 según informan en el MINECO.
- 70 No se puede decir que este proyecto no tiene capacidad técnica pues se mencionó un listado de 45 expertos contratados, de comprobada experiencia en sus áreas pues cumplen con los rigurosos criterios de selección establecidos en el Manual Operativo del Programa, según se informa en el Informe Anual de Progreso de PDER a 31 de Diciembre de 2010.
- 71 El porcentaje de ejecución acumulada presentado en el cuadro 4, página 8 del Informe Anual de Progreso elaborado por SEGEPLAN a 31 de Diciembre de 2011 no coincide con lo que se expresa en el Estado de Inversiones Acumuladas a 31 de Diciembre de 2011, presentado en el mismo informe.
- 72 Es interesante notar que este dato presentado en el Estado de Inversiones Acumuladas al 31 de Diciembre de 2011, del PDER, consolidado, auditado y anexado el Informe de Progreso a 31 de diciembre 2011, no coincide con el dato presentado en el cuadro 3 del mismo informe de progreso. Se recomienda cuidado en el manejo de la información y de datos financieros para la evaluación del proyecto.
- 73 De nuevo hay discrepancias en el mismo reporte pues este total no coincide con lo que presenta el Estado de Inversiones Acumuladas a 31 de diciembre de 2011 y lo que presenta el cuadro 3 del Informe Anual de Progreso a 31 de Diciembre de 2011.
- 74 Según último Informe de Progreso del PDER a 31 de Diciembre 2011 publicado por SEGEPLAN en febrero 2012.
- 75 Se asignan según experiencia y conocimientos del producto, mercado y localidad.

- 76 Según último informe de Progreso del PDER a 31 de Diciembre 2011 publicado por SEGEPLAN en febrero 2012.
- 77 *Ibíd.*
- 78 AGEXPORT además recibe un poco más de Q2 millones de otras fuentes de financiamiento para atender los Planes de Negocio del PDER. Esto genera confusión a la hora de tratar de analizar el impacto de la ApC de un proyecto concreto como el PDER.
- 79 Según el Manual Operativo del PDER, las SDE deben “acompañar” al productor o asociados en el desarrollo de sus planes de negocios, desde que son presentados como ideas, hasta que se convierten en proyectos ejecutables y se empiezan a ejecutar.
- 80 Según último informe de Progreso del PDER a 31 de Diciembre 2011 publicado por SEGEPLAN en febrero 2012.
- 81 *Ibíd.*
- 82 Como se mencionó anteriormente, los cambios en el PDER se dieron en el subcomponente 1.2 de Servicios Financieros y 1.4 de Telecomunicaciones.
- 83 Ver el Informe Anual de Progreso del período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011.
- 84 Hay que recordar que en el proceso de autorización de un Plan de Negocio primero se presenta la Idea de Negocio, luego se transforma en un Perfil de Negocio y, si finalmente es autorizado, se convierte en Plan de Negocio.
- 85 Según el último informe de Progreso del PDER a 31 de Diciembre 2011 publicado por la SEGEPLAN en febrero 2012.
- 86 *Ibíd.*
- 87 Según el último informe de Progreso del PDER a 31 de Diciembre 2011 publicado por la SEGEPLAN en febrero del 2012.
- 88 *Ibíd.*
- 89 Según una entrevista con el responsable de la ejecución del componente 1.1 del MINECO, Ing. Gerardo Schaart.
- 90 Ver su conformación aquí: http://www.pronacom.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=6&Itemid=9#

BIBLIOGRAFÍA

- Adhikari, Ratnakar; (2011); *Evaluating Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework; Aid for Trade Series; Issue Paper No. 20*; International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland, www.ictsd.org.
- CEPAL Y BANCO MUNDIAL (2011), Evaluación de daños y pérdidas sectoriales ocasionados por la Depresión Tropical 12-E noviembre de 2011.
- CEPAL (2009), Experiencias de articulación entre los sectores público y privado para la implementación de Tratados de Libre Comercio, Artecona, R (coordinadora), Diciembre 2009.
- CIEN. (2011). Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad para Guatemala. Guatemala: CIEN.
- CONAPEX (1996). Política Integrada de Comercio Exterior, Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones, Noviembre 1996.
- CONAPEX (2012). Política Integrada de Comercio Exterior, Competitividad e Inversiones, Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones, CONAPEX, Febrero de 2012. (Sin publicar)
- Cuevas, M., Auguste, S., & Artana, D. (2007). *Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala*. Interamerican Development Bank.
- Díaz, Lavarreda y Pieper (2002). "Análisis de las estrategias de liberalización comercial de Centroamérica." CIEN, Carta Económica No.236.
- GEM. (2010). *Global Entrepreneurship Monitor: 2010 Global Report*. GERA.
- Herrera, Aura. La Cooperación Técnica Alemana y su Incidencia en el Fomento de las Exportaciones de Productos No Tradicionales de Guatemala (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales), Guatemala: USAC, Noviembre 2003.
- Hoddinott, J; Maluccio, J.; Behrman, J.; Flores, R. (2006); Martorell, R.; *Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults*. National Institution of Health (NIH).
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2000). Estudio de la industria agroalimentaria en Guatemala. Enrique de Loma-Osorio Friend, Ronald Castillo Fonseca, Marité Río de Nevado, San José, C.R.: IICA : AECI, 2000.
- Maul, H., Bolaños, L., & Díaz, J. (2007). DR-CAFTA un año después: su impacto y recomendaciones para Guatemala. Guatemala: CIEN.
- OCDE (2005/2008). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción Accra.
- OCDE (2010). *Aid for Trade in 2008*. Paris: OCDE, 2010.
- OECD (2011). *Strengthening Accountability in Aid for Trade, The Development Dimension*, OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/9789264123212>
- OCDE and WTO (2011). *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*. OECD and WTO. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117471-en>

- OCDE y WTO (2009). *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*. Paris and Geneva: OECD and WTO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Guatemala: Hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano 2009-2010. PNUD: Guatemala: 2010.
- OMC (2009) Secretaría de la OMC. Examen de las Políticas Comerciales: Guatemala.
- SEGEPLAN (2011). Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural. Informe Anual de Progreso período Del 1° de enero al 31 de diciembre de 2010 Secretaría de Planificación y Programación - SEGEPLAN- Ministerio de Economía/PRONACOM Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- Fondo para el Desarrollo de la Telefonía -FONDETEL-.
- SEGEPLAN (2011). Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de la encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busan, 2011.
- SEGEPLAN (2011). Glosario de términos de cooperación internacional 2011.
- SEGEPLAN (2012). Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural. Informe Anual de Progreso período Del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011 Secretaría de Planificación y Programación - SEGEPLAN- Ministerio de Economía/PRONACOM Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- Fondo para el Desarrollo de la Telefonía -FONDETEL-.
- UFM. (2011). *Global Entrepreneurship Monitor: Reporte Nacional 2010-2011*. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- WTO (2006). *Communication from the World Bank*. Aid for Trade Task Force, Geneva: WTO, 2006.
- World Bank. Doing Business 2012. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/guatemala>
- Yamada, Gustavo y Juan Castro (2008). Gasto público y desarrollo social en Guatemala: diagnóstico y propuesta de medidas.

SELECTED ICTSD ISSUE PAPERS

Agriculture Trade and Sustainable Development

- US Farm Policy and Risk Assistance: The Competing Senate and House Agriculture Committee Bills of July 2012. By Carl Zulauf and David Orden. Issue Paper No. 44, 2012.
- Net Food-Importing Developing Countries: Who They Are, and Policy Options for Global Price Volatility. By Alberto Valdés and William Foster. Issue Paper No. 43, 2012.
- Trade Policy Options for Enhancing Food Aid Effectiveness. By Edward Clay. Issue Paper No. 41, 2012.
- Possible Effects of Russia's WTO Accession on Agricultural Trade and Production. By Sergey Kiselev and Roman Romashkin. Issue Paper No. 40, 2012.
- Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development: A Review of Legislative Proposals. By Alan Matthews. Issue paper No. 39, 2011.
- Improving the International Governance of Food Security and Trade. By Manzoor Ahmad. Issue Paper No. 38, 2011.
- Food Reserves in Developing Countries: Trade Policy Options for Improved Food Security. By C. L. Gilbert, Issue Paper No. 37, 2011.
- Global Food Stamps: An Idea Worth Considering? By Tim Josling, Issue Paper No. 36, 2011.

Competitiveness and Sustainable Development

- Una Evaluación De La Ayuda Para El Comercio En La Práctica. By Ricardo Paredes. Issue Paper No. 24, 2012.
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Nepal. By Ratnakar Adhikari, Paras Kharel and Chandan Sapkota, Issue Paper No. 23, 2011.
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Cambodia. By Siphana Sok, Cambodochine Dao, Chandarot Kang and Dannel Liv. Issue Paper No. 22, 2011.
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Malawi. By Jonathan Said, John McGrath, Catherine Grant and Geoffrey Chapman. Issue Paper No. 21, 2011.
- Evaluating Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework. . By Ratnakar Adhikari. Issue Paper No. 20, 2011.
- EU Climate Policies and Developing Country Trade Vulnerability: An Overview of Carbon Leakage-Sensitive Trade Flows. By ICTSD. Issue Paper No. 19, 2011.
- The Allocation of Emission Allowances Free of Charge: Legal and Economic Considerations. By I. Jegou and L. Rubini, Issue Paper No. 18, 2011.
- The Role of International Trade, Technology and The Role of International Trade, Technology and Structural Change in Shifting Labour Demands in South Africa. By H. Bhorat, C. van der Westhuizen and S.Goga. Issue Paper No. 17, 2010.
- Trade Integration and Labour Market Trends in India: an Unresolved Unemployment Problem. By C.P. Chandrasekhar. Issue Paper No. 16, 2010.
- The Impact of Trade Liberalization and the Global Economic Crisis on the Productive Sectors, Employment and Incomes in Mexico. By A. Puyana. Issue Paper No. 15, 2010.
- Globalization in Chile: A Positive Sum of Winners and Losers. By V. E. Tokman. Issue Paper No. 14, 2010.

Dispute Settlement and Legal Aspects of International Trade

- Conflicting Rules and Clashing Courts. The Case of Multilateral Environmental Agreements, Free Trade Agreements and the WTO. By Pieter Jan Kuijper. Issue Paper No.10, 2010.
- Burden of Proof in WTO Dispute Settlement: Contemplating Preponderance of the Evidence. By James Headen Pfitzer and Sheila Sabune. Issue Paper No. 9, 2009.
- Suspension of Concessions in the Services Sector: Legal, Technical and Economic Problems. By Arthur E. Appleton. Issue Paper No. 7, 2009.

Fisheries, International Trade and Sustainable Development

- The Importance of Sanitary and Phytosanitary Measures to Fisheries Negotiations in Economic Partnership Agreements. By Martin Doherty. Issue Paper No. 7, 2008.
- Fisheries, Aspects of ACP-EU Interim Economic Partnership Agreements: Trade and Sustainable Development Implications. By Liam Campling. Issue Paper No. 6, 2008.

Innovation, Technology and Intellectual Property

- Bridging the Gap on Intellectual Property and Genetic Resources in WIPO's Intergovernmental Committee (IGC). By David Vivas-Eugui. Issue Paper No. 34, 2012.
- The Influence of Preferential Trade Agreements on the Implementation of Intellectual Property Rights in Developing Countries. By Ermias Tekeste Biadgleng and Jean-Christophe Maur. Issue Paper No. 33, 2011.
- Intellectual Property Rights and International Technology Transfer to Address Climate Change: Risks, Opportunities and Policy Options. By K. E. Maskus and R. L. Okediji. Issue Paper No. 32, 2010
- Intellectual Property Training and Education: A Development Perspective. By Jeremy de Beer and Chidi Oguamanam. Issue Paper No. 31, 2010.
- An International Legal Framework for the Sharing of Pathogens: Issues and Challenges. By Frederick M. Abbott. Issue Paper No. 30, 2010.
- Sustainable Development In International Intellectual Property Law - New Approaches From EU Economic Partnership Agreements? By Henning Grosse Ruse - Khan. Issue Paper No. 29, 2010.

Trade in Services and Sustainable Development

- Facilitating Temporary Labour Mobility in African Least-Developed Countries: Addressing Mode 4 Supply-Side Constraints. By Sabrina Varma. Issue Paper No.10, 2009.
- Advancing Services Export Interests of Least-Developed Countries: Towards GATS Commitments on the Temporary Movement of natural Persons for the Supply of Low-Skilled and Semi-Skilled Services. By Daniel Crosby, Issue Paper No. 9, 2009.

Environmental Goods and Services Programme

- Market Access Opportunities for ACP Countries in Environmental Goods. By David Laborde, Csilla Lakatos. Issue Paper No. 17, 2012
- Facilitating Trade in Services Complementary to Climate-friendly Technologies. By Joy Aeree Kim. Issue Paper No. 16, 2011.
- Deploying Climate-Related Technologies in the Transport Sector: Exploring Trade Links. By Rene Vosenaar. Issue Paper No. 15, 2010
- Harmonising Energy Efficiency Requirements - Building Foundations for Co-operative Action. By Rod Janssen. Issue Paper No. 14, 2010
- Climate-related single-use environmental goods. By Rene Vosenaar. Issue Paper No.13, 2010.
- Technology Mapping of the Renewable Energy, Buildings, and transport Sectors: Policy Drivers and International Trade Aspects: An ICTSD Synthesis Paper. By Renee Vosenaar and Veena Jha. Issue Paper No.12, 2010.

Trade and Sustainable Energy

- International Transport, Climate Change and Trade: What are the Options for Regulating Emissions from Aviation and Shipping and what will be their Impact on Trade? By Joachim Monkelbaan. Background Paper, 2010.
- Climate Change and Trade on the Road to Copenhagen. Policy Discussion Paper, 2009.
- Trade, Climate Change and Global Competitiveness: Opportunities and Challenge for Sustainable Development in China and Beyond. By ICTSD. Selected Issue Briefs No. 3, 2008.

Regionalism and EPAs

- Questions Juridiques et Systémiques Dans les Accords de Partenariat économique : Quelle Voie Suivre à Présent ? By Cosmas Milton Obote Ochieng. Issue Paper No. 8, 2010.
- Rules of Origin in EU-ACP Economic Partnership Agreements. By Eckart Naumann. Issue Paper No. 7, 2010.
- SPS and TBT in the EPAs between the EU and the ACP Countries. By Denise Prévost. Issue Paper No. 6, 2010.
- Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales: Estado actual del arte. By Pablo Lazo Grandi. Issue Paper No. 5, 2010.
- Revisiting Regional Trade Agreements and their Impact on Services and Trade. By Mario Marconini. Issue Paper No. 4, 2010.
- Trade Agreements and their Relation to Labour Standards: The Current Situation. By Pablo Lazo Grandi. Issue Paper No. 3, 2009.

Global Economic Policy and Institutions

- Multilateral Negotiations at the Intersection of Trade and Climate Change: An overview of Developing Countries' Priorities in UNCSD, UNFCCC and WTO Processes. By Manual A. J. Teehanke, Ingrid Jegou, Rafael Jacques Rodrigues. Issue Paper No. 2, 2012.
- The Microcosm of Climate Change Negotiations: What Can the World Learn from the European Union? By Håkan Nordström, Issue Paper No. 1, 2009.

Otras Publicaciones de los Programas sobre Competitividad y Desarrollo de ICTSD incluye:

- A Review of Trade Preference Schemes for the World's Poorest Countries. By Sam Laird. Issue Paper No. 25, 2012
- Una Evaluación De La Ayuda Para El Comercio En La Práctica. By Ricardo Paredes. Documento de Fondo No. 24, 2012
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Nepal. By Ratnakar Adhikari, Paras Kharel and Chandan Sapkota. Issue Paper No. 23, 2011
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Cambodia. By Siphana Sok, Cambodochine Dao, Chandarot Kang and Dannel Liv. Issue Paper No. 22, 2011
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Malawi. By Jonathan Said, John McGrath, Catherine Grant and Geoffrey Chapman. Issue Paper No. 21, 2011
- Evaluating Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework. By Ratnakar Adhikari. Issue Paper No. 20, 2011
- EU Climate Policies and Developing Country Trade Vulnerability: An Overview of Carbon Leakage-Sensitive Trade Flows. By ICTSD. Issue Paper No. 19, 2011
- The Allocation of Emission Allowances Free of Charge: Legal and Economic Considerations. By I. Jegou and L. Rubini. Issue Paper No. 18, 2011
- The Role of International Trade, Technology and Structural Change in Shifting Labour Demands in South Africa. By H. Borat, C. van der Westhuizen and S. Goga. Issue Paper No. 17, 2010
- Trade Integration and Labour Market Trends in India: An Unresolved Unemployment Problem. By C.P. Chandrasekhar. Issue Paper No. 16, 2010
- The Impact of Trade Liberalization and the Global Economic Crisis on the Productive Sectors, Employment and Incomes in Mexico. By A. Puyana. Issue Paper No. 15, 2010
- Globalization in Chile: A Positive Sum of Winners and Losers. By V.E. Tokman. Issue Paper No. 14, 2010
- Practical Aspects of Border Carbon Adjustment Measures – Using a Trade Facilitation Perspective to Assess Trade Costs. By S. Persson. Issue Paper No. 13 by, 2010
- Trade, Economic Vulnerability, Resilience and the Implications of Climate Change on Small Island and Littoral Developing Economies. By Robert Read. Issue Paper No. 12, 2010.

Sobre el Centro para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), www.ictsd.org.

Fundado en 1996, el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental sin fines de lucro basada en Ginebra. Por medio de la provisión de información, creación de una red de contactos, promoción de diálogo, investigación y construcción de capacidades, el Centro persigue dos objetivos principales. Por un lado, empoderar a las partes involucradas en la política comercial y por otro, influir en el sistema multilateral de comercio a fin de promover el desarrollo sostenible.