



DIAGNÓSTICO DEL SECTOR PRIVADO

CREANDO MERCADOS EN GUATEMALA

Liberando el potencial del sector privado para lograr un crecimiento y un desarrollo económico sostenibles e inclusivos

Septiembre 2023

Sobre IFC

IFC—miembro del Grupo del Banco Mundial—es la institución de desarrollo dedicada exclusivamente a promover al sector privado de los mercados emergentes y las economías en desarrollo. Trabaja en más de 100 países, utilizando nuestro capital, capacidad de movilización, experiencia e influencia para crear empleos y elevar los niveles de vida, especialmente para los pobres y vulnerables.

En el ejercicio de 2023, IFC comprometió una cifra récord de US\$43.7 para empresas privadas e instituciones financieras de países en desarrollo, aprovechando el poder del sector privado para mejorar la vida de las personas mientras las economías enfrentan los impactos de las crisis globales agravadas. Para obtener más información, visite www.ifc.org.

© International Finance Corporation 2023. Reservados todos los derechos.
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20433

El material de este trabajo tiene derechos de autor. Copiar y/o transmitir partes o la totalidad de este trabajo sin permiso puede constituir una violación de la ley aplicable. IFC no garantiza la exactitud, confiabilidad o integridad del contenido incluido en este trabajo, ni de las conclusiones o juicios aquí descritos, y no acepta ninguna responsabilidad por cualquier omisión o error (incluidos, entre otros, errores tipográficos y errores técnicos). en el contenido o por confiar en el mismo. Los hallazgos, interpretaciones, puntos de vista y conclusiones expresados en este documento son los de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de los Directores Ejecutivos de la IFC o del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el Banco Mundial) o los gobiernos a los que representar.

Fotos: Portada, © Salmonnegro/Adobe Stock; pag. 1, © Christian Hartmann/Shutterstock; pag. 9, © María Fleischmann/Banco Mundial; pag. 15, © Hurst Photo/Shutterstock; pag. 40 © María Fleischmann/Banco Mundial.

CONTENIDO

<i>Agradecimientos</i>	<i>iv</i>
<i>Resumen ejecutivo</i>	<i>v</i>
<i>Abreviaturas y acrónimos</i>	<i>xix</i>
1 INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO NACIONAL	1
1.1 Crecimiento económico modesto y pobreza y desigualdad elevadas	2
1.2 Baja productividad, IED y crecimiento de las exportaciones	6
1.3 Vulnerabilidad al cambio climático	7
2 EL ESTADO DEL SECTOR PRIVADO	9
2.1 Alto nivel de informalidad	10
2.2 Productividad laboral baja y estancada	11
3 LIMITACIONES TRANSVERSALES AL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO	15
3.1 Acceso limitado de las MiPYMEs al financiamiento	16
3.2 Brechas de infraestructura	24
3.3 Marco jurídico, solución de controversias y gobernanza	33
4 EVALUACIONES SECTORIALES	40
4.1 Marco para la selección de sectores	41
4.2 Sector agrícola	43
4.3 Manufactura ligera	72
APÉNDICE	
A Resultados de la selección de los sectores	90

AGRADECIMIENTOS

El Diagnóstico del Sector Privado de Guatemala (en inglés, *Country Private Sector Diagnostic* o CPSD) fue elaborado por un equipo dirigido por David Cal MacWilliam (Economista Sénior, Banco Mundial) y Denny Lewis-Bynoe (Economista Sénior, IFC) como co-líderes del equipo de trabajo, y los co-líderes anteriores del equipo de trabajo Johannes Herderschee (Economista Sénior, Banco Mundial) y Miguel Pereira Mendes (Economista, IFC). El equipo agradece la robusta participación de los siguientes miembros del equipo que contribuyeron a las evaluaciones sectoriales: Rita Ramalho (Economista Principal); Rafael Chelles Barroso (Economista Sénior); Fausto Andrés Patiño Peña (Economista); Viviana María Eugenia Perego (Economista en Agricultura); Tomás Ricardo Rosada Villamar (Economista Sénior en Agricultura); Christian Zambaglione (Economista); Douglas Randall (Especialista Sénior en Sector Financiero); David Bassini Ortiz (Consultor ET); Rodrigo Leonel Castillo Pérez (Consultor ET); Anjali Kishore Shahani Moreno (Oficial de Operaciones); María Asunción Rodenas Caparros (Analista de Operaciones), Fabián Hinojosa Couleau (Especialista Sénior en Transporte) y Ana Silvia Aguilera (Consultora en Transporte). También se agradece a Tatiana Nenova, (Gerente Regional, IFC) y Doerte Doemeland (Gerente de Práctica, Banco Mundial) por su orientación durante todo el proceso. El equipo también desea dar las gracias a Giselle Velásquez por la edición y el formateo del documento, así como la prestación de apoyo administrativo, y a Zakia Nekaien-Nowrouz por el apoyo en la edición y el formateo del documento.

Además, el equipo agradece los conocimientos específicos sobre diversos sectores aportados por consultores externos, incluidos: Lisardo A. Bolaños Fletes; Roberto Bermejo; y el equipo de la Universidad del Valle de Guatemala, en particular Carla Catalina Galdamez Vanegas, Isabel Alonzo Flores, Benjamín Nicolás Leiva Crispi, Edwin Josué Castellanos López, Florencio Rolando Cifuentes Velásquez y Juan Fernando Díaz Lara.

El equipo agradece a Marco Scuriatti, Fernando Paredes, Mariela Alpírez García Araujo, Juan Francisco Ron y demás personal del equipo administrativo y de apoyo al cliente de la Oficina del Banco Mundial en Guatemala, quienes hicieron los arreglos necesarios para la extensa serie de reuniones de la misión y brindaron un apoyo administrativo fundamental.

El equipo agradece los comentarios de los revisores pares Thomas Farole, (Economista Principal, Banco Mundial); Winston Dawes, (Economista Sénior en Agricultura, Banco Mundial) y Mia Rodríguez (Country Officer, World Bank), and Lina Sun Kee (Senior Operations Officer, World Bank).

Por último, el equipo desea expresar su más sincero agradecimiento por las excelentes contribuciones recibidas de representantes de los sectores público y privado guatemaltecos durante la preparación de este informe y por la coordinación de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA), que ayudó a facilitar esta participación.

RESUMEN EJECUTIVO

Este Diagnóstico del Sector Privado del País (CPSD, por sus siglas en inglés) es una iniciativa conjunta del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) para identificar las reformas de política que catalizarán la inversión del sector privado y el desarrollo económico en Guatemala dentro de los próximos 3 a 5 años. Su objetivo es identificar las barreras y oportunidades para impulsar la contribución de un sector privado cada vez más dinámico al crecimiento económico, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida, y apoyar los esfuerzos del Gobierno de Guatemala para facilitar el crecimiento de un sector privado robusto y competitivo. Las áreas de enfoque seleccionadas, las conclusiones sobre políticas y las recomendaciones son consistentes con el marco analítico presentado en la actualización del Diagnóstico Sistemático del País (SCD, por sus siglas en inglés) para Guatemala,¹ que destaca las ventajas de un desarrollo más diversificado espacialmente.

Guatemala, la mayor economía de Centroamérica, continúa luchando con tasas modestas de crecimiento económico y altos niveles de pobreza y desigualdad. Entre 2000 y 2019, el crecimiento promedio anual del PIB fue de 3.5 por ciento, en un contexto de estricta gestión fiscal y monetaria,² pero las mejoras en los indicadores de pobreza y desarrollo social fueron lentas y desiguales. La tasa nacional de recuento de la pobreza sigue siendo alta, del 56 por ciento,³ el coeficiente de Gini es del 0.45 por ciento y el 48.2 por ciento de la población vive en zonas rurales. Guatemala es uno de los países de América Latina y el Caribe (ALC) con mayor índice de desigualdad de género y menor tasa de participación femenina en el mercado laboral.

Con un sector público pequeño, el sector privado debe ser claramente el motor principal del crecimiento y la creación de empleos. Sin embargo, el desarrollo y el crecimiento del sector privado en Guatemala se ven limitados por varios factores. Estas barreras se detallan más adelante en este informe, pero incluyen un entorno empresarial débil, falta de acceso al financiamiento, brechas de infraestructura y limitaciones de gobernanza, entre otras. Este entorno desafiante para el sector privado crea importantes barreras de entrada, tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras, reduce los rendimientos de entrada, limita la competencia, ya que las empresas existentes ejercen un dominio del mercado, y reduce la innovación, disminuyendo así significativamente el crecimiento potencial del empleo y de la productividad del sector privado. Estas barreras conducen además a un sector informal floreciente de baja productividad, lo que dificulta el crecimiento del ingreso per cápita.

Las empresas formales en Guatemala sufren de bajos niveles de dinamismo e innovación, lo que limita su desarrollo y competitividad. El Informe de Competitividad Global 2020 clasificó a Guatemala en el lugar 96 entre 141 países en dinamismo empresarial y en el lugar 98 en capacidad de innovación.⁴ Debido a las

bajas tasas de entrada de empresas, la edad promedio de las empresas aumentó de 17.5 a 28.5 años entre 2006 y 2017, una de las estructuras de edad más antiguas a nivel mundial. Las tasas de entrada de empresas también se ven afectadas por la falta de regulación antimonopolio o de una ley de competencia en el país, lo que crea más barreras a la entrada de nuevas empresas, afecta la competitividad y disminuye el potencial del país para participar en los mercados de inversión. La falta de dinamismo también se refleja en la renuencia de las empresas a aumentar su plantilla laboral. En relación con lo anterior, las empresas se enfrentan a un entorno de innovación adverso, tal como lo demuestra el reducido y decreciente porcentaje de empresas que reportan haber gastado en investigación y desarrollo (15.5 por ciento) o haber introducido una innovación de procesos (37 por ciento).

La economía ha pasado de las actividades predominantemente agrícolas de baja productividad a la manufactura y los servicios, pero los empleos de calidad son limitados. Aunque el crecimiento del sector de los servicios, enfocado sobre todo en el mercado nacional, ha aumentado el empleo, no ha generado los puestos de trabajo de calidad necesarios para mantener y mejorar los resultados económicos. El sector se caracteriza por un gran número de pequeñas empresas, que exportan poco y en su mayoría operan de manera informal con bajos niveles de productividad. Desde 2014, las oportunidades de empleo en el sector formal se han estancado, provocando un descenso del ingreso promedio. El amplio sector informal de Guatemala representa entre el 46 y el 48 por ciento del PIB y el 80 por ciento del empleo total.⁵ A medida que la oferta de trabajadores en búsqueda de empleos formales aumentaba y la demanda se estancaba, los salarios cayeron más de 10 por ciento durante 2014-19, continuando con un patrón a largo plazo.⁶ La inversión total se mantuvo baja en un promedio del 13 por ciento del PIB durante 2014-19, y un creciente superávit de la cuenta corriente puso de relieve el creciente movimiento de capital hacia el extranjero. En consecuencia, la creación de mejores puestos de trabajo para más personas y la disminución de los incentivos para la migración económica requerirán un sector privado más dinámico y competitivo.

Aunque el desempleo en Guatemala es relativamente bajo, las altas tasas de subempleo plantean un reto importante. Para que los trabajadores salgan de la inactividad, abandonen el sector informal y otras actividades de baja productividad y se incorporen al sector formal, se necesitan empleos más atractivos. La creación de más y mejores empleos en el sector privado también reducirá los incentivos para la migración, limitará la fuga de cerebros y ayudará al país a capitalizar su dividendo demográfico. La migración en Guatemala está fuertemente asociada a factores económicos, concretamente al desempleo y al subempleo. La emigración, principalmente a los Estados Unidos, ha aumentado en los últimos años, impulsando la entrada de remesas, pero la emigración y las remesas no son un modelo duradero para el crecimiento a largo plazo, y la aceleración de la creación de empleos en el sector privado nacional sigue siendo un objetivo de política fundamental.

Por ello, el desafío laboral en Guatemala consiste tanto en aumentar el acceso a las oportunidades de empleo asalariado como en la calidad del empleo y los niveles salariales. Por lo tanto, el CPSD y el análisis que sigue se enfocan en abordar

estos dos retos relacionados con el empleo mediante el fomento y la facilitación de un sector privado cada vez más dinámico, creciente y productivo.

El crecimiento limitado del sector privado y la competencia también limitan las oportunidades de deslocalización cercana (*nearshoring*) en la expansión del comercio con México y Estados Unidos. La dependencia de Guatemala de un número limitado de exportaciones de bajo valor agregado restringe su potencial de crecimiento. La economía de Guatemala se encuentra en un nivel intermedio de diversificación, produciendo bienes y servicios relativamente sencillos que muchos países son capaces de exportar de forma competitiva. Guatemala también está menos integrada en la economía mundial que otros países con niveles similares de ingreso per cápita. La transformación económica, facilitada al abordar las limitaciones señaladas en este informe, permitiría a Guatemala capitalizar mayores beneficios del comercio, generando al mismo tiempo más empleos y de mejor calidad en el sector privado, vinculados a un mayor crecimiento de la productividad.

La administración actual está comprometida con una agenda de desarrollo liderada por el sector privado, destinada a impulsar la recuperación social y económica del país. El programa *Guatemala No Se Detiene* (GNSD), lanzado en 2021, incluye una ambiciosa estrategia para aumentar la producción de 20 de los principales productos de exportación en hasta US\$5,000 millones y crear 2.5 millones de empleos formales para 2030. La iniciativa establece una hoja de ruta para atraer más IED a mediano plazo en sectores de alto potencial e industrias clave orientadas a la exportación, en particular para beneficiarse de las aparentes oportunidades de *nearshoring*. El plan también pone un énfasis renovado en abordar los desajustes de habilidades a través de programas dirigidos y coordinados por la Secretaría de Economía y el PRONACOM (Programa Nacional de Competitividad).

Si bien el sector privado seguirá siendo el principal motor económico, el gobierno también debe abordar los desafíos de larga data en la política fiscal y la administración pública para brindar un mejor respaldo al desarrollo robusto del sector privado. Los ingresos y el gasto público de Guatemala se encuentran entre los más bajos de ALC, ascendiendo a solo el 12.2 y el 13.4 por ciento del PIB, respectivamente, en 2021. Las leyes y regulaciones clave se aplican de forma desigual o no se aplican en absoluto. Las empresas privadas de Guatemala se enfrentan a un clima empresarial desafiante que impide su crecimiento y desarrollo. La Encuesta de Empresas 2017 del Banco Mundial y el Informe Anual de Competitividad Global del Foro Económico Mundial destacaron el impacto adverso en el sector privado de la inestabilidad política, la corrupción, el crimen, una burocracia gubernamental ineficiente y la competencia asimétrica del amplio sector informal.⁷ El informe del Banco Mundial “Guatemala: Políticas para la recuperación empresarial, el empleo y la transformación económica”⁸ constató que las deficiencias del entorno regulatorio limitan la entrada, el crecimiento y la competitividad de las empresas formales. Los elevados costos administrativos, el débil estado de derecho, los largos y costosos procesos de ejecución de contratos y los complejos procedimientos de insolvencia son algunos de los principales obstáculos a los que se enfrentan las empresas guatemaltecas. Al mejorar el entorno empresarial, Guatemala podría beneficiarse de la inversión en sectores estratégicos.

cos como la agricultura, los servicios recreativos y manufactura ligera, especialmente la relacionada con el procesamiento de alimentos, como la producción de carne y aceites, lo que no solo reduciría la pobreza, sino también las disparidades entre grupos desfavorecidos como las mujeres, los indígenas y los jóvenes.

Limitaciones transversales

Tras la pandemia, el CPSD es oportuno para ayudar al país a identificar los principales obstáculos y/o limitaciones a la inversión privada y a formular las reformas de política adecuadas. El CPSD se enfoca en tres cuestiones transversales que representan limitaciones fundamentales a las que se enfrenta el sector privado desde hace mucho tiempo: (i) el acceso limitado de las MiPYMEs al financiamiento; (ii) las brechas de infraestructura; y (iii) la debilidad de la gobernanza, la corrupción, y los sistemas de solución de controversias.

Acceso limitado de las MiPYMEs al financiamiento

El acceso al financiamiento, en particular para los productores agrícolas y las MiPYMEs, es fundamental para la generación de empleos, el aumento de la productividad y el crecimiento económico inclusivo. Muchas MiPYMEs y productores agrícolas de Guatemala tienen dificultades para acceder a un financiamiento que satisfaga sus necesidades, debido a los costos elevados, los requisitos excesivos en materia de garantías, el rígido diseño de los productos y la protección limitada de los consumidores. Según estimaciones de la IFC, el déficit de financiamiento de las MiPYMEs en Guatemala equivale al 22 por ciento del PIB, más de seis veces el volumen actual de financiamiento de las MiPYMEs.⁹ La brecha de financiamiento de las MiPYMEs en Guatemala es mayor que la de varios países pares de la región (por ejemplo, Honduras y Costa Rica), así como que el promedio regional. Las zonas rurales, en particular, tienen un acceso limitado al financiamiento, ya que muchos bancos comerciales concentran sus operaciones en las áreas metropolitanas. De hecho, el crédito al sector agropecuario representa menos del 5 por ciento de la cartera total del sistema bancario (SIB, 2022). Canalizar mayores volúmenes de financiamiento a través del sector financiero formal requiere: requisitos de documentación y garantías que correspondan a las condiciones socioeconómicas de la población; procesos acelerados de toma de decisiones; condiciones convenientes de financiamiento (es decir, monto, tasa, plazo y frecuencia de pago); certidumbre a largo plazo de las ganancias de bienestar derivadas de una buena reputación crediticia; y certeza a largo plazo de una oferta sostenible de financiamiento por parte del sector formal.

Se necesitan esfuerzos de reforma e inversiones para mejorar el acceso de las MiPYMEs y los productores agrícolas al financiamiento. Las reformas recientes, incluidas las nuevas leyes de arrendamiento o *leasing* financiero e insolvencia, son prometedoras para mejorar el entorno propicio para el acceso de las MiPYMEs y los productores agrícolas al financiamiento. Sin embargo, se necesita un programa de reformas más ambicioso para abordar las barreras persistentes al acceso al financiamiento, incluyendo la mejora y ampliación de las infraestructu-

ras de crédito y de pago; un mayor desarrollo de los productos de *leasing* y de factoraje electrónico; la promoción de la competencia y la mejora del diseño de productos a través de la innovación y la tecnología financiera; la mitigación de los riesgos asociados a los préstamos a las MiPYMEs, incluyendo la expansión y el desarrollo de productos de seguros; la aceleración de la transformación digital de las cooperativas y las instituciones de microfinanzas; y el fortalecimiento de la protección de los consumidores financieros.

Grandes brechas de infraestructura

Las empresas de Guatemala se enfrentan a importantes limitaciones de infraestructura, lo que les impide aprovechar el acceso estratégico a los océanos Atlántico y Pacífico. Según el Informe de Competitividad Global, Guatemala ocupa el lugar 114 entre 141 países en términos de infraestructura de transporte, debido a la escasa conectividad por carretera y a la mala calidad de la infraestructura vial. Alrededor del 19 por ciento de las empresas de Guatemala identificaron las deficiencias en el sistema de transporte como una limitación importante para la actividad, por encima del promedio regional de Centroamérica del 16.7 por ciento.¹⁰

Las deficiencias en la conectividad del transporte y la mala calidad de la infraestructura de transporte de Guatemala plantean importantes limitaciones para el desarrollo de las empresas y del sector privado en general. La infraestructura de transporte de Guatemala se basa principalmente en una red de carreteras que consta de aproximadamente 28,000 km de carreteras registradas y no registradas. En relación con la superficie del país, la densidad de carreteras está por debajo del promedio de América Latina (15.5 km² frente a 22 km/100 km²),¹¹ lo que se traduce en una baja cobertura de la red de carreteras y limita el acceso a los mercados y los servicios públicos, especialmente en las zonas más pobres. Aunque la Ciudad de Guatemala goza de una calidad de infraestructura ligeramente superior, las empresas situadas fuera de la capital experimentan importantes limitaciones de transporte. La infraestructura portuaria nacional también desempeña un papel importante en las exportaciones e importaciones del país y ha experimentado un incremento significativo en los volúmenes movilizados, que han aumentado 77 por ciento en 15 años para llegar a 28 millones de toneladas métricas en 2019.¹² Sin embargo, los dos principales puertos del país, Puerto Quetzal y Santo Tomás de Castilla, ya han alcanzado sus límites de capacidad y se saturan regularmente, lo que obliga al país a utilizar cada vez más el puerto de Puerto Cortés, en Honduras. Guatemala también carece de centros logísticos diseñados para dar apoyo a los puertos, aeropuertos y la distribución urbana, y la infraestructura logística existente se concentra principalmente en torno al Área Metropolitana de Guatemala (AMG). Esto limita el acceso a los mercados en las zonas rurales al aumentar los costos y el tiempo asociados a las ineficiencias logísticas, socavando gravemente la competitividad de los productos agrícolas y limitando la capacidad de exportación, especialmente para los pequeños productores. Para abordar esta deficiencia será necesario invertir más en el manejo de cargas refrigeradas, paradas de descanso para camioneros, centros logísticos para reducir las ineficiencias y los cuellos de botella del transporte, e infraestructura de almacenamiento en frío en las cercanías de los puertos y de las principales zonas de producción agrícola.

Las zonas rurales también sufren brechas importantes en infraestructura de electrificación, digital e hidráulica. Guatemala tiene un mercado de electricidad liberalizado con una participación del sector privado del 86 por ciento en la generación de electricidad.¹³ Sin embargo, las tasas de electrificación rural siguen siendo bajas: el 16.3 por ciento de la población rural carece de acceso a la electricidad, porcentaje muy superior al de la población urbana (3.4 por ciento) (de la Fuente y Gómez, de próxima publicación). El acceso a la infraestructura digital es muy limitado y desigual. Mientras que el 62 por ciento de la población del país tiene acceso a teléfonos móviles, solo el 29 por ciento tiene acceso a Internet, y solo el 21 por ciento tiene acceso a una computadora (Instituto Nacional de Estadística, 2019), con la accesibilidad en las zonas rurales a la zaga de las zonas urbanas y el AMG. Los servicios de agua y saneamiento también son deficientes: el 14.7 por ciento de la población rural carecía de acceso a servicios de agua mejorados en 2018, en comparación con el 4.6 de sus contrapartes urbanas (de la Fuente y Gómez, de próxima publicación).

La inversión pública en infraestructura en Guatemala es baja en comparación con los estándares regionales y mundiales, con un promedio del 0.6 por ciento del PIB durante 2015-2019 (solo por encima de Brasil).¹⁴ En relación con esto, el estancamiento de los ingresos fiscales obstaculiza la capacidad del gobierno para invertir más.¹⁵ El estudio InfraSAP (Banco Mundial) destacó que la ejecución presupuestaria en infraestructura vial ha aumentado recientemente, pero existen preocupaciones sobre la calidad del gasto. La falta de un inventario general que establezca el estado y el nivel de daños a lo largo de la red de carreteras es una importante laguna de conocimiento que limita la capacidad del gobierno para establecer de forma independiente las prioridades de mantenimiento de las carreteras.¹⁶ La pandemia de COVID-19 y los desastres naturales han reducido el gasto público en infraestructura y dañado o reducido el stock de infraestructura. Esta limitación del financiamiento público de la infraestructura enfatiza aún más la necesidad de fomentar y permitir la inversión del sector privado en infraestructura.

Debilidad de la gobernanza, corrupción y sistemas de solución de controversias

El desempeño de Guatemala en los índices mundiales de calidad de la gobernanza, competitividad económica e integridad del sector público han empeorado significativamente desde 2015. El constante debilitamiento de las instituciones ha seguido erosionando la confianza en el Estado: en 2020, cerca de la mitad de la población creía que la corrupción había aumentado recientemente, frente al 40 por ciento en 2016. Un entorno contractual e institucional débil obstaculiza el desarrollo del sector privado, ralentizando la creación de empleos y socavando la productividad de las empresas. En 2017, una encuesta del World Enterprise Forum identificó al crimen y la corrupción como los desafíos más importantes para hacer negocios en Guatemala. Adicionalmente, la fragmentación política ha contribuido a un proceso legislativo cada vez más lento y poco receptivo. Además, las percepciones de corrupción y abuso de poder han aumentado en los últimos seis años, socavando un contrato social ya de por sí débil. La corrupción debilita el clima empresarial y de inversión, y más del 70 por ciento de las empresas consideran que la corrupción es una limitación importante para el crecimiento (Banco

Mundial, 2017). Informes recientes de LAPOP (2021) y el World Justice Project (2021) indican que la corrupción política y la influencia indebida están creciendo a medida que se debilitan los límites a los poderes gubernamentales. Además, la tasa de extorsión se ha duplicado en los últimos años, impulsada por la creciente prevalencia de las pandillas y el narcotráfico. Los costos relacionados con el crimen se estiman en alrededor del 3 por ciento del PIB anual (Jaitman, 2017).

Este débil entorno de gobernanza plantea desafíos para atraer IED a Guatemala, en gran parte debido a la falta de implementación de un sistema jurídico alineado con los estándares internacionales. Muchos de los problemas a los que Guatemala se enfrenta actualmente para atraer IED son estructurales, incluyendo la falta de instituciones y códigos de conducta que permitan la seguridad jurídica para la inversión. Aunque Guatemala ha creado instituciones específicas que se ocupan y promueven la IED,¹⁷ la evidencia indica que la pesada burocracia ha sido un factor disuasorio para la inversión.¹⁸ La búsqueda de rentas en tal entorno es endémica. A menudo se exige a los inversionistas potenciales, o a sus agentes, que visiten personalmente numerosas oficinas para obtener información adecuada y completa.¹⁹ Esto resulta extremadamente complicado y costoso para los inversionistas.

Los instrumentos de solución alternativa de controversias (SAC) pueden ser parte de la solución para atraer IED. La SAC, como herramienta de mejora de la transparencia, puede proporcionar mecanismos de rendición de cuentas y reparación, no solo entre el gobierno y las empresas inversionistas, sino también para los guatemaltecos y las empresas guatemaltecas. La creación de nuevos tipos de contratos para concesiones de bienes públicos y materias primas, y el aprovechamiento del potencial de la SAC como forma de mejorar la gobernanza, podría ser un paso importante para atraer IED y facilitar la inversión nacional.

Identificación de oportunidades en sectores específicos

El CPSD también identifica oportunidades en sectores específicos para atraer la inversión privada en un horizonte de tres a cinco años. Las oportunidades de inversión potenciales se evaluaron de acuerdo con seis criterios de selección, que valoraron su potencial para: (i) aumentar el crecimiento económico; (ii) fomentar la inclusión; (iii) apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático; y (iv) mejorar la gobernanza; así como su consistencia con (v) la estrategia de atracción de inversiones de Guatemala; y (vi) la experiencia analítica del Grupo del Banco Mundial (GBM). El CPSD prioriza las oportunidades de inversión que fomenten la creación de empleos inclusivos, especialmente entre las mujeres trabajadoras, así como aquellas que promuevan la formalización progresiva de las actividades informales. El impacto medioambiental y sobre el cambio climático de las posibles oportunidades se evalúa en términos de protección de los bosques, reducción de las emisiones de CO₂ y mejora de la resiliencia a los impactos meteorológicos. El proceso de selección también incorpora la viabilidad de las distintas medidas y permite a las empresas privadas operar eficazmente en un entorno con desafíos de gobernanza. Por último, las oportunidades

de inversión se evalúan en función de su consistencia con las prioridades del gobierno para atraer inversiones y con el cuerpo de análisis existente que sustenta las operaciones del Banco Mundial en Guatemala. El proceso de selección está respaldado por dos herramientas cuantitativas y una revisión documental del trabajo analítico clave realizado por el GBM sobre la competitividad de las exportaciones en Guatemala.

A partir de este análisis, se identifican dos sectores de enfoque principales: (i) la agricultura; y (ii) la manufactura ligera. Estos dos sectores son prioritarios para el gobierno y tienen un potencial significativo para impulsar un desarrollo más inclusivo. El sector agrícola, en el que Guatemala tiene una ventaja comparativa, podría impulsar la creación de empleos, especialmente en las zonas rurales, y el crecimiento de las exportaciones. La manufactura ligera tiene importantes posibilidades de generación de empleos, potencial de exportación, inclusión económica y potencial para fomentar la innovación.

Agricultura

El sector agroalimentario es central para el desarrollo económico, el empleo y la seguridad alimentaria de Guatemala. La producción agropecuaria en 2019 representó el 11 por ciento del PIB y empleó a más de 2.5 millones de personas, equivalentes al 32 por ciento de todos los trabajadores (Banco de Guatemala, 2022). La agricultura es también la principal fuente de ingresos en las áreas rurales, empleando al 70 por ciento de los trabajadores rurales y al 81 por ciento de los trabajadores indígenas en las áreas rurales, la mayoría de los cuales están empleados en la agricultura primaria (Zavala et al., 2019).

Las exportaciones agrícolas muestran un potencial significativo. Las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales, sobre todo frutas como papayas, aguacates y bayas, han aumentado y tienen un margen considerable para crecer. Además, aparte de producir y exportar materias primas, existen oportunidades para aumentar el valor agregado mejorando la calidad de los productos, realizando procesamientos adicionales o desarrollando nuevos usos comerciales para productos tradicionales y no tradicionales. Mejorar la calidad o ampliar la cartera de productos especiales, orgánicos, de comercio justo o amigables con el medio ambiente ofrece nuevas oportunidades de mercado para productos tradicionales como el café, el cardamomo y el banano. Una mayor capacidad de procesamiento podría permitir la producción de frutas y verduras deshidratadas o congeladas. El procesamiento secundario, por ejemplo, para producir pasta de verduras, salsas, productos enlatados y *chips* de vegetales, también podría generar oportunidades de creación de empleos y diversificación.

La competitividad del sector se ve limitada por los bajos niveles de diversificación y sofisticación y la escasa adopción de tecnologías nuevas y más productivas. Además de las limitaciones transversales señaladas anteriormente, la agricultura se ve limitada aún más por una productividad laboral baja y estancada, aproximadamente un tercio que la de los servicios y la industria, sobre todo en las zonas rurales (Banco Mundial, Food Smart Country Diagnostic 2021). En 2019, el 80 por ciento de los trabajadores del sector estaban empleados en la ag-

ricultura primaria y el 20 por ciento restante trabajaba en el procesamiento. El bajo valor agregado del sector por trabajador refleja un entorno en el que el 90 por ciento de los trabajadores son informales, el 80 por ciento de las explotaciones agrícolas tienen menos de 0.7 ha y el 60 por ciento de los agricultores se dedican a la producción de subsistencia con planes agronómicos y apoyo técnico limitados o inexistentes (Zavala et al., 2019).

Las pérdidas postcosecha presentan una limitación importante. Esto se debe a una inversión insuficiente en instalaciones de almacenamiento y conservación, incluido el almacenamiento en frío, la escasa información de mercado y la falta de adopción de prácticas mejoradas de manejo y gestión. Guatemala pierde 20 millones de toneladas de alimentos al año, lo que equivale al 38 por ciento de la producción total. Estas pérdidas corresponden al 15 por ciento de la tierra agrícola disponible, representan el 9 por ciento de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del país y cuestan el equivalente a 4.2 por ciento del PIB anual (Banco Mundial, 2020). Además, las brechas de infraestructura señaladas anteriormente y la falta de información sobre la ubicación de los mercados y sobre los precios provocan altos niveles de pérdida de alimentos a nivel de granja y pérdidas adicionales en las fases posteriores de la cadena de valor.

Manufactura ligera

El sector manufacturero representa aproximadamente el 20 por ciento del PIB y presenta un importante potencial de crecimiento. La manufactura ligera se beneficia de los acuerdos comerciales preferenciales, la proximidad a los Estados Unidos y las reformas recientes para mejorar el entorno empresarial global. Guatemala se beneficia de fuertes ventajas comparativas en algunas de sus exportaciones de manufactura ligera, pero desafortunadamente la mayoría de las exportaciones del país son de baja complejidad. Las exportaciones de manufacturas se han estancado en torno al 15 por ciento del PIB. La mayor parte de las actividades manufactureras se concentran en el Departamento de Guatemala, que alberga el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala, aunque se ha producido cierta descentralización gracias a la mejora de la infraestructura y a la creación de parques industriales en otras zonas del país. Es importante destacar que el sector manufacturero ha sido clave para incluir en la economía a grupos tradicionalmente marginados, aunque históricamente solo ha representado entre el 12 y el 14 por ciento de la fuerza laboral total, lo que contrasta con cerca del 30 por ciento en sectores como la agricultura y el comercio minorista. Sin embargo, alrededor del 53 por ciento de los trabajadores en actividades manufactureras son mujeres y el 46 por ciento de los trabajadores se identifican como indígenas (mayas, xincas o garífunas), porcentajes más altos a los observados en el resto de la economía.

Un mayor desarrollo del sector de la manufactura ligera podría ayudar a desencadenar el crecimiento de Guatemala. La manufactura ligera tiene un potencial significativo de generación de empleos con impactos positivos en los grupos marginados y vulnerables. Aunque el sector ha sido fundamental para posicionar a Guatemala como actor estratégico en las cadenas de valor regionales, existen oportunidades para una mayor integración en las cadenas de valor mundiales.

Guatemala se encuentra en una posición única para expandir su sector de manufactura ligera, basándose en las reformas gubernamentales y las prioridades de política, y aprovechando la actual tendencia hacia el *nearshoring*. Para aprovechar las ventajas geográficas del país, las autoridades deben seguir apoyando iniciativas destinadas a atraer nuevas inversiones y retener las existentes. Se presentan numerosas oportunidades. Fomentar el desarrollo de insumos nacionales para el sector de la manufactura ligera podría mejorar la relación estratégica de Guatemala con Norteamérica y presenta oportunidades de crecimiento para la fabricación de productos textiles y de prendas de vestir de mayor valor. Permitir la flexibilidad en la fijación del salario mínimo podría ayudar a aumentar la competitividad de las regiones más allá de Ciudad de Guatemala y una forma de hacerlo podría ser instituir diferentes categorías de salario mínimo para reflejar las diferencias significativas de productividad a lo largo de la geografía guatemalteca. Aliviar la congestión en las rutas comerciales clave reforzaría la posición de Guatemala como socio de *nearshoring*. La introducción de medidas para ayudar a las empresas a cumplir con los requisitos de la autoridad fiscal ayudaría a las empresas más pequeñas a ser más productivas y competitivas. La mejora de las habilidades de los trabajadores ayudaría a atraer nuevas inversiones en etapas más sofisticadas de las cadenas de valor de la manufactura ligera. Los diversos regímenes de suelo industrial podrían beneficiarse de una mayor claridad y transparencia en cuanto a las regulaciones que gobiernan cada régimen y apoyarían los esfuerzos para atraer inversión extranjera en el sector manufacturero en medio de la actual tendencia hacia el *nearshoring*. Por último, una mayor participación del sector bancario con las empresas de manufactura ligera (especialmente de prendas de vestir) podría contribuir a desencadenar un mayor crecimiento del sector.

Resumen de las principales recomendaciones

La tabla RE.1 a continuación se presenta un resumen de las principales recomendaciones. En secciones posteriores se incluyen recomendaciones más detalladas.

TABLA RE.1

Recomendaciones

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
ACCESO LIMITADO DE LAS MIPYMES AL FINANCIAMIENTO			
Débil entorno propicio para el acceso de las MiPYMEs al financiamiento	Implementar la Ley de Leasing y capacitar a la industria para desarrollar y ampliar los productos de <i>leasing</i> financiero.	MINECO, asociación de entidades de <i>leasing</i> financiero	A corto plazo
	Modificar la Ley Bancaria para que las EMF y las cooperativas puedan acceder al registro de créditos, impulsar el proyecto de ley sobre burós de crédito e identificar la institución que se encargará de la supervisión de los burós de crédito.	SIB, MINECO, BANGUAT, Junta Monetaria, Congreso	A mediano plazo
Disponibilidad limitada de productos financieros diversos e innovadores para las MiPYMEs	Reforzar el ecosistema del factoraje electrónico, en particular mediante el desarrollo de las capacidades de las instituciones financieras.	MINECO, SAT, SIB	A corto plazo
	Promulgar un marco jurídico y regulatorio proporcionado y basado en la actividad para permitir el desarrollo de la tecnología financiera (<i>fintech</i>), incluidos los operadores de dinero electrónico (<i>e-money</i>) y las plataformas de financiamiento colectivo (<i>crowdfunding</i>).	SIB, BANGUAT, Congreso	A mediano plazo
BRECHAS DE INFRAESTRUCTURA			
Marcos regulatorios y de gobernanza débiles	Revisar las discusiones para introducir cambios en el marco regulatorio relacionado con los procesos de contratación y los tipos de contrato, la adquisición de derechos de vía y la solución de controversias, entre otros.	Congreso	A corto plazo
Inversión escasa en infraestructura en comparación con la región	Desarrollar acuerdos de financiamiento que incluyan modalidades contractuales de participación privada y de riesgo compartido, como los Contratos Viales basados en Resultados y Desempeño, para complementar los recursos presupuestarios en consonancia con las necesidades del Plan de Desarrollo Vial (2018-2032).	MINFIN, MICIVI	A mediano plazo
Marco rígido para las APP	Revisar y reformar la Ley de APP y el marco institucional relacionado para crear procedimientos institucionales y acuerdos de coordinación interinstitucional que faciliten la preparación y el proceso de aprobación de proyectos de APP (con funciones claras). ^a	CONADIE, ANADIE, municipalidades (para licencias)	A corto y mediano plazo
MARCO JURÍDICO, SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y GOBERNANZA			
Débil adhesión a las normas judiciales internacionales, reducir la burocracia en torno a la ejecución y agilizar la solución de controversias y de los acuerdos contractuales	Reforzar las unidades jurídicas y las oficinas de solución alternativa de controversias en determinados ministerios y entidades gubernamentales para que puedan ofrecer un asesoramiento sólido a la administración pública sobre cuestiones contractuales.	Procurador General de la Nación, Congreso	A mediano plazo
	Considerar la creación de tribunales especializados, o de una sala dentro de un tribunal, para tratar los asuntos relacionados con la IED.	Procurador General de la Nación, Congreso	A mediano plazo

(La tabla continúa en la página siguiente)

TABLE RE.1

Recomendaciones (continuado)

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
	Los contratos deben incluir cláusulas que proporcionen una mayor seguridad jurídica, en particular aquellos contratos que puedan estar sujetos a estándares internacionales en materia de IED.	Procurador General de la Nación, Congreso	A mediano plazo
	Permitir la introducción de mecanismos de solución alternativa de controversias, incluido el arbitraje, tanto para los contratos nacionales como para los relacionados con la IED, y promover la negociación y la conciliación como medios de solución de controversias.	Procurador General de la Nación, Congreso	A mediano plazo
AGRICULTURA^B			
Los pequeños agricultores carecen de acceso a mercados rentables	Apoyar la integración de los pequeños agricultores en cooperativas que puedan aumentar el acceso de los agricultores al financiamiento, así como permitirles aumentar las exportaciones y llegar a nuevos mercados compartiendo los costos entre los pequeños y medianos productores.	MAGA y COCODES	A mediano plazo
La escasa capacidad técnica debilita la competitividad de las exportaciones	Brindar capacitación en prácticas y tecnologías agrícolas y empresariales.	MAGA, ICTA, AGREQUIMA, centros académicos como IARNA y CEEA	A mediano plazo
La infraestructura inadecuada limita la producción, la calidad, el transporte y el acceso al mercado	Promover e implementar la Política Nacional de Riego del MAGA, para facilitar el acceso de los pequeños productores a estrategias de inversión en el campo.	MICIVI	A corto plazo
	Mejorar las carreteras de todo el país, prestando especial atención a la conexión de las principales autopistas con las zonas de producción.	MINECO y AGEXPORT	A mediano plazo
La productividad del sector agrícola se ve afectada por la falta de acceso al financiamiento	Diseñar productos/esquemas de seguros agrarios para los pequeños agricultores y extenderlos a los riesgos biológicos, como plagas y enfermedades. Además, fomentar la participación privada en los seguros agrarios abordando disposiciones o políticas sobre seguros agrarios.	MAGA	A mediano plazo
La falta de I+D dificulta el desarrollo de material vegetativo adecuado, el control de plagas y el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios	Identificar los impactos potenciales del cambio climático en los cultivos existentes y técnicas de agricultura climáticamente inteligente para mitigar dichos impactos y adaptarse a ellos.	SIB, MAGA y compañías de seguros	A corto plazo
	Establecer políticas agrícolas y agroindustriales a largo plazo para productos estratégicos, con especial atención al cambio climático.	MAGA, MINECO, PRONACOM	A corto plazo
		MAGA	A mediano plazo
La fragilidad de los sistemas institucionales y regulatorios merma la eficiencia y eficacia del gasto público y del diseño de las políticas públicas	Mejorar la regulación y el cumplimiento con respecto al uso de pesticidas en consonancia con los mercados de exportación y ofrecer productos alternativos junto a las restricciones.	MINECO, OIRSA y AGREQUIMA	A mediano plazo
MANUFACTURA LIGERA			
Producción nacional limitada de insumos clave	Garantizar que el programa GNSD o un diálogo similar entre los sectores público y privado continúe para atraer la inversión privada.	MINECO, MINFIN	A corto plazo

(La tabla continúa en la página siguiente)

TABLE RE.1

Recomendaciones (continuado)

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
	Crear programas de desarrollo de proveedores locales para vincular a los proveedores locales con los inversionistas extranjeros y las empresas líderes existentes en Guatemala.	MINFIN	A corto plazo
Los costos laborales, debidos a un salario mínimo elevado, son altos en comparación con la productividad del trabajador guatemalteco promedio	Revisar y ajustar el salario mínimo para reflejar las importantes diferencias de productividad a lo largo de la geografía guatemalteca.	Ministerio del Trabajo	A corto plazo
Reducir los costos logísticos y fiscales y minimizar los retrasos en el comercio internacional	Modernizar las inspecciones de medicamentos por parte de la DIPAFRONT.	Ministerio de Gobernación, Congreso	A mediano plazo
	Introducir criterios uniformes que las empresas puedan seguir en relación con la compra de mercancías con descuento y la co-exportación.	Empresa Puerto Quetzal	A mediano plazo
Habilidades técnicas insuficientes de la fuerza laboral para sectores manufactureros cada vez más sofisticados	Organizar cursos de capacitación para empresarios, MiPYMEs y estudiantes universitarios para ayudarles a aprovechar el sistema de factura electrónica para preparar sus propias declaraciones fiscales.	SAT	A corto plazo
	Desarrollar las habilidades de los trabajadores del sector de la electrónica a través de: espacios comunales de aprendizaje (<i>makerspaces</i>), programas de transferencia de tecnología y un programa de alquiler de maquinaria del INTECAP a empresas emergentes (<i>startups</i>) para ayudar a los trabajadores a desarrollar las habilidades necesarias para construir productos y prototipos.	INTECAP, MINECO	A corto plazo
Grandes retrasos para aprobar ZDEEP y zonas francas	Desarrollar directrices claras, transparentes y exhaustivas sobre los requisitos para convertirse en usuario y/o desarrollador de zonas francas o ZDEEP.	MINFIN, SAT	A corto plazo
Conocimiento insuficiente de los instrumentos financieros por parte de los bancos del sector de las MYPYME	Identificar instrumentos financieros no gubernamentales de gestión de riesgos para que los bancos ofrezcan opciones de financiamiento a los subsectores de manufactura ligera.	MINECO, SIB, BANGUAT	A corto plazo

Nota: AGEXPORT = Asociación de Exportadores de Guatemala; AGREQUIMA = Asociación del Gremio Químico Agrícola; ANADIE = Agencia Nacional de Alianzas de Desarrollo de Infraestructura Económica; BANGUAT = Banco de Guatemala; CEEA = Centro de Estudios Agrícolas y Alimentarios; COCODE = Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural; CONADIE = Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica; DIPAFRONT = División de Puertos Aeroportos y Puestos fronterizos; GNSD = Guatemala No Se Detiene; IARNA = Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente; ICTA = Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas; INTECAP = Instituto Técnico de Capacitación y Productividad; MAGA = Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; EMF = entidades de microfinanciamiento; MICIVI = Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda; MINECO = Ministerio de Economía; MINFIN = Ministerio de Finanzas Públicas; PRONACOM = Programa Nacional de Competitividad; I+D = investigación y desarrollo; SAT = Superintendencia de Administración Tributaria; SIB = Superintendencia de Bancos; ZDEEP = Zona de Desarrollo Económico Especial Público.

- Los cambios sugeridos por la ANADIE en su propuesta de reforma a la Ley de APP (Decreto No. 16-2010) de junio de 2020 pueden orientar la implementación de esta recomendación, aunque pueden requerir un horizonte a mediano plazo.
- En la sección 5.1 se incluyen recomendaciones sobre cultivos específicos.

Notes

1. Banco Mundial, “Guatemala SCD Update: Building a Stronger Social Contract through Productive, Inclusive and Sustainable Growth” (Systemic Country Diagnostic update, Banco Mundial, Washington, DC, 2022).
2. Datos del Banco Mundial de las cuentas nacionales y archivos de datos de la OCDE de las cuentas nacionales.
3. La tasa de pobreza se calcula usando el umbral internacional de pobreza de US\$6.85 por persona por día en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2017.
4. K. Schwab y Foro Económico Mundial, ed., *The Global Competitiveness Report 2019* (Cologne: y Foro Económico Mundial, 2019).
5. Hulya Ulku and Gabriel Zaourak, *Unleashing Central America’s Growth Potential* (Washington, DC: Banco Mundial, 2021), <http://hdl.handle.net/10986/35503>.
6. Los datos de las encuestas del mercado laboral indican una caída de los salarios, mientras que los datos de las cuentas nacionales indican una participación estable de la mano de obra en el PIB.
7. Banco Mundial, “Enterprise Surveys,” (Washington, DC: Banco Mundial, 2017), <https://www.enterprisesurveys.org/>.
8. Banco Mundial, “Guatemala: Policies for Business Recovery, Jobs and Economic Transformation” (Washington, DC: Banco Mundial, 2021). <http://documents.worldbank.org/curated/en/0998000512082125310/>.
9. IFC 2018. MSME Finance Gap Database. Actualizada en 2018. En línea: <https://www.sme-financeforum.org/data-sites/msme-finance-gap>.
10. Los últimos datos de Guatemala se publicaron en 2017. El promedio regional de Centroamérica es un promedio simple construido con datos de 2016 de El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. Costa Rica y Panamá no se incluyeron en el promedio regional, ya que sus últimos datos son de 2010.
11. <https://www.iadb.org/en/news/guatemala-improve-and-rehabilitate-national-road-network-idb-support>.
12. *InfraSAP Guatemala, Improving Transport Connectivity*, Banco Mundial, 2017.
13. <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-olvido-de-pigmalion-otra-forma-mas-justa-de-tarifas-el-vad>.
14. *Infralatam*.
15. Los ingresos fiscales cayeron ligeramente del equivalente a 11.1 por ciento del PIB en 2013 al 10.5 por ciento en 2019. *Indicadores del Desarrollo Mundial*, Banco Mundial.
16. <https://www.prensalibre.com/pl-plus/guatemala/comunitario/conectividad-rota-causas-y-soluciones-para-una-red-vial-casi-en-abandono/>.
17. Véase como ejemplo el Programa Nacional de Competitividad de Guatemala -PRONACOM-, <https://www.pronacom.org/sobre-pronacom/>.
18. Roseth, *Ibid*.
19. Roseth, *Ibid*, oo.126.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
AGREQUIMA	Asociación del Gremio Químico Agrícola
ALC	América Latina y el Caribe
AMG	Área Metropolitana de Guatemala
ANADIE	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
APHIS	Servicio de Inspección Zoonosanitaria y Fitosanitaria
APP	Asociación público-privada
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPO	Externalización de procesos de negocio
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos
CARDEGUA	Asociación de Cardamomeros de Guatemala
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBRD	Contratos basados en resultados y desempeño
CEAA	Centro de Estudios Agrícolas y Alimentarios
CEAB	Centro de Estudios Ambientales y Biodiversidad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGIIA	Centro Guatemalteco de Innovación e Investigación Agroalimentaria
CHN	Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CIF	Fondo de Inversión en el Clima
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
COVIAL	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
COVID-19	Enfermedad por coronavirus de 2019
CPSD	Diagnóstico del sector privado del país (<i>Country Private Sector Diagnostic</i>)
CRIA	Consortios regionales de investigación agrícola
CRS	Servicio de Investigación del Congreso
DIPAFRONT	División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos
EDP	Evaluación de daños y pérdidas
EMF	Entidades de microfinanciamiento
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
ENPD	Evaluación de necesidades post-desastre

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDECOVERA	Federación de Cooperativas de las Verapaces
FEL	Sistema de facturación electrónica en línea
FENACOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito
FSAP	Programa de evaluación del sector financiero (<i>Financial Sector Assessment Program</i>)
FUNDARVEJA	Fundación Nacional de la Arveja
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GBM	Grupo del Banco Mundial
GNSD	Guatemala No Se Detiene
I+D	Investigación y desarrollo
IARNA	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICE	Índice de Complejidad Económica
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
IDM	Indicadores del desarrollo mundial
IED	Inversión extranjera directa
IFC	Corporación Financiera Internacional (<i>International Finance Corporation</i>)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
InfraSAP	Programa de evaluación del sector de infraestructura de transporte de Guatemala
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (<i>Inter-Governmental Panel on Climate Change</i>)
ISO	Organización Internacional de Normalización (<i>International Organization for Standardization</i>)
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado
IVCR	Índice de Ventaja Comparativa Revelada
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MAC	Microfinanciera de Ahorro y Crédito
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala
MIC	Microfinanciera de Inversión y Crédito
MICIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MICOOPE	Cooperativas de Ahorro y Crédito
MINECO	Ministerio de Economía
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala
MiPYMEs	MiMicro, pequeñas y medianas empresas
MOSCAMED	Programa de Lucha contra la Mosca Mediterránea de la Fruta
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala
NDF	Fondo Nórdico de Desarrollo

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
PTF	Productividad total de los factores
RGM	Registro de Garantías Mobiliarias
RTCA	Reglamento Técnico Centroamericano
SAC	Solución alternativa de controversias
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCD	Diagnóstico sistemático del país (<i>Systematic Country Diagnostic</i>)
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SIB	Superintendencia de Bancos
SIECA	Sistema de Integración Económica Centroamericana
SIT	Superintendencia de Comunicaciones
SIVIAL	Superintendencia de Infraestructura Vial
TCI	Índice de complementariedad comercial (<i>Trade Complementary Index</i>)
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UN-COMTRADE	Base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio de mercancías
UN-DESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (<i>U.S. Agency for International Development</i>)
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (<i>U.S. Department of Agriculture</i>)
VAS	Vía Alternativa del Sur
VCR	Ventaja Comparativa Revelada
ZDEEP	Zona de Desarrollo Económico Especial Público
ZEE	Zonas Económicas Especiales
ZOLIC	Zona Libre de Industria y Comercio

1

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO NACIONAL



1.1

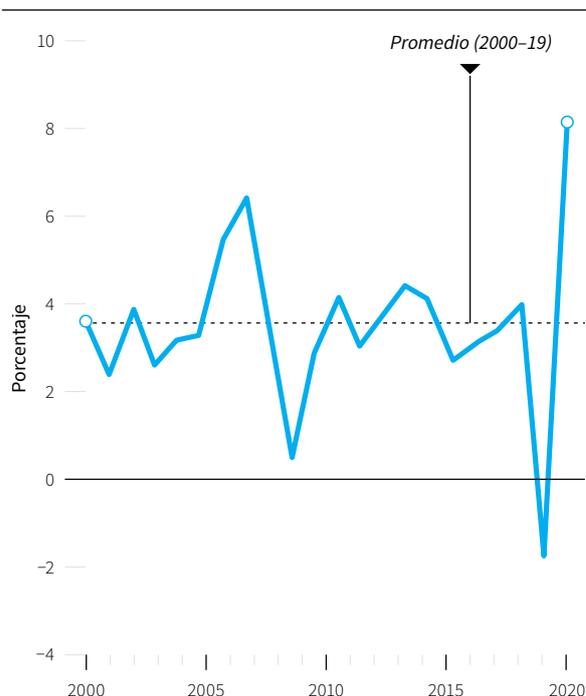
Crecimiento económico modesto y pobreza y desigualdad elevadas

Guatemala es la mayor economía de Centroamérica, con una población de 17 millones de habitantes, pero con una tasa de pobreza del 56 por ciento (US\$6.85 en PPA de 2017) y un PIB per cápita de US\$5,341 en 2022, que la sitúan entre los países más pobres de ALC. A pesar de las sólidas políticas macroeconómicas, Guatemala sigue luchando con tasas modestas de crecimiento económico y altos niveles de pobreza y desigualdad. Guatemala experimentó una expansión económica modesta pero constante desde finales de la década de 1990. Entre 2000 y 2019, el crecimiento promedio anual del PIB fue de 3.5 por ciento, en medio de una estricta gestión fiscal y monetaria, pero las mejoras en los indicadores de pobreza y desarrollo social fueron lentas y desiguales. La emigración, principalmente a los Estados Unidos, ha aumentado en los últimos años, impulsando las entradas de remesas, pero la migración y las remesas no son un modelo duradero para el crecimiento a largo plazo. La creación de empleos sigue siendo un objetivo de política fundamental.

El gobierno ha mantenido durante mucho tiempo una postura macroeconómica prudente y había experimentado un prolongado período de estabilidad macroeconómica y crecimiento antes de la pandemia de COVID-19. En la década anterior a la pandemia, el crecimiento real del PIB promedió 3.5 por ciento (figura 1.1), mientras que el PIB per cápita creció aproximadamente 1.8 por ciento anual. Estos resultados fueron posibles gracias al respaldo de una gestión fiscal prudente y una política monetaria creíble, y al impulso del consumo privado apoyado por las remesas. No obstante, el crecimiento del país ha sido inferior al de sus pares estructurales y aspiracionales,¹ todos los cuales superaron a Guatemala, a excepción de Serbia (figura 1.2). Además, el crecimiento no fue suficiente para reducir la brecha de ingresos con los Estados Unidos: el PIB real per cápita se ha mantenido en torno al 7 por ciento del PIB per cápita estadounidense desde 2010. Los sectores de servicios fueron los principales impulsores del crecimiento durante este periodo. El comercio mayorista y minorista contribuyó con 0.6 puntos porcentuales (p.p.) a la tasa de crecimiento anual; el rubro de finanzas, seguros y bienes raíces contribuyó con 0.6 p.p., seguido de la manufactura, que contribuyó con 0.5 p.p.

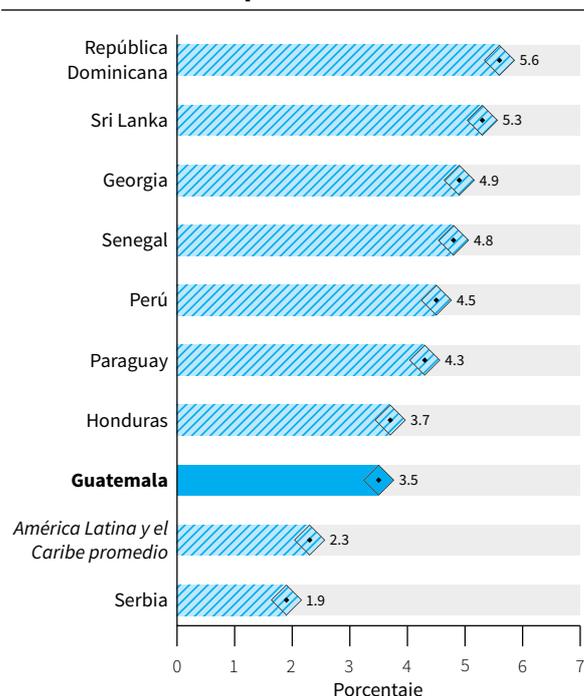
Guatemala sufrió una de las contracciones del PIB más pequeñas relacionadas con el COVID-19 de la región de ALC en 2020 y volvió a los niveles de crecimiento previos a la pandemia en 2021. La rápida respuesta de la administración a la crisis, que incluyó la suspensión de actividades no esenciales, restricciones a la movilidad y una expansión fiscal equivalente a 2.7 por ciento del PIB para apoyar a hogares y empresas, resultó en una contracción real del PIB de solo 1.8 por ciento en 2020 (tabla 1.1). La recuperación de la actividad económica durante 2021 fue rápida, con un crecimiento estimado del 8.0 por ciento, apoyado por un aumento de las remesas de alrededor del 35 por ciento resultante de la recuperación del mercado laboral estadounidense. Se estima que el consumo privado ha sido el principal motor del crecimiento, contribuyendo con 8.4 p.p. al crecimiento, mientras que la inversión ha contribuido con 3.9 p.p. El aumento de la de-

FIGURA 1.1
Crecimiento del PIB



Fuente: Banco Central de Guatemala.

FIGURA 1.2
Crecimiento del PIB, promedio 2010–19



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM).

manda interna impulsó las importaciones de bienes, que superaron el crecimiento de las exportaciones, cuya contribución al crecimiento fue de -5.0 p.p.

Las estrictas políticas fiscales y monetarias esterilizaron el aumento de las remesas. Las remesas aumentaron de un promedio equivalente al 10 por ciento del PIB durante la primera mitad de la década de 2010 al 17.7 por ciento en 2021, una cifra récord. La balanza de la cuenta corriente pasó a ser positiva en 2016, con un superávit que superó el 5 por ciento del PIB en 2020, mientras que la cuenta financiera también arrojó un superávit, ya que las entradas de inversión extranjera directa (IED) y de inversión de cartera fueron mayores que las salidas de capital. Las intervenciones cambiarias estabilizaron el tipo de cambio y las reservas internacionales aumentaron de US\$7,800 millones a finales de 2015 a US\$20,900 millones (24 por ciento del PIB) a finales de 2021. La inflación promedió el 4 por ciento en los últimos 10 años, gracias a la implementación gradual de un régimen de metas de inflación por parte del Banco Central. La política fiscal reforzó la demanda agregada, y el déficit aumentó de un mínimo equivalente al 1.1 por ciento del PIB en 2016 al 2.2 por ciento en 2019, para luego alcanzar el 4.9 por ciento durante la pandemia en 2020 antes de disminuir bruscamente al 1.2 por ciento en 2021. Los ingresos fiscales siguieron siendo bajos, ya que los ingresos tributarios disminuyeron del equivalente al 11 por ciento del PIB en 2010 al 10.6 por ciento en 2019. A pesar de que la relación ingresos tributarios/PIB aumentó al 12.3 por ciento del PIB tras la recuperación postpandemia y la implementación de reformas en la administración tributaria, sigue siendo la segunda más baja de la región, solo por encima de Haití. La relación deuda pública/PIB aumentó de un promedio del 25 por ciento en la década de 2010 al 30.8 por ciento a finales de 2021, todavía entre las más bajas de la región de ALC.

TABLA 1.1
Principales indicadores macroeconómicos

	2018	2019	2020	2021	2022
ECONOMÍA REAL VARIACIÓN PORCENTUAL					
PIB nominal en moneda local	4.7	7.7	0.9	11.0	7.9
PIB real	3.4	4.0	-1.8	8.0	4.1
Contribuciones:					
Consumo	3.9	4.4	-1.1	8.4	4.4
Inversión	0.8	1.1	-1.1	3.9	0.6
Exportaciones	-0.1	0.0	-1.6	2.2	1.2
Importaciones	-1.3	-1.7	1.9	-7.2	-2.4
Importaciones	3.9	5.0	-5.7	22.1	6.5
Exportaciones	-0.4	0.2	-7.7	11.7	6.3
Índice de precios al consumidor (fdp)	2.3	3.4	4.8	3.1	9.2
CUENTAS FISCALES COMO % DEL PIB (gobierno central)					
Gastos	13.2	13.4	15.6	13.5	14.7
Ingresos	11.3	11.2	10.7	12.4	13.0
Balance primario	-0.3	-0.6	-3.2	0.5	-0.1
Balance global	-1.9	-2.2	-4.9	-1.2	-1.8
Deuda bruta del gobierno central	26.5	26.5	31.6	30.8	30.9
Deuda pública externa	11.5	11.8	13.6	12.9	12.3
BALANZA DE PAGOS COMO % DEL PIB (salvo indicación contraria)					
Balanza de la cuenta corriente	0.9	2.4	5.1	2.5	1.1
Importaciones	28.9	27.9	25.1	32.0	37.8
Exportaciones	18.2	17.6	16.5	17.8	20.1
Inversión extranjera directa, neta	1.1	1.0	1.0	3.8	1.3
Entradas de remesas	12.7	13.7	14.7	17.7	19.4
Reservas brutas (en miles de millones de US\$, fdp)	12.8	14.8	18.5	20.9	20.0
Como % del PIB	17.4	19.2	24.0	24.3	23.8
Tipo de cambio con US\$ (promedio)	7.5	7.7	7.7	7.7	7.8
PARTIDAS PRO MEMORIA					
PIB nominal (en miles de millones de US\$)	73.3	77.2	76.9	86.2	92.7

Fuente: Banco Mundial y FMI.

Nota: PIB = producto interno bruto.

A pesar de un crecimiento económico estable, apenas se ha avanzado en la reducción de la pobreza y la desigualdad desde 2000. Guatemala tiene una de las tasas de exclusión social y económica más altas de la región. Contrariamente a las tendencias regionales y mundiales, la tasa de pobreza aumentó del 45 por ciento en 2000 al 49.1 por ciento en 2014 (US\$5.5 al día en paridad de poder adquisitivo [PPA] de 2011). Se estima que la tasa de pobreza disminuyó al 47.8 por ciento en 2019, cifra que sigue estando por encima del nivel de 2000. Si bien el impacto de la pandemia aumentó la pobreza a un estimado de 52 por ciento en 2020, este aumento podría haber sido de dos a tres veces mayor sin la respuesta de política del gobierno, enfocada a los pobres. El país se caracteriza por la desnutrición infantil crónica: el retraso del crecimiento afecta a casi la mitad de los niños, especialmente entre los indígenas y los que viven en zonas rurales. Los indicadores

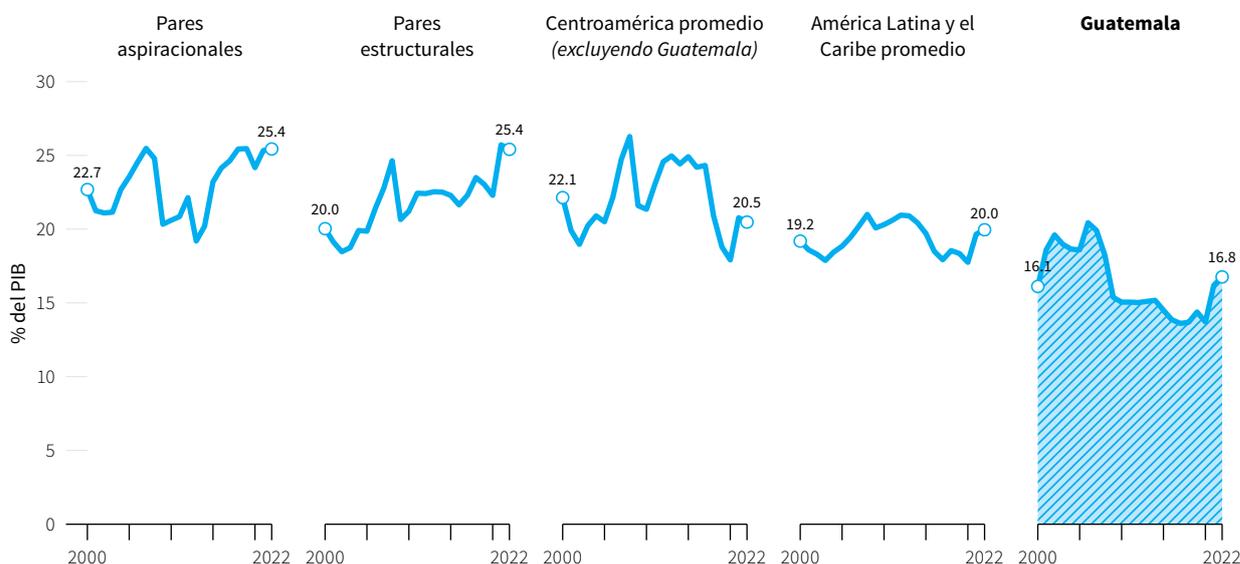
de capital humano son similares a los de países mucho más pobres, lo que frena la productividad y el potencial de crecimiento. La capacidad de Guatemala para mejorar el capital humano y los resultados del desarrollo social se ve limitada por la debilidad de sus instituciones y la escasa movilización de ingresos nacionales.

A pesar de la debilidad de la inversión, el crecimiento del PIB se ha debido principalmente a la acumulación de factores más que al aumento de la productividad. La inversión ha estado por debajo de la de sus pares y de otros países centroamericanos durante las dos últimas décadas. Además, la brecha ha ido creciendo a medida que disminuyó la proporción de la inversión sobre el PIB, mientras que en los países pares aumentó (figura 1.3). La escasa movilización de ingresos se ha traducido en una baja inversión pública y una infraestructura deficiente, lo que obstaculiza al sector privado y afecta el crecimiento de la productividad. Los cambios demográficos han incrementado el tamaño de la población en edad de trabajar, y el crecimiento reciente se ha visto impulsado por una fuerza laboral en aumento respaldada por un grado modesto de acumulación de capital humano y físico (figura 1.4). Mientras tanto, la contribución de la productividad total de los factores (PTF) se tornó negativa durante 2010-19, socavando el crecimiento del ingreso per cápita y ralentizando la convergencia de Guatemala con los Estados Unidos y otros países de la OCDE.

La emigración, principalmente a los Estados Unidos, ha ayudado durante mucho tiempo a aliviar la presión demográfica sobre el mercado laboral nacional, y las remesas son un componente cada vez más vital de la demanda y la entrada de divisas, aunque ha reducido la oferta de mano de obra en el país. El número de guatemaltecos residentes en el extranjero aumentó 20 por ciento entre 2015 y 2020 (CRS, 2021), hasta alcanzar un máximo de 1.36 millones (UN-DESA, 2022). La migración está vinculada con los bajos niveles de vida, la falta de oportunidades económicas, los fenómenos meteorológicos extremos como sequías y huracanes, la inseguridad alimentaria y la violencia (Aguilera et al., de próxima publicación),

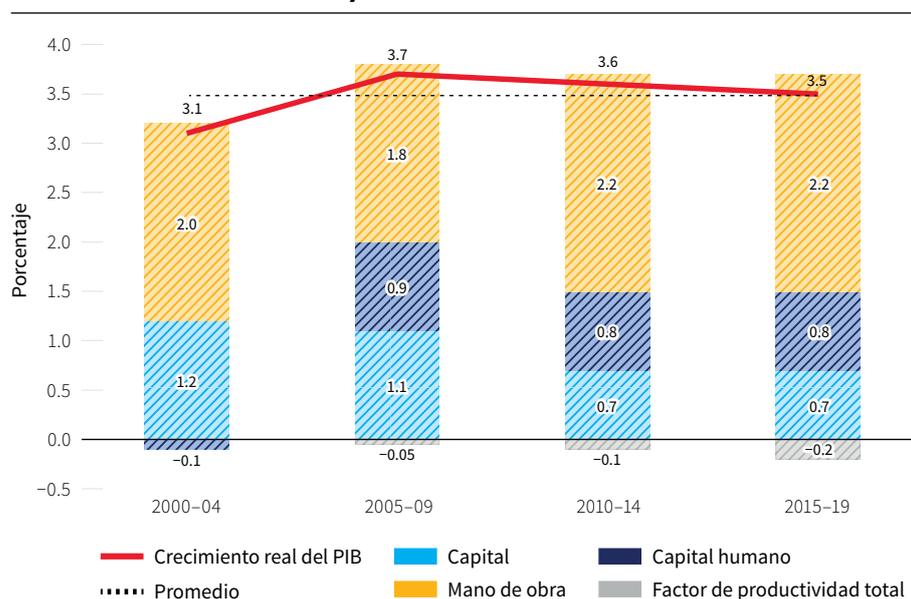
FIGURA 1.3

Formación bruta de capital fijo



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

FIGURA 1.4
Contabilidad del crecimiento, 2000–19



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en BANGUAT y Penn World, Tabla 10.0.

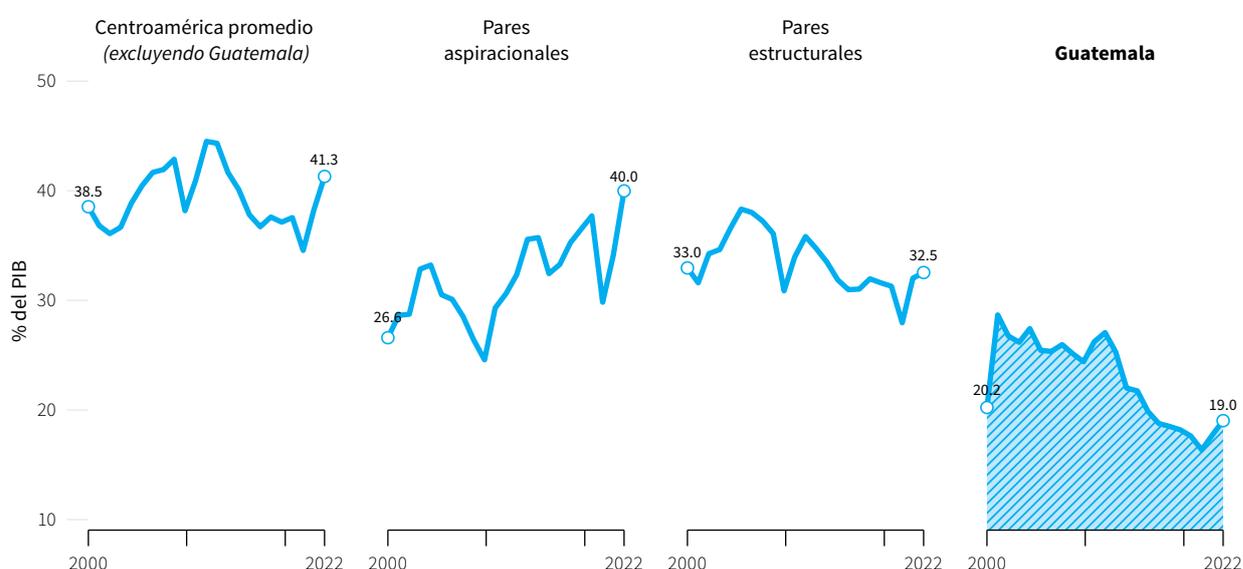
(Soto et al., 2021). La emigración y las entradas de remesas relacionadas han ayudado a aislar la demanda interna de las crisis económicas, incluidos los efectos de la pandemia de COVID-19, pero la incertidumbre en torno a la política de inmigración de los Estados Unidos plantea un importante riesgo exógeno para la emigración y las remesas. Las salidas de migrantes subrayan la necesidad de acelerar la creación de empleos de mayor calidad en el mercado laboral nacional y mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes y los trabajadores de hogares vulnerables.

1.2

Baja productividad, IED y crecimiento de las exportaciones

El bajo crecimiento de la productividad se ha traducido en un descenso de las exportaciones y en la falta de oportunidades de inversión para atraer flujos de IED. Las exportaciones de mercancías como porcentaje del PIB se redujeron al 13 por ciento en 2020, tras alcanzar un máximo del 22 por ciento en 2004. Las exportaciones totales se han situado en torno a la mitad del promedio centroamericano desde 2010 (figura 1.5). Esta tendencia decreciente contrasta con la de los países pares, que han mantenido constantes las exportaciones como proporción del PIB, y especialmente con la de los pares aspiracionales, que han aumentado sus exportaciones casi 10 p.p. en 10 años. Además, a pesar de las oportunidades de acceso al mercado estadounidense, las entradas de IED también han experimentado una tendencia decreciente desde 2013, pasando de un máximo del 2.7 por ciento del PIB al 1.0 por ciento del PIB en 2019. Posteriormente, en medio de la fuerte recuperación de los Estados Unidos y el aumento de la demanda mundial de bienes, la IED alcanzó un máximo histórico del 3.8 por ciento del PIB, aunque esto se debió en gran medida a la adquisición de una empresa nacional de telecomunicaciones por parte de su empresa asociada por US\$2,200 millones.

FIGURA 1.5

Exportaciones como porcentaje del PIB

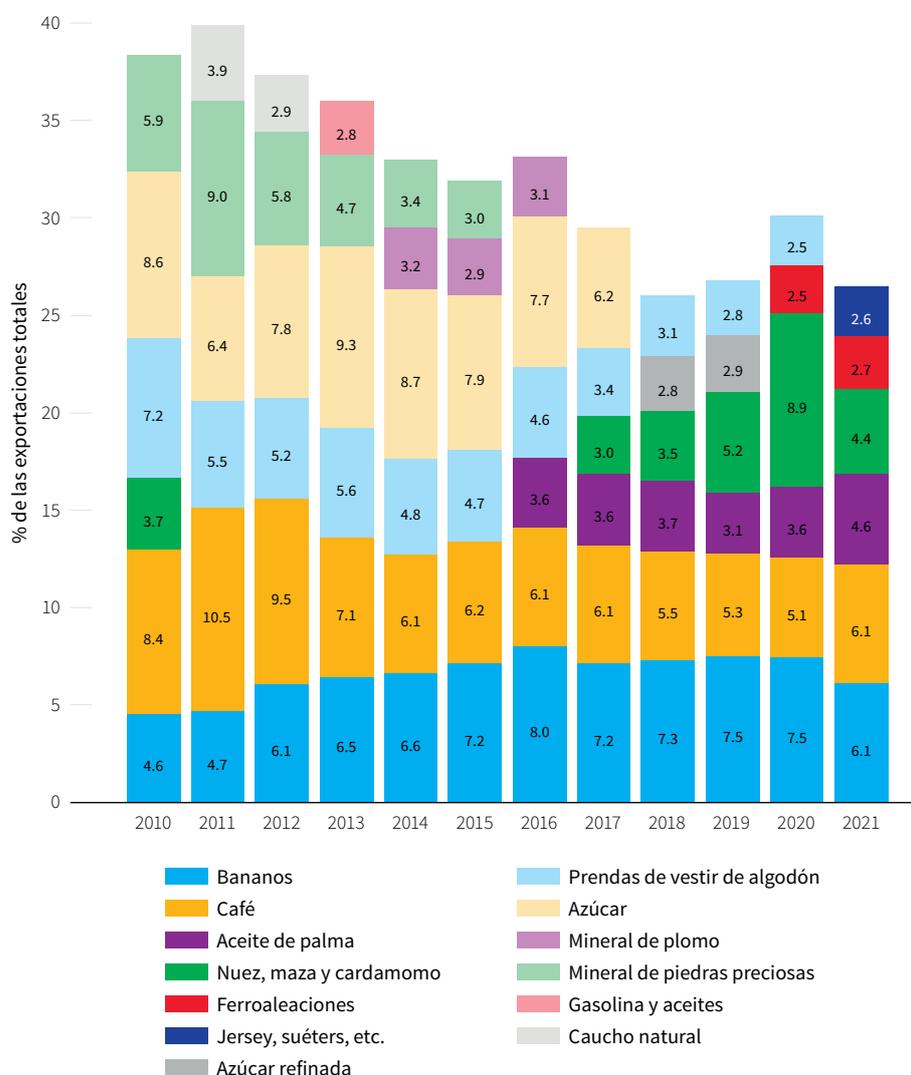
Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial y MPO SM22.

El descenso de las exportaciones como porcentaje del PIB estuvo acompañado de una disminución de la complejidad de la canasta de exportación, que se concentra en productos de bajo valor agregado. Las materias primas continuaron siendo competitivas, y las exportaciones están cada vez más dominadas por productos agrícolas (banano, azúcar, café y cardamomo) y otros productos de baja complejidad (figura 1.6), mientras que las industrias más complejas orientadas a la exportación, como productos químicos, textiles y prendas de vestir, se han estancado. Entre 2010 y 2019, la clasificación de complejidad de las exportaciones de Guatemala cayó del lugar 77 al 79 entre 133 países.² Una fuerte dependencia de las exportaciones de materias primas hace que la economía sea vulnerable a crisis exógenas que van desde condiciones climáticas adversas hasta la volatilidad de los precios mundiales, al tiempo que limita las ganancias derivadas del comercio.

1.3**Vulnerabilidad al cambio climático**

Guatemala es vulnerable a los efectos a largo plazo del cambio climático y del uso insostenible de los recursos. Los bosques de Guatemala cubren el 38.67 por ciento de su superficie terrestre y sirven como sumidero de carbono al tiempo que proporcionan servicios ecosistémicos cruciales (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2021). No obstante, el país es susceptible a los efectos del cambio climático, incluidos fenómenos meteorológicos extremos como ciclones, olas de calor, deslizamientos de tierra e inundaciones, que pueden reducir drásticamente la producción agrícola y dañar infraestructura crítica. En 2020, los huracanes Eta e Iota causaron grandes inundaciones y decenas de desprendimientos de tierra y lodo que afectaron a 16 de los 22 departamentos de Guatemala, con daños y pérdidas cercanos al 1 por ciento del PIB.³ Los grupos más vulnerables son también los más expuestos a las crisis relacionadas con los desastres, mismos que contribuyen a incrementar las tasas de abandono escolar,

FIGURA 1.6
Principales productos de exportación, 2010–21



Fuente: Comtrade (CUCI Rev2).

el trabajo infantil y la pobreza de los hogares, aumentando la exclusión social y fomentando la emigración. La adaptación al cambio climático requerirá importantes inversiones públicas y privadas, mientras que las emisiones netas de carbono pueden limitarse mediante la protección y el uso sostenible de los vastos bosques del país (Climate Investment Fund, 2017).

Notes

1. Los pares estructurales incluyen a Senegal, Honduras, Paraguay y Perú, mientras que los pares aspiracionales incluyen a República Dominicana, Sri Lanka, Georgia y Serbia.
2. Atlas de la complejidad económica del CID y COMTRADE de la ONU.
3. Estimación del Banco Mundial basada en las Evaluaciones de Daños y Pérdidas (EDP) de la CEPAL y en las Evaluaciones de Necesidades Post-Desastre (ENPD) del BM/ONU/UE.

2

EL ESTADO DEL SECTOR PRIVADO



El crecimiento impulsado por la demanda interna ha impulsado el crecimiento tanto de un sector formal moderno como de un amplio sector informal tradicional. En Guatemala, un sector privado formal pequeño pero relativamente sofisticado coexiste con un gran sector informal de baja productividad que proporciona medios de subsistencia a alrededor del 75 por ciento de la población. Las empresas formales tienen niveles de productividad más altos que sus contrapartes informales y pagan a sus empleados un promedio de 2.4 veces más.¹ La mayoría de las empresas formales operan en los sectores inmobiliario (32 por ciento), comercio minorista y mayorista (29 por ciento) y de servicios privados (20 por ciento), pero un pequeño número de empresas formales también domina el sector manufacturero. Además, la mayoría de los trabajadores formales se concentran en estos sectores: la manufactura representa el 16.6 por ciento de los empleados formales y el comercio mayorista y minorista el 16.2 por ciento. Por el contrario, alrededor del 95 por ciento de los trabajadores de la agricultura y otras actividades primarias laboran en la informalidad y dichos sectores emplean a casi la mitad de todos los trabajadores informales (43 por ciento).²

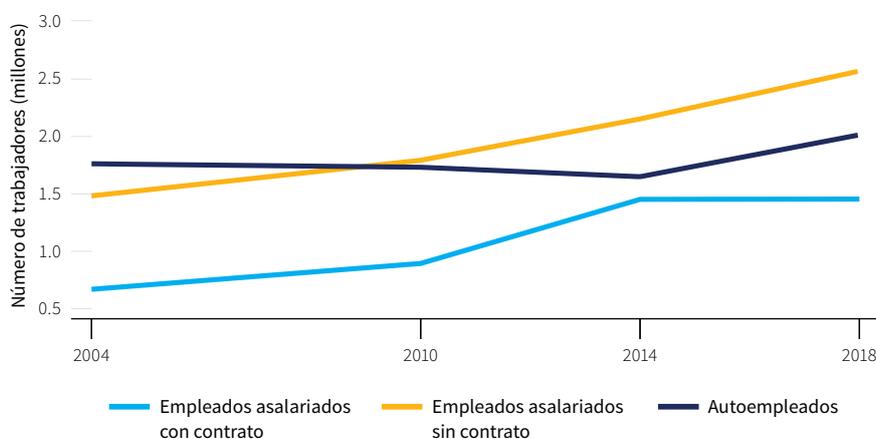
Las empresas de servicios en Guatemala son más pequeñas y tienden a exportar menos en promedio, aunque las empresas de todos los sectores han empeorado sus resultados de exportación desde 2010. Según las Encuestas de Empresas (o *Enterprise Surveys*) del Banco Mundial,³ las empresas de servicios tenían un promedio de 28.8 empleados, mientras que las empresas manufactureras promediaban 57 empleados en 2017. Incluso, las empresas se hicieron más pequeñas en ambos sectores; las empresas de servicios y manufactureras tenían un promedio de 58.5 y 81.1 empleados en 2010, respectivamente. Además, tienden a exportar menos: el 16.1 por ciento de las empresas manufactureras exportaron (directa o indirectamente) el 10 por ciento o más de sus ventas, mientras que solo el 8.2 por ciento de las empresas de servicios lo hicieron en 2017. Una vez más, la proporción de empresas exportadoras disminuyó desde 2010, cuando el 27.4 por ciento de las empresas manufactureras exportaban más del 10 por ciento de sus ventas y el 10.9 por ciento de las empresas del sector servicios lo hacían. Además, entre 2004 y 2018 los ingresos laborales por hora disminuyeron en casi todos los sectores económicos, excepto en la minería. Los salarios en la construcción, el comercio minorista y los servicios financieros y empresariales disminuyeron más del 30 por ciento (Eberhard-Ruiz, 2021). Por lo tanto, el giro hacia el sector de los servicios no solo ha afectado a la productividad global, sino que las empresas en general se han vuelto más pequeñas, disfrutaron de un menor acceso al mercado y pagan salarios más bajos.

2.1

Alto nivel de informalidad

Desde 2014, las oportunidades de empleo en el sector formal se han estancado, y la fuerza laboral creciente del país ha recurrido cada vez más al autoempleo y a la informalidad, lo que ha provocado un descenso del ingreso promedio. El número de empleos basados en contratos (empleo formal) aumentó de alrededor de 0.9 millones en 2010 a 1.45 millones en 2014 (Eberhard-Ruiz, 2021). Desde entonces, el empleo contractual se ha mantenido prácticamente sin cambios, mientras que la fuerza laboral ha aumentado de 3.8 a 4.5 millones de trabajadores (figura 2.1). Como resultado, el sector informal ha crecido considerablemente, con casi todos los nuevos trabajadores netos incorporándose al sector

FIGURA 2.1

El autoempleo y la informalidad siguen aumentando, 2004-19

Fuente: Eberhard-Ruiz (2021). Actualización del diagnóstico de empleo.

informal, y cerca de la mitad de ellos entrando en la fuerza laboral como autoempleados. El amplio sector informal de Guatemala representa un promedio del 46 al 48 por ciento del PIB y proporciona el 80 por ciento del empleo total (Ulku y Zaourak, 2021). A medida que la oferta de trabajadores en búsqueda de empleos formales aumentaba y la demanda se estancaba, los salarios cayeron más de 10 por ciento durante 2014-2019, continuando con un patrón a largo plazo.⁴ Este alto nivel de informalidad refleja un entorno empresarial con importantes limitaciones para la creación y el crecimiento de empresas formales.

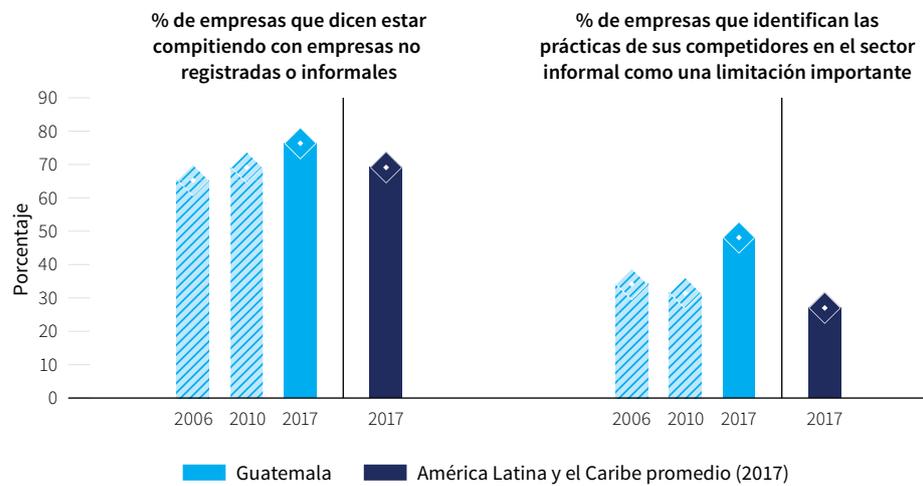
La informalidad, parcialmente resultado de las barreras de entrada en el sector formal, ha sido identificada como una limitación para los negocios por parte de las empresas formales. La informalidad está asociada con baja productividad y bajos salarios y es el resultado de la existencia de numerosas limitaciones al crecimiento de las empresas y la adaptación tecnológica, así como la escasa inversión. También es un signo de la falta de capacidad de las empresas para acceder a los servicios financieros e innovar, y limita los ingresos fiscales del gobierno. Desgraciadamente, este entorno no ha mejorado en los últimos años y sigue limitando la entrada de empresas formales y la competencia del sector privado formal. Es así como el porcentaje de empresas que declararon estar compitiendo con empresas informales aumentó casi 12 p.p. desde 2006, a más del 75 por ciento en 2017, lo que está por encima del promedio regional, con una proporción cada vez mayor de empresas que identifican la informalidad como una limitación importante. De 2006 a 2017, el porcentaje de empresas que señalaron que la competencia de las empresas informales era una limitación importante aumentó de 34.6 a 48.3 por ciento, casi el doble del promedio regional de 27.1 por ciento (figura 2.2).

2.2

Productividad laboral baja y estancada

La productividad global ha disminuido incluso con la creciente transición desde la agricultura de baja productividad a otras actividades. El sector de mayor crecimiento es el de los servicios de baja productividad –comercio mayorista y minorista, servicios de alimentación y hospedaje–, sectores en los que la pro-

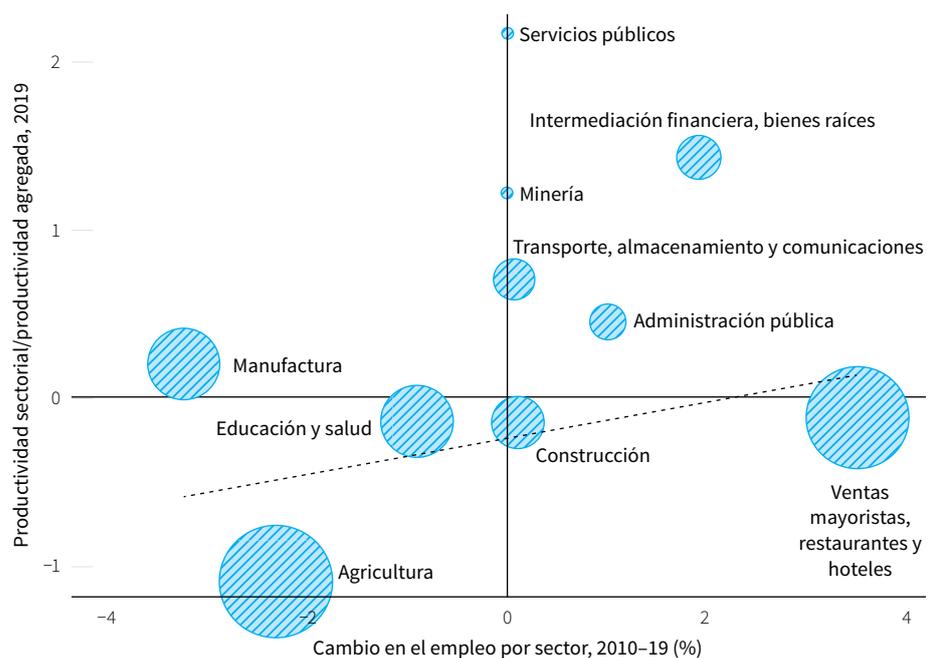
FIGURA 2.2

Empresas informales identificadas como una limitación importante, 2006–17

Fuente: Encuesta de Empresas del Banco Mundial.

ductividad ha disminuido desde 2010 (figura 2.3). Además, la participación de los servicios en el valor agregado total ha aumentado, mientras que la participación de la agricultura y de la industria disminuyó (figura 2.4). En general, la transición económica y la transformación sectorial no han desplazado a los trabajadores hacia actividades de mayor productividad. Las empresas manufactureras, en las que ha aumentado la productividad, han reducido su porcentaje de participación en el empleo total.

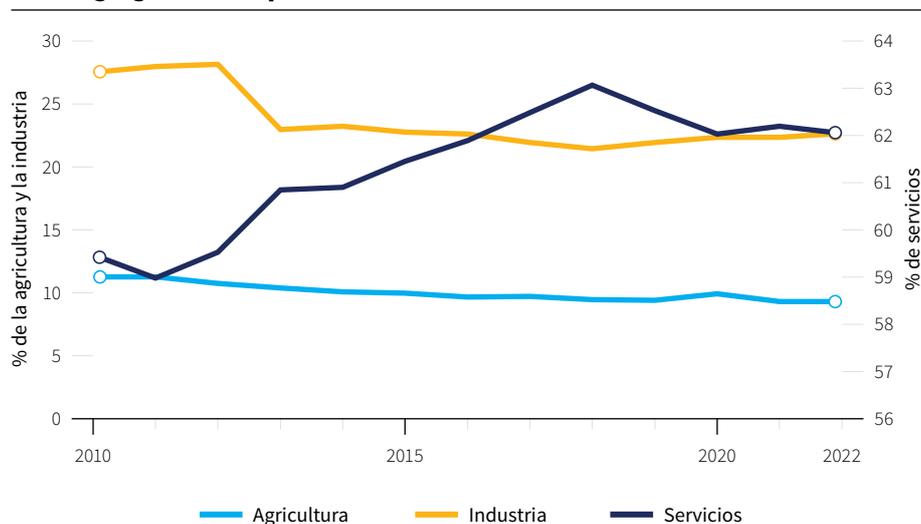
FIGURA 2.3

Transformación estructural, 2010–19

Fuente: Personal del Banco Mundial a partir de datos de BANGUAT y de la Organización Internacional del Trabajo.
Nota: El tamaño de las burbujas representa la participación en el empleo.

FIGURA 2.4

Valor agregado bruto por sector, 2010–20



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

Las empresas formales en Guatemala sufren de bajos niveles de dinamismo e innovación, lo que limita su desarrollo y competitividad. En el Informe de Competitividad Global 2019, Guatemala ocupó el lugar 96 entre 141 países en dinamismo empresarial y el 98 en capacidad de innovación (K. Schwab y Foro Económico Mundial, 2019). La concentración de empresas en la capital, Ciudad de Guatemala, ha provocado una congestión creciente y precios del suelo elevados, lo que limita la competitividad. Debido a las bajas tasas de entrada de empresas, la edad promedio de las empresas aumentó de 17.5 a 28.5 años entre 2006 y 2017, una de las estructuras de edad más antiguas a nivel mundial.⁵ Las tasas de entrada de empresas también se ven afectadas por la falta de regulación antimonopolio o de una ley de competencia en el país, lo que crea barreras a la entrada de nuevas empresas, afecta a la competitividad y disminuye el potencial del país para participar en los mercados de inversión.⁶ La falta de dinamismo también se refleja en la reticencia de las empresas a aumentar su fuerza laboral en respuesta al aumento de las ventas. En relación con lo anterior, las empresas se enfrentan a un entorno de innovación adverso, como lo demuestra el reducido y decreciente porcentaje de empresas que declaran haber gastado en investigación y desarrollo (15.5 por ciento) o haber introducido una innovación en los procesos (37 por ciento).⁷

Alcanzar las aspiraciones de desarrollo de Guatemala requerirá girar hacia un modelo de desarrollo más inclusivo, productivo y sostenible. Invertir en capital humano, particularmente entre los grupos pobres y marginados, será vital para maximizar el potencial productivo de la población de Guatemala, mientras que se requiere un gobierno cada vez más descentralizado, responsable y transparente para garantizar un suministro adecuado de servicios básicos, responder cada vez mejor a las necesidades de los ciudadanos y ofrecer incentivos a los jóvenes guatemaltecos para que permanezcan en el país. Sin embargo, Guatemala sigue continúa enfrentando enormes desafíos en estas áreas, y la aceleración de la transición demográfica subraya la urgencia de crear oportunidades de empleo adecuadas para una fuerza laboral joven y en rápido crecimiento. El desar-

rollo del sector privado será clave para facilitar el crecimiento y la creación de los empleos necesarios, así como para generar recursos que permitan reforzar el desarrollo del capital humano y la prestación de servicios sociales.

Notes

1. Eberhard-Ruiz, Andreas (2021), Jobs Diagnostic Guatemala, World Bank Group Jobs, Washington, D.C.
2. Estimaciones de ILO-STATISTICS basadas en la Encuesta Laboral de Guatemala. Promedio 2015-2019.
3. Encuestas de Empresas del Banco Mundial: <http://www.enterprisesurveys.org>.
4. Los datos de las encuestas del mercado laboral indican una caída de los salarios, mientras que los datos de las cuentas nacionales indican una participación estable de la mano de obra en el PIB.
5. Encuestas de Empresas del Banco Mundial: www.enterprisesurveys.org.
6. http://www.asies.org.gt/download.php?get=2015,revista_4.pdf.
7. Encuestas de Empresas del Banco Mundial: www.enterprisesurveys.org.

3

LIMITACIONES TRANSVERSALES AL DESARROLLO DEL SECTOR PRIVADO



Las empresas privadas de Guatemala se enfrentan a un clima empresarial desafiante que impide su crecimiento y desarrollo. La Encuesta de Empresas 2017 del Banco Mundial y el Informe Anual de Competitividad Global del Foro Económico Mundial destacaron el impacto adverso en el sector privado de la inestabilidad política, la corrupción, el crimen, una burocracia gubernamental ineficiente y la competencia asimétrica del amplio sector informal. Un informe próximo a ser publicado del Banco Mundial, sobre políticas para la recuperación empresarial en Guatemala, ha encontrado que las deficiencias del entorno regulatorio limitan la entrada, el crecimiento y la competitividad de las empresas formales. Los elevados costos administrativos, el débil estado de derecho, los largos y costosos procesos de ejecución de contratos y los complicados procedimientos de insolvencia son algunos de los principales obstáculos a los que se enfrentan las empresas guatemaltecas. La incertidumbre derivada de la imprevisibilidad del sistema jurídico, la burocracia y la limitada capacidad de solución de controversias plantean importantes retos para el funcionamiento de las empresas.¹

Esta sección examina las tres principales limitaciones transversales al desarrollo del sector privado. Estas son: (i) el acceso limitado de las MiPYMEs al financiamiento; (ii) las grandes brechas de infraestructura; y (iii) la debilidad de la gobernanza, el marco jurídico, la corrupción y los sistemas de solución de controversias. Tanto las autoridades como el sector privado coinciden en que estas son las principales limitaciones que afectan a Guatemala desde hace mucho tiempo. Las empresas citan la corrupción, la inestabilidad política y la competencia del sector informal como las barreras más importantes al crecimiento. Más del 21 por ciento de las empresas señalaron la corrupción y la inestabilidad política como los principales obstáculos del entorno de negocios para las empresas, y el 17 por ciento señalaron el sector informal como el mayor obstáculo. El 13 por ciento de las empresas citan el acceso al financiamiento como una limitación importante para el crecimiento, y el 5 por ciento lo mencionan como el obstáculo más importante. Las limitaciones en materia de infraestructura también son importantes, ya que el 19 por ciento de las empresas de Guatemala señalaron las deficiencias en el sistema de transporte como una limitación importante para la actividad y el 3.7 por ciento citaron este problema como su mayor limitación.

3.1

Acceso limitado de las MiPYMEs al financiamiento

El acceso al financiamiento, particularmente por parte de las MiPYMEs, es fundamental para la generación de empleos, el aumento de la productividad y el crecimiento económico inclusivo. Desafortunadamente, el sector financiero subdesarrollado de Guatemala obstaculiza la capacidad de las MiPYMEs para expandir sus operaciones. Un sector financiero bien desarrollado, profundo, eficiente e inclusivo es necesario para intermediar los recursos financieros hacia su uso óptimo e impulsar el crecimiento y la productividad en la economía real. Sin embargo, las MiPYMEs en Guatemala a menudo han tenido dificultades para acceder a financiamiento asequible del sector financiero formal que satisfaga sus necesidades. Desde la perspectiva de una MiPYME en Guatemala, una serie de factores han restringido históricamente el acceso al financiamiento, entre ellos: historiales crediticios limitados; tasas de interés elevadas; diseño deficiente de los productos financieros; y falta de garantías aceptables.

Según estimaciones de la IFC, el déficit de financiamiento de las MiPYMEs en Guatemala equivale al 22 por ciento del PIB. La brecha de financiamiento del segmento de las MiPYMEs –una estimación de la demanda potencial de financiamiento de las MiPYMEs en relación con la oferta actual de financiamiento– se estimó en más de US\$14,000 millones, más de seis veces el volumen actual de financiamiento de las MiPYMEs.² Como proporción del volumen actual, la brecha de financiamiento de las MiPYMEs en Guatemala es mayor que la de varios países de la región (por ejemplo, Honduras - 15 por ciento, Costa Rica - 9 por ciento).

3.1.1

Tendencias actuales en el financiamiento de las MiPYMEs

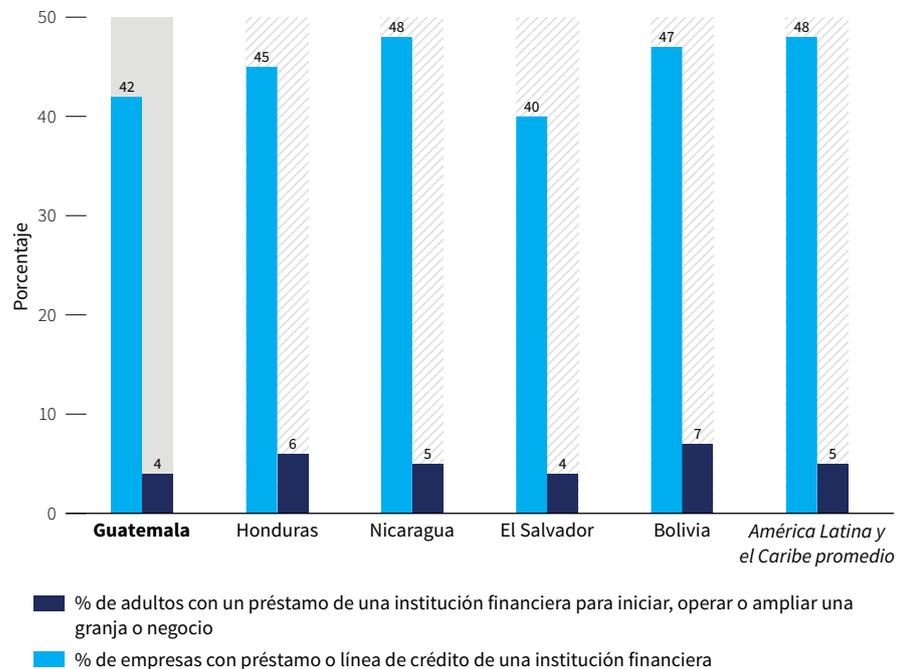
El crédito interno al sector privado se encuentra por debajo del promedio del de países pares y se ha estancado en los últimos años. Hasta 2021, el volumen total de crédito al sector privado es equivalente al 35 por ciento del PIB, significativamente inferior al promedio de ALC del 54 por ciento y detrás de países pares como Honduras (70 por ciento) y Bolivia (76 por ciento), y se ha estancado, aumentando solo cuatro puntos porcentuales desde 2012. En cambio, en el conjunto de los países de América Latina, esta proporción ha aumentado más de diez puntos porcentuales en el mismo periodo.

Específicamente, los préstamos a las MiPYMEs se han estancado desde 2016, y la mayoría de ellos se han dirigido a los segmentos corporativo y de consumo. Si bien la cartera crediticia global aumentó más de 25 por ciento desde 2016, este incremento se debió principalmente a los préstamos corporativos y al consumo. Los préstamos a las MiPYMEs se han mantenido estables y han disminuido como proporción de la cartera de crédito total. A septiembre de 2022, los préstamos a las MiPYMEs representaban solo el seis por ciento de los volúmenes de la cartera de crédito del sector bancario y menos del uno por ciento del número total de préstamos. Las carteras de microcréditos de las instituciones financieras supervisadas por la Superintendencia de Bancos (SIB)³ representaban solo el tres por ciento de los volúmenes de la cartera de crédito y el cuatro por ciento del número total de préstamos. Los volúmenes de préstamos están dominados por los préstamos corporativos (53 por ciento), mientras que el mayor número de préstamos se destina a préstamos al consumo (95 por ciento).

Los préstamos al sector manufacturero y agrícola representan aproximadamente el 16 por ciento de los préstamos. A junio de 2022, los préstamos al sector manufacturero representaban el 12.3 por ciento de los préstamos, mientras que al sector agrícola representaban el 4.1 por ciento. Los préstamos a ambos sectores han ido en aumento en los últimos cinco años, con un crecimiento particularmente fuerte de los préstamos al sector manufacturero (18.3 por ciento de crecimiento anual).

Aproximadamente el 42 por ciento de las empresas en Guatemala tienen un préstamo o línea de crédito de una institución financiera, según datos de la Encuesta de Empresas 2018 del Banco Mundial (figura 3.1). Esto coloca a Guatemala por debajo del promedio regional del 48 por ciento. Las pequeñas empresas y las dedicadas al comercio minorista son menos propensas a reportar préstamos de instituciones financieras. Existe una variación significativa en el acceso al financiamiento según el tamaño de la empresa en Guatemala: entre las pequeñas

FIGURA 3.1

Uso del financiamiento por parte de empresas y particulares

Fuente: Encuestas de Empresas del Banco Mundial (2016-2018); Encuesta Global Findex del Banco Mundial (2017).

empresas (aquellas con 5-19 empleados), solo el 34 por ciento reporta tener un préstamo o línea de crédito, pero este valor aumenta al 53 por ciento entre las medianas empresas (20-99 empleados) y al 84 por ciento entre las grandes empresas (100+ empleados). Esta variación es significativamente mayor que el promedio observado para toda América Latina, que oscila entre el 41.5 por ciento de las pequeñas empresas y el 69 por ciento de las grandes empresas. La cartera de préstamos también está muy concentrada en la Región Metropolitana, incluida la Ciudad de Guatemala, con más del 70 por ciento del volumen total de préstamos.

Las empresas afirman que los costos de las garantías son elevados. Las empresas informan que el 67 por ciento de los préstamos requieren garantías, con un valor promedio de garantía equivalente al 190 por ciento del monto del préstamo. En relación con la región, aunque los préstamos a las empresas guatemaltecas requieren más garantías (62 por ciento de las empresas en ALC deben presentar garantías) el valor promedio de las garantías es menor (promedio regional de 202 por ciento del monto del préstamo). Las empresas medianas (20-99 empleados) registran la mayor proporción de préstamos que requieren garantías (72 por ciento) y el mayor valor de las garantías (217 por ciento). Esto puede indicar un cuello de botella que limita el crecimiento de las empresas.

3.1.2**Proveedores y productos: innovación y diversificación**

El escaso financiamiento disponible para las MiPYMEs procede en gran medida de préstamos de bancos comerciales. El sistema financiero de Guatemala está concentrado y dominado por el sector bancario: los bancos poseen aproxima-

damente el 91 por ciento de los activos totales del sector financiero, y dentro del sector bancario, los cinco bancos más grandes poseen el 81 por ciento de los activos totales. Fuera del perímetro de supervisión de la SIB, las cooperativas financieras, las entidades microfinancieras sin fines de lucro y las empresas *fin-tech* también proporcionan herramientas de financiamiento al segmento de las MiPYMEs. El factoraje y el *leasing* ofrecidos por empresas del sector privado fueron regulados en 2018 y 2021⁴ y deben inscribirse en el registro de garantías mobiliarias para que sean un derecho exigible frente a terceros.

Las cooperativas financieras en Guatemala tienen una fuerte presencia en todo el país, con una base de miembros estimada en más de dos millones de personas (alrededor del 15 por ciento de la población adulta). Las cooperativas financieras desempeñan un papel importante en la inclusión financiera, el financiamiento de las MiPYMEs y la productividad económica, especialmente en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas, que no están bien atendidas por los bancos comerciales. La mayoría de los miembros y activos del sector cooperativo están asociados con las 25 cooperativas federadas en FENACOAC (Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, también conocida como MICOOPE). La cartera de crédito de MICOOPE ha ido creciendo y se centra en préstamos comerciales, al consumo y a la vivienda. El financiamiento de las MiPYMEs desempeña aquí un papel importante, ya que la cartera comercial se dirige a las MiPYMEs, por ejemplo, para la adquisición de productos y bienes inmuebles. El volumen total de crédito de MICOOPE representa aproximadamente el tres por ciento de la cartera de crédito total del sistema financiero, con un crecimiento anual de alrededor del 10 por ciento en los últimos años.

El sector del microfinanciamiento tiene un alcance significativo y está formado en su mayoría por instituciones sin fines de lucro. La Ley de 2016 sobre microfinanciamiento y entidades de microfinanciamiento sin ánimo de lucro establece tres tipos de instituciones de microfinanciamiento.⁵ La mayoría de las entidades de microfinanciamiento operan como entidades sin fines de lucro y no aceptan depósitos, dados los costos relativamente bajos del financiamiento a través de líneas de crédito de los bancos. Algunas entidades microfinancieras consideran que ciertos aspectos de la Ley de 2016 son onerosos y desincentivan la obtención de una licencia con la SIB (desde 2016, solo se ha emitido una licencia para la captación de depósitos a una entidad microfinanciera). La mayor entidad microfinanciera de Guatemala (Fundación Génesis Empresarial) tiene aproximadamente 320,000 clientes, de los cuales aproximadamente el 90 por ciento vive en zonas rurales.

El factoraje es una herramienta importante para apoyar las necesidades de financiamiento de las MiPYMEs, pero no ha alcanzado su potencial. El factoraje puede incrementar el capital de trabajo de las MiPYMEs, optimizar los flujos de caja y aumentar su capacidad para producir y comercializar bienes y servicios. Los productos de factoraje también pueden facilitar a las MiPYMEs el acceso al financiamiento basándose en el historial de pagos y la solvencia del comprador (en lugar de la MiPYME). En 2018, se aprobó una ley que regula los contratos de factoraje y de descuento, junto con cambios en la ley de garantías mobiliarias. Las reformas legales y la regulación posterior que rigen el registro de garantías permiten la cesión y/o financiamiento de facturas y el registro de dicha

cesión. El registro de garantías mobiliarias está centralizado en línea con tarifas reguladas; todas las operaciones de factoraje deben registrarse utilizando un formulario de registro especial. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) renovó el reglamento para la facturación electrónica y estableció un plan para su adopción por parte de todos los contribuyentes que deberá concluir en 2023. A pesar de los avances significativos en los últimos años para alinear el marco jurídico, regulatorio e institucional con los mejores estándares internacionales, el uso del factoraje no ha aumentado como se esperaba: a septiembre de 2020, solo había 67,715 prestatarios que utilizaban el factoraje de entre más de 1.2 millones de prestatarios totales. El volumen de factoraje fue de alrededor de Q7Z 1 millón, lo que representa alrededor del 0.01 por ciento de la cartera total de préstamos. A pesar de la campaña de comunicación reciente emprendida por el RGM (Registro de Garantías Mobiliarias), muchas partes interesadas desconocen las oportunidades y los requisitos del factoraje. Es posible que las empresas que recurren al factoraje no sepan cómo inscribir una operación de factoraje en el registro de garantías. La evidencia anecdótica indica que los requisitos de elegibilidad determinados por el factor son demasiado restrictivos.

Se necesitan reglas más transparentes y simplificadas que regulen la inscripción de una operación de factoraje en el registro de garantías mobiliarias. El requisito actual de obtener una prueba de la comunicación relativa a una transferencia de derechos de crédito hace que el proceso sea costoso y complicado; la inscripción de la transferencia en el registro de garantías mobiliarias debería ser suficiente. El requisito existente de completar todas las características de la garantía en el registro para realizar una evaluación del riesgo también podría simplificarse.⁶

Las reformas a la regulación de las facturas electrónicas, así como de algunas regulaciones financieras y fiscales específicas, podrían permitir la expansión del factoraje electrónico. Aunque la regulación de las facturas electrónicas sigue los estándares internacionales, actualmente solo incluye información fiscal y contable, dejando de lado la información comercial y financiera que puede ser útil para facilitar transacciones eficientes de factoraje. La información sobre si una factura ha sido o no negociada no se registra actualmente en el documento, lo que podría solucionarse fácilmente utilizando un archivo .xml dinámico que permita el registro de todas las características relevantes a efectos fiscales y comerciales. Debería existir un campo para registrar su endoso o transferencia a una entidad financiera tras una operación de factoraje. También debería existir un mecanismo para diferenciar las facturas pagaderas de inmediato de las facturas de compra de productos o servicios a crédito.⁷ La Ley Bancaria (Art. 51) no reconoce las cuentas por cobrar o facturas como garantías válidas e independientes para un préstamo, sin exigir una garantía adicional del cedente. Enmiendas a la regulación fiscal podrían establecer reglas para los supuestos en los que una empresa paga a una entidad distinta de la que emitió la factura como consecuencia de una operación de factoraje. Asimismo, la autoridad fiscal podría aclarar la forma en que debe documentarse una cesión para que el deudor cedido pueda pagar sin problemas al cesionario y no encuentre obstáculos en el uso del IVA para el crédito fiscal.

El ecosistema de tecnología financiera (*fintech*) es incipiente y no está regulado. Los servicios se centran en pagos, productos de financiamiento y automatización (de procesos internos de las instituciones financieras). Está autoorganiza-

do bajo la asociación de *fintech* de Guatemala y, a noviembre de 2022, contaba con 32 empresas *fintech* como miembros. No existe un marco legal o regulatorio para las empresas *fintech*, aunque la SIB y el BANGUAT han estado desarrollando conjuntamente un marco legal desde 2019. Los bancos parecen estar cada vez más abiertos a cerrar acuerdos con empresas *fintech*, aunque el proceso sigue siendo muy largo (alrededor de 1 año), lo que limita significativamente las oportunidades de crecimiento. Siete entidades ofrecen monederos y sistemas de remesas móviles, 9 empresas ofrecen productos de financiamiento, 3 empresas trabajan en el área de *insurtech* y 2 empresas gestionan plataformas de pago.

La SIB ha creado el “SIB Innovation Hub” para apoyar la innovación y la inclusión financiera.⁸ La transformación digital es un objetivo estratégico de la SIB. Para ello, creó una unidad (UNIDE) encargada de conectar a la SIB con las empresas *fintech*, generar conocimiento sobre las nuevas tendencias del mercado y propiciar una mejor comprensión del marco regulatorio aplicable a los nuevos productos y servicios.⁹

Muchos proveedores de fintech se enfocan en herramientas para mejorar el acceso de las MiPYMEs al financiamiento. En el ámbito de los pagos, algunas empresas *fintech* ofrecen herramientas para el comercio electrónico, como portales de pago o instrumentos de pago electrónico (tarjetas de prepago, monederos, etc.). Con respecto a las herramientas de financiamiento para aumentar los préstamos, hay un par de empresas que utilizan datos alternativos para complementar las evaluaciones tradicionales de calificación crediticia y están trabajando actualmente con algunos bancos y entidades de microfinanciamiento (EMF). En el ámbito del financiamiento, hay 3 empresas de factoraje, 5 que trabajan con plataformas de financiamiento alternativo y 1 que trabaja con financiamiento colectivo (*crowdfunding*). Dado que la red y sus miembros son tan jóvenes (el movimiento comenzó a finales de 2019), es probable que todavía estén desarrollando sus modelos de negocio y estableciendo acuerdos con instituciones financieras. Muchas de estas actividades deben ser reguladas y supervisadas por la SIB u otras entidades del sector público debido a los posibles riesgos operativos y de protección del consumidor. Es aconsejable promulgar un marco jurídico que permita la entrada en el mercado y el crecimiento de las empresas *fintech*, incluidos los emisores de dinero electrónico y las plataformas de *crowdfunding*. En algunos casos, este proceso implicaría el fortalecimiento de las leyes existentes, como la Ley del Mercado de Valores en el caso del *crowdfunding*.

3.1.3

Políticas nacionales y acceso de las MiPYMEs al financiamiento

Mejorar el acceso al financiamiento del segmento de las MiPYMEs es un objetivo clave del Ministerio de Economía (MINECO) y una de las prioridades de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2019-2023. El financiamiento de las MiPYMEs es una de las cuatro áreas de política de la ENIF. El objetivo en esta área de política es aumentar el acceso y el uso, y ampliar la oferta de productos financieros, con el apoyo de la innovación, el uso de garantías no convencionales y sistemas integrales de información crediticia. El plan de acción incluye numerosos cambios legales y regulatorios en las áreas de garantías mobiliarias, sistemas de información crediticia, protección del consumidor, burós

de crédito, cooperativas de crédito y otras leyes para promover el desarrollo de herramientas de financiamiento para el segmento de las MiPYMEs.¹⁰ El ENIF también incluye la educación financiera como un área transversal, destacando la importancia de garantizar que los consumidores entiendan los parámetros y precios de los productos disponibles en el mercado. El MINECO gestiona diferentes programas para apoyar el acceso al financiamiento del segmento de las MiPYMEs, todos ellos en colaboración con instituciones financieras y proveedores no regulados. Actualmente, el ministerio gestiona el Programa Nacional para el Desarrollo de las MiPYMEs, responsable de la ejecución de todos los proyectos en este ámbito. Cuenta con el apoyo de un consejo nacional formado por representantes del sector privado (MiPYMEs y ONGs) que gestiona, implementa y supervisa la ejecución del programa nacional.¹¹

Desde 2015, el MINECO también administra el “Fondo de Garantía Mipyme” para apoyar el acceso de las MiPYMEs al financiamiento. Bancos, empresas financieras, cooperativas y asociaciones industriales pueden acceder a este fondo (alojado en un fideicomiso en el Banco de los Trabajadores) para prestar servicios al segmento de las MiPYMEs.¹² Los diagnósticos previos del Banco Mundial han destacado la necesidad de reforzar la sostenibilidad y el impacto del fondo de garantía con modelos operativos y de gobernanza acordes con las buenas prácticas internacionales. El fondo de garantía ha estado históricamente descapitalizado, con una capitalización de menos de US\$2 millones previa a la legislación de apoyo emitida como respuesta al COVID-19. Los onerosos requisitos de documentación y un enfoque de prestación de garantías que no facilita la ampliación (por ejemplo, un bajo coeficiente de apalancamiento y un proceso de aprobación complicado) limitan aún más la eficacia del fondo de garantía.

3.1.4

Entorno propicio, infraestructura de mercado y recomendaciones

Los sistemas de información crediticia en Guatemala presentan importantes oportunidades para incrementar el acceso de las MiPYMEs al financiamiento. El flujo de información crediticia es incompleto, ineficiente y fragmentado, dada la falta de un marco regulatorio para los burós de crédito, entre otras razones.¹³ Los índices de cobertura de los burós de crédito y del registro de créditos son bajos, 37 por ciento y 23 por ciento de la población, respectivamente, en 2019.¹⁴ Las entidades no bancarias no pueden acceder al registro de créditos, mientras que los burós de crédito solo tienen información parcial sobre el sector no regulado. También hay margen para incorporar fuentes alternativas de datos para fundamentar las decisiones crediticias y los servicios de valor agregado para las MiPYMEs. Las reformas regulatorias necesarias incluyen cambios en la Ley Bancaria para permitir que las EMF y las cooperativas accedan al registro de créditos, impulsar el proyecto de ley sobre burós de crédito e identificar la institución que será responsable de la supervisión de los burós de crédito, entre otros.¹⁵ La tabla 3.1 resume los cambios recomendados.

Existe la infraestructura legal e institucional para el uso de garantías mobiliarias. Guatemala cuenta con un marco jurídico unificado para las operaciones garantizadas que se extiende a la creación de publicidad y la ejecución de garantías

TABLA 3.1

Recomendaciones sobre el acceso al financiamiento

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Débil entorno propicio para el acceso de las MiPYMES al financiamiento	Promulgar regulaciones para apoyar la implementación de la Ley de Insolvencia de 2021 (por ejemplo, en relación con los procesos y los administradores).	MINECO	A corto plazo
	Modificar la Ley Bancaria para que las EMF y las cooperativas puedan acceder al registro de créditos, impulsar el proyecto de ley sobre burós de crédito e identificar la institución que se encargará de la supervisión de los burós de crédito.	SIB, MINECO, BANGUAT, Junta Monetaria, Congreso	A mediano plazo
	Incluir a las cooperativas financieras en las infraestructuras de crédito y pago.	SIB, INGE COP, Congreso	A mediano plazo
	Mejorar la protección de los consumidores financieros fortaleciendo los mandatos institucionales para la protección de los consumidores financieros; estableciendo un marco jurídico/regulador que promueva la transparencia, las prácticas justas y la solución de controversias; y creando capacidades de supervisión y ejecución.	SIB, MINECO, BANGUAT, Junta Monetaria, Congreso	A mediano plazo
Disponibilidad limitada de productos financieros diversos e innovadores para las MiPYMES	Implementar la Ley de Leasing y capacitar a la industria para desarrollar y ampliar los productos de <i>leasing</i> financiero.	MINECO, asociación de entidades de <i>leasing</i> financiero	A corto plazo
	Reforzar el ecosistema del factoraje electrónico, en particular mediante el desarrollo de capacidades de las instituciones financieras.	MINECO, SAT, SIB	A corto plazo
	Promulgar un marco jurídico y reglamentario proporcionado y basado en la actividad para permitir el desarrollo de la tecnología financiera (<i>fintech</i>), incluidos los operadores de dinero electrónico (<i>e-money</i>) y las plataformas de financiamiento colectivo (<i>crowdfunding</i>).	SIB, BANGUAT, Congreso	A mediano plazo

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los diagnósticos.

Nota: INGE COP = Inspección General de Cooperativas.

reales sobre bienes muebles.¹⁶ Más recientemente (2018), se renovó el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM). Gestionado por el MINECO, este RGM es responsable de crear, modificar, ejecutar y publicitar las garantías mobiliarias. Abarca una amplia gama de activos, como inventarios, existencias, materias primas y activos intangibles, entre otros. Los precios para el uso de este registro se anuncian a través de su sitio web y pueden variar desde US\$1.29 para búsquedas en línea en la base de datos hasta US\$39 para registrar un contrato de *leasing*.¹⁷

Guatemala ha promulgado recientemente su primera ley integral sobre insolvencia y están por expedirse las regulaciones correspondientes. El Congreso aprobó la Ley de Insolvencia en febrero de 2022. Un marco jurídico integral para la insolvencia puede apoyar el acceso al financiamiento y el crecimiento de la productividad de las MiPYMES, garantizando que las empresas viables no se vean obligadas a la liquidación y que los activos de las no viables puedan volver a utilizarse de forma productiva. La ley recientemente promulgada representa el primer marco jurídico de Guatemala para facilitar la reestructuración de hoga-

res y empresas en dificultades financieras. Sin embargo, la ley también contiene disposiciones que son incompatibles con las buenas prácticas internacionales y que deben abordarse (como la capacidad limitada de los acreedores para ejecutar las garantías prendarias durante los procedimientos de insolvencia), así como varias lagunas (como la insolvencia transfronteriza, disposiciones específicas para las microempresas y las pequeñas empresas). El Banco Mundial está prestando asistencia técnica para desarrollar regulaciones secundarias en línea con las buenas prácticas internacionales sobre insolvencia.

La falta de transparencia en los precios crea un terreno de juego desigual entre consumidores y proveedores financieros, reduce la competencia de precios y limita la adopción de productos financieros formales. El Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, por sus siglas en inglés) 2015 del Banco Mundial y el FMI y el diagnóstico de la protección del consumidor financiero de 2016 señalaron una serie de prácticas que no están alineadas con las buenas prácticas internacionales para la protección del consumidor financiero. Por ejemplo, la información sobre los precios y las características de los productos disponibles para las MiPYMEs y otros consumidores es limitada e inconsistente, lo que hace casi imposible comparar precios. En la mayoría de los casos, los documentos de los préstamos solo proporcionan las tasas de interés nominales mensuales, aplican tasas de interés fijas y no son suficientemente transparentes en cuanto a las comisiones iniciales y los costos de los préstamos vencidos. Muchos prestamistas también agrupan o “empaquetan” los productos, lo que limita las opciones de elección de los consumidores. Son necesarias diversas reformas para aclarar los arreglos institucionales para la protección del consumidor financiero y establecer un marco regulatorio integral con capacidad adecuada de supervisión y ejecución que se aplique a todos los proveedores financieros, regulados o no por la SIB.

3.2

Brechas de infraestructura

3.2.1

Estado de los servicios de infraestructura

Las limitaciones en materia de infraestructura afectan el desempeño del sector privado en Guatemala y limitan la integración de los mercados nacionales y el acceso a los mercados internacionales. Las empresas y entidades encuestadas en el marco de las consultas del CPSD identifican sistemáticamente el mal estado de la red de carreteras como una limitación clave. El comercio y la logística se ven afectados por los largos tiempos de viaje y la congestión del tráfico, que se espera empeoren en ausencia de inversiones adecuadas para mejorar la movilidad. Además, la falta de fiabilidad del transporte¹⁸ es especialmente problemática en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala, donde operan las mayores empresas del país y que es parte de la ruta para llegar a los principales puertos y aduanas para el comercio. Del mismo modo, la limitada accesibilidad de Guatemala en las zonas rurales ha obstaculizado la competitividad, el crecimiento de la productividad y el acceso a las cadenas de valor regionales y mundiales.

Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (2017) muestran que las empresas en Guatemala se enfrentan a importantes deficiencias de infraestructura, en par-

ticular en el transporte. Alrededor del 19 por ciento de las empresas en Guatemala identificaron a las debilidades en el sistema de transporte como una limitación importante y el 3.7 por ciento cita este problema como su mayor limitación, por encima de los promedios regionales de Centroamérica del 16.7 por ciento y 1.1 por ciento, respectivamente.¹⁹ Se estima que los cortes de electricidad han afectado a más de la mitad de las empresas tanto en Guatemala como en la región (54.4 por ciento y 55.4 por ciento, respectivamente). Sin embargo, las empresas de Guatemala parecen ser más resilientes a las deficiencias de electricidad: el 29.1 por ciento de las empresas de Centroamérica identificaron la electricidad como una limitación importante, mientras que solo el 11.7 por ciento de las empresas guatemaltecas lo hicieron. Del mismo modo, el 6.6 por ciento de las empresas de la región señalaron la electricidad como su mayor limitación, por encima del 4 por ciento de Guatemala. La insuficiencia de agua parece afectar al 10 por ciento de las empresas de Guatemala y al 20 por ciento en el resto de Centroamérica.

Las brechas de infraestructura impiden al país aprovechar su acceso estratégico a los océanos Atlántico y Pacífico. Según el Informe Global de Competitividad 2019, Guatemala ocupa el lugar 114 entre 141 países en términos de infraestructura de transporte debido a la conectividad vial deficiente y la mala calidad de la infraestructura vial. La percepción de la calidad de las carreteras se ha deteriorado al menos desde 2010, a diferencia del caso de otros países centroamericanos. Según el Plan de Desarrollo Vial (PDV) 2018-2032, del 65 por ciento de la red registrada que se examina, dos tercios se encuentran en buen estado. La infraestructura vial primaria y secundaria se encuentra, en general, en regular o buen estado, pero la red vial en las zonas rurales está, en su mayoría, sin pavimentar y, a menudo, en mal estado. Además, gran parte de la red rural no recibe mantenimiento rutinario o periódico. Guatemala también obtuvo una puntuación baja en el Índice de Desempeño Logístico 2023 con 2.6 (sobre 5) (lugar 88 entre 139 países), que mide el desempeño de los países en logística comercial, la segunda más baja entre los países centroamericanos. Guatemala tuvo un desempeño inferior en todas las categorías, siendo la calidad de la infraestructura y la eficiencia aduanera las áreas más débiles. Actualmente no hay servicio ferroviario. La red ferroviaria se concesionó en 1998, pero los bajos niveles de carga transportada, junto con un caso de arbitraje que se inició en 2005,²⁰ contribuyeron a su suspensión en 2007.²¹

La escasa cobertura de la red de carreteras limita el acceso de la población a los mercados y los servicios públicos, especialmente en las zonas más pobres. Aunque la Ciudad de Guatemala goza de una calidad de infraestructura ligeramente superior, las empresas situadas fuera de la capital experimentan grandes ineficiencias en el transporte. La red de carreteras, que consta de aproximadamente 28,000 km de vías registradas y no registradas, también presenta una baja densidad. En relación con la superficie del país, la densidad de carreteras está por debajo de la media de América Latina (15.5 km² frente a 22 km/100 km²).²² La red de carreteras registradas es de aproximadamente 1.0 m/habitante, mientras que la red no registrada es de 1.6 m/habitante, lo que refleja una dotación limitada de infraestructura vial en relación con la población. El país también es muy vulnerable a los desastres naturales, mismos que provocan interrupciones en la infraestructura que generan pérdidas anuales promedio de aproximadamente US\$500 millones. Esto se asocia principalmente con las disrupciones en la red de carreteras, sobre todo en las de grava.²³ Las zonas rurales son especialmente

vulnerables al riesgo climático debido a la escasa resiliencia de la red de caminos rurales. Entre 2015 y 2020, el impacto de los peligros naturales en la infraestructura promedió el 4 por ciento del presupuesto de inversión, pero puede alcanzar el 8.5 por ciento o más, como ocurrió en 2019.

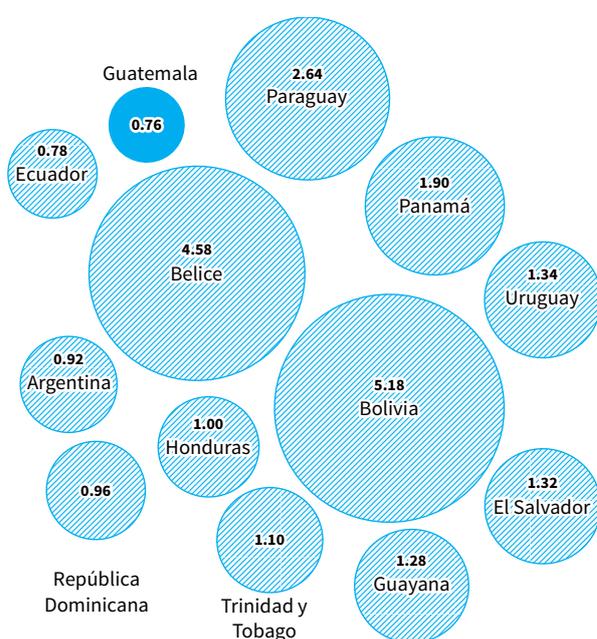
La conectividad de los mercados, especialmente en las zonas rurales, se ve obstaculizada por la falta de infraestructura de logística. Guatemala carece de centros logísticos diseñados para apoyar a los puertos, aeropuertos y la distribución urbana. Además, la infraestructura de logística existente se concentra principalmente en torno al AMG. Esto crea una brecha para los mercados de las zonas rurales al aumentar los costos y el tiempo asociados a las ineficiencias logísticas, socavando severamente la competitividad de los productos agrícolas y limitando la capacidad de exportación, especialmente para los pequeños productores. Abordar esta brecha requiere más inversión en el manejo de carga refrigerada, paradas de descanso para camioneros, centros logísticos para reducir las ineficiencias y los cuellos de botella del transporte, y almacenamiento en frío en las proximidades de los puertos y cerca de las principales zonas de producción agrícola. El corredor agrícola del Pacífico guatemalteco cuenta con varios centros de acopio y distribución apoyados por el AMG, y algunos disponen de instalaciones de almacenamiento en frío. Sin embargo, el acceso a las instalaciones a través de la red terciaria de carreteras, unido a la desconfianza entre compradores, vendedores e intermediarios, plantea desafíos.²⁴ El escaso uso de las TIC en el sector logístico dificulta las prácticas de trazabilidad, que son clave para la competitividad de las exportaciones.²⁵

En las zonas rurales, el desempeño del sector privado se ve obstaculizado por importantes carencias en infraestructura digital e hídrica, como se señala más adelante en la sección dedicada a la agricultura. El acceso a la infraestructura digital es muy limitado y desigual. Mientras que el 62 por ciento del país tiene acceso a teléfonos móviles, solo el 29 por ciento tiene acceso a Internet, y únicamente el 21 por ciento tiene acceso a una computadora (Instituto Nacional de Estadística, 2019), con la accesibilidad en las zonas rurales a la zaga de las zonas urbanas y el AMG. Los servicios de agua y saneamiento también son deficientes: el 14.7 por ciento de la población rural carecía de acceso a servicios de agua mejorados en 2018, en comparación con el 4.6 de sus contrapartes urbanos (de la Fuente y Gómez, de próxima publicación). Guatemala es el único país de América Latina (a excepción de El Salvador) sin una ley que regule la gestión, el tratamiento y el uso del agua.²⁶ La falta de datos relacionados con los inventarios de recursos hídricos y los planes de ordenación territorial ha creado una laguna de conocimiento que obstaculiza los esfuerzos por mitigar las pérdidas y abordar los riesgos en las industrias y negocios que hacen uso intensivo del agua, como los pequeños agricultores que son muy vulnerables al cambio climático.²⁷

La mayor parte de la inversión pública en infraestructura se destina al transporte, pero estos recursos son insuficientes para hacer frente a la brecha de infraestructura. La inversión pública en infraestructura en Guatemala se encuentra entre las más bajas de la región de ALC, con un promedio del 0.6 por ciento del PIB en 2015-2019 (solo por encima de Brasil).²⁸ Como porcentaje del PIB, la inversión pública en infraestructura disminuyó en la última década, principalmente debido a la caída de la inversión en el sector del transporte (figuras 3.2 y 3.3). En relación con esto, el estancamiento de los ingresos fiscales dificulta la capacidad del

gobierno para invertir más.²⁹ El estudio InfraSAP destaca que la ejecución presupuestaria en infraestructura vial ha aumentado recientemente, pero existen preocupaciones sobre la calidad del gasto. La falta de un inventario general actualizado que establezca el estado y el nivel de daños en toda la red de carreteras es una importante laguna de conocimiento que limita la capacidad del gobierno para gastar de forma más eficiente.³⁰ Además, el mantenimiento de las carreteras es un problema que también contribuye a la brecha de infraestructura, los servicios de mantenimiento se retrasan y los contratos son difíciles de monitorear.³¹ El mantenimiento de la red de carreteras primarias y secundarias es responsabilidad de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL), mientras que el MICIVI se encarga del mantenimiento de la red rural registrada. En la práctica, los fondos asignados al MICIVI para mantener condiciones de tráfico adecuadas en las carreteras rurales son insuficientes, lo que limita el acceso de los productores locales a los mercados regionales y nacionales. Con respecto a la red primaria y secundaria, COVIAL cuenta con múltiples contratos de mantenimiento anuales pequeños (basados en insumos) que requieren un alto nivel de planificación y gestión. Esto resulta en el uso sub-óptimo de los recursos disponibles, limitando la capacidad de la COVIAL para asegurar un nivel sostenible de servicio de sus infraestructuras. El gobierno ha emprendido esfuerzos para invertir más en rehabilitación apoyado por la Ley de Emergencias (Decreto No. 35-2022) y la Ley de Fortalecimiento del Mantenimiento y Construcción de Infraestructura Estratégica (Decreto No. 21-2022). Sin embargo, estos esfuerzos se enfocan principalmente en las redes primarias y secundarias, dejando las zonas rurales en gran medida sin abordar. Una mayor participación privada en la infraestructura no solo podría ayudar a reducir la brecha de infraestructura, sino que también daría lugar a prácticas más rentables para el mantenimiento de las carreteras.

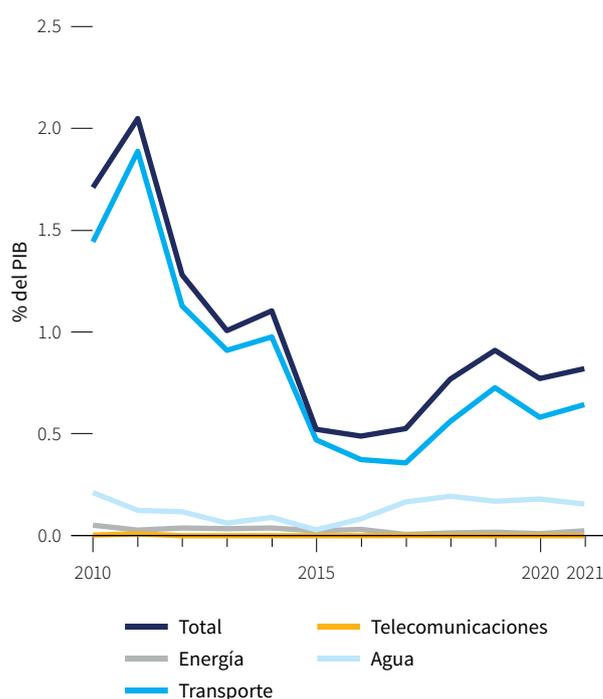
FIGURA 3.2
Inversión pública en infraestructura, promedio comparativo regional, 2017–21 (% PIB)



Fuente: Infratam.

Nota: Solo se muestran los países de los que se dispone de datos para 2021.

FIGURA 3.3
Inversión pública en infraestructura por sector



Fuente: Infratam.

3.2.2

Marco deficiente para la implementación de proyectos

Existen deficiencias en el proceso del ciclo de los proyectos de infraestructura, destacadas en el programa GNSD. Los planes de infraestructura pública no están bien coordinados con los instrumentos de política gubernamental (Política General de Gobierno) ni con la ejecución del presupuesto público. La participación de múltiples entidades gubernamentales en el proceso de ejecución prolonga el proceso de obtención de permisos y derechos de vía, lo que repercute directamente en la ejecución de los proyectos. El programa GNSD también señala que el proceso de licitación pública podría mejorarse, en particular definiendo mejor los términos y responsabilidades en los anuncios de contratos. Aunque Guatemala cuenta con un marco para las asociaciones público-privadas, éste no permite la presentación de propuestas no solicitadas, lo que limita la participación privada en el proceso del ciclo del proyecto.

Las APP y los contratos a largo plazo basados en el desempeño pueden ayudar a abordar las brechas de conectividad y aumentar la eficacia del gasto público en infraestructura. La participación del sector privado a través de APP en el sector vial en Guatemala sigue limitada a unos pocos casos. Solo se ha implementado una concesión vial en Guatemala entre 1998 y 2023: la concesión vial Palín-Escuintla, que fue licitada bajo la Ley de Contrataciones del Estado antes de que se creara la Ley de APP en 2010. Más recientemente, en 2022, la concesión de la carretera Escuintla-Puerto Quetzal fue el primer y único proyecto aprobado bajo el nuevo marco de APP.³² Además, cabe mencionar el proyecto Vía Alternativa del Sur (VAS), que inició operaciones en 2016 con un primer tramo de carretera de 14 km.³³ La VAS es una carretera de peaje de propiedad privada, diseñada y construida (incluida la adquisición de terrenos y la liberación de derechos de vía) sin participación pública. Cabe destacar que estas carreteras de peaje, Palín-Escuintla y VAS, han presentado mejores condiciones y proporcionado mayores niveles de servicio que las carreteras de gestión pública.³⁴ Existen otros proyectos de desarrollo con inversión privada en preparación.³⁵ Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos recientes, es importante mencionar un paso hacia atrás en la concesión de la carretera Palín-Puerto Quetzal. Tras el vencimiento del contrato de concesión, en abril de 2023, después de 25 años en operación a través de una empresa privada, la gestión del activo volvió a estar bajo la responsabilidad del MICIVI. Se eliminó el cobro de peaje, y el mantenimiento ahora debe ser realizado por la COVIAL, como cualquier otra carretera pública.³⁶ En cuanto a los contratos basados en resultados y desempeño (CBRD), aunque actualmente no se utilizan en Guatemala, ofrecen una alternativa a los contratos tradicionales basados en insumos para la rehabilitación y el mantenimiento de carreteras.³⁷ Los CBRD pueden aumentar la eficiencia y contribuir al ahorro de costos, al tiempo que mejoran la calidad de la red y la percepción de los usuarios.

Adicionalmente, las principales partes interesadas, incluido el sector privado, están apoyando la introducción de cambios en el marco jurídico que permitan al sector privado desempeñar un papel más importante en el suministro de infraestructura. El marco de las APP pretende ofrecer un mecanismo a través del cual el sector privado pueda desempeñar un papel en el desarrollo de infraestructura para proyectos de transporte y energía (véase el recuadro 3.1). A diferencia de los proyectos de energía, todos los proyectos de transporte que prestan servi-

cios al público requieren la aprobación del Congreso. Esto se citó en las consultas con las principales partes interesadas como una limitación y motivo de retrasos en el desarrollo de nuevos proyectos. El sector privado está patrocinando una propuesta de ley para una nueva Ley General de Infraestructura Vial, que ha estado bajo revisión del Congreso durante más de 2 años.³⁸ Esta propuesta considera una gran reforma institucional para el sector de las carreteras, que podría permitir una mayor participación del sector privado en el desarrollo de carreteras.³⁹ En particular, se propone mejorar el marco regulatorio relativo a los procesos de contratación y los tipos de contrato, la adquisición de derechos de vía y la solución de controversias, entre otros aspectos.

3.2.3

Los principales corredores económicos de Guatemala también se ven afectados por el débil estado de la infraestructura

Los principales corredores económicos transfronterizos de Guatemala, que facilitan su integración con las cadenas de valor mundiales, se ven afectados por deficiencias de infraestructura (Banco Mundial, 2022). El corredor económico del Atlántico va desde los puertos atlánticos de Guatemala y Honduras hasta El Salvador y es fundamental para el comercio entre estos países. La porción del corredor ubicada en Guatemala (CA13 hacia la frontera con Honduras) necesita trabajos de mantenimiento mayor que ya están identificados en el Plan de Desarrollo Vial 2018-2032 del país. El transporte a lo largo del corredor Guatemala-Honduras, donde se producen frutas tropicales, bananos, hortalizas, aceite de palma y maíz, puede hacerse más eficiente con mantenimiento (CA13) y ampliación de la capacidad (CA09).⁴⁰ El segundo gran corredor, que va desde Ciudad de Guatemala a las ciudades occidentales de El Salvador (a través de CA01 y CA08), es importante para el comercio de productos agrícolas y alimentarios, pero se ve muy afectado por la congestión. Este corredor podría beneficiarse en

RECUADRO 3.1

Marco para las asociaciones público-privadas (APP) de Guatemala

Las APP son una herramienta a través de la cual el sector privado puede contribuir a abordar las brechas de infraestructura y aumentar la efectividad del gasto público en infraestructura mediante asociaciones en proyectos de inversión y prestación de servicios. La Ley de APP de Guatemala se aprobó en 2010 y sus directrices reguladoras se aprobaron en 2011, creándose la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), una oficina gubernamental encargada de coordinar y promover las APP. A pesar de estos esfuerzos, solo un proyecto ha llegado a la fase de licitación, a saber, la autopista Escuintla-Puerto Quetzal, tras un proceso de tres años. Otros proyectos de transporte mediante APP en estudio preliminar incluyen un puerto seco en la frontera con México (Puerto Seco Intermodal Tecún Umán II), la modernización del aeropuerto de la capital (Aeropuerto Internacional La Aurora) y una línea de metro ligero en el AMG (Metro Riel). El marco tiene un historial limitado

debido en parte a la inadmisibilidad de las iniciativas privadas no solicitadas y a la necesidad de aprobación por parte del Congreso una vez adjudicado el proyecto. El InfraSAP destaca otras limitaciones que han obstaculizado el desarrollo de proyectos de APP, tales como el presupuesto insuficiente de la ANADIE para estructurar proyectos, la falta de estandarización y de directrices especializadas a nivel nacional y municipal, y los complejos arreglos institucionales. El gobierno está estudiando la posibilidad de abordar estas deficiencias. InfraSAP también identifica que el marco de las APP está alineado con las buenas prácticas internacionales gracias a un marco institucional equilibrado y que apoya un entorno empresarial favorable. Entre las características clave del marco se incluyen un procedimiento de contratación competitivo, capacidades de entrega estructuradas, compromisos públicos e incentivos contractuales para el financiamiento de proyectos, y la oportunidad de recurrir al arbitraje internacional.

gran medida por libramientos para evitar el flujo de transporte de mercancías a través de la ciudad, reduciendo potencialmente el tiempo de tránsito en un 12 por ciento en las rutas que atraviesan la Ciudad de Guatemala. Actualmente existen 2 iniciativas que aliviarían la congestión: (i) el libramiento 50 (Anillo 50) que incluye aproximadamente 180 km a construirse en 8 tramos de 4 líneas, proyecto financiado y administrado por el MICIVI,⁴¹ y (ii) el proyecto de vía rápida (Vía Express) identificado por la ANADIE con un radio menor al Anillo 50, de aproximadamente 28 km en 4 líneas.⁴² En ambos corredores existen centros de producción textil que se beneficiarían de mejoras en la infraestructura. El transporte a lo largo de los corredores se ve aún más limitado debido a que no existen centros logísticos públicos especializados en Guatemala, ya que la capacidad existente se encuentra dentro de zonas francas y zonas industriales, muchas de las cuales son privadas y cuentan con infraestructura propia.

Más aún, solo el 40-60 por ciento de la población rural a lo largo del corredor que conecta Guatemala con Honduras y El Salvador tiene acceso a una carretera transitable todo el año. El acceso a caminos transitables todo el año en la porción de Guatemala de este corredor agrícola está por debajo del 60 por ciento en algunos municipios. Aunque algunos productos exportados por vía terrestre desde Guatemala deben contar con temperatura controlada, su participación es actualmente baja (Banco Mundial 2022). Se pueden encontrar algunas instalaciones de almacenamiento en frío a lo largo del corredor Guatemala-El Salvador, aunque la infraestructura dedicada al almacenamiento en frío no es común en el resto del país. Los productos perecederos se ven especialmente afectados por los tiempos excesivos de espera en los cruces fronterizos.

Los puertos aéreos y marítimos, el aeropuerto internacional La Aurora y los puertos de Puerto Quetzal y Santo Tomás de Castilla, que facilitan el comercio a lo largo de estos corredores, también adolecen de importantes deficiencias. El aeropuerto internacional podría optimizar sus operaciones apoyándose en sistemas de trazabilidad física y en una zona de carga desconcentrada, mejorando así el flujo de carga, que incluye productos farmacéuticos, electrónicos y, cada vez más, agrícolas. La infraestructura portuaria nacional también juega un papel importante en las exportaciones e importaciones del país, y ha visto un aumento significativo en los volúmenes movilizados, que se han incrementado 77 por ciento en 15 años para alcanzar 28 millones de toneladas métricas en 2019.⁴³ Sin embargo, los dos principales puertos del país, Puerto Quetzal y Santo Tomás de Castilla, ya han alcanzado sus límites de capacidad y se saturan regularmente, lo que obliga al país a utilizar cada vez más el puerto de Puerto Cortés, en Honduras. En la costa del Pacífico, Puerto Quetzal, el puerto granelero más importante del país, se ve afectado por la congestión de su acceso por carretera. Aunque el puerto ha experimentado innovaciones para satisfacer la creciente demanda de exportaciones, por ejemplo, de frutas, mediante el establecimiento de nuevas instalaciones de almacenamiento en frío, se ve afectado por la falta de controles eficientes y los largos procesos de inspección. El principal puerto de Guatemala en la costa atlántica, Santo Tomás de Castilla, un puerto de gestión privada y principal punto de exportación de productos como el cardamomo, el café, textiles y manufacturas ligeras, ha experimentado problemas de congestión en los últimos años a pesar de ser el puerto más eficiente del sistema portuario nacional. Guatemala podría aumentar 45 por ciento sus exportaciones per cápita si

su infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria se equiparara a las de sus competidores de los mercados emergentes de Asia Oriental (MEAO).⁴⁴

3.2.4

Recomendaciones para cerrar la brecha de infraestructura

Fortalecer la gobernanza, la coordinación y la planificación del sector podría dar mejores resultados en materia de infraestructura. La mejora de la gobernanza requiere acciones en muchas dimensiones y una estrecha coordinación de las múltiples partes interesadas implicadas. Los cambios en el marco regulatorio, como los sugeridos en la propuesta Ley de Infraestructura Vial, podrían ayudar a movilizar más recursos para desbloquear mayores inversiones destinadas a ampliar y apoyar la red de carreteras. Aunque el sector está centralizado, existen déficits en términos de coordinación, lo que exige esfuerzos para revisar y mejorar las prácticas de planificación y coordinación del transporte. Los puertos, que son clave para la competitividad de los corredores económicos del país, también lidian con la ausencia de coordinación entre los actores involucrados y carecen de una estrategia integral de desarrollo. El comercio de Guatemala se realiza principalmente a través de puertos marítimos, por lo que dar mantenimiento y mejorar los puertos (incluidos los privados) es importante para mantener y aumentar la participación del país en las cadenas globales de valor.

Reducir la brecha de conectividad requerirá más recursos del presupuesto y de los usuarios. Aprovechar el Plan de Desarrollo Vial 2018-2032 existente podría ayudar a abordar algunas de las necesidades de infraestructura del país. Sin embargo, el plan no es vinculante y los recursos no están garantizados. Las autoridades deberían considerar la asignación de más recursos presupuestarios en línea con los requisitos del plan. Las autoridades también podrían desarrollar un programa de financiamiento que aproveche diversas alternativas para aumentar los ingresos asociados con el sector (por ejemplo, impuestos sobre el combustible, los vehículos y el carbono), pero también explorar la captura del valor del suelo a través del desarrollo de proyectos de transporte, y revisar las tarifas por uso del suelo y estacionamiento. Del mismo modo, promover soluciones de financiamiento mixto con apoyo de los bancos de desarrollo podría contribuir a aumentar el flujo de recursos hacia la infraestructura. Introducir el uso de contratos CBRD en Guatemala para la rehabilitación y mantenimiento de carreteras permitiría una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, el riesgo compartido con el sector privado y mejores resultados para los usuarios de las carreteras. También se recomienda explorar la emisión de bonos temáticos vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprovechando la exitosa experiencia del bono social emitido en abril de 2020.

Aunque existe un marco jurídico e institucional para desarrollar APP, es necesaria una reforma. La inversión privada a través de APP es un mecanismo alternativo para el desarrollo de infraestructura, pero aún no se ha materializado en el sector del transporte. En 2020, la ANADIE, la agencia de APP de Guatemala, preparó una iniciativa para reformar la Ley de APP, pero la propuesta no se presentó oficialmente al Congreso para su aprobación. De hecho, el marco actual de las APP podría modificarse para ser más favorable hacia el sector privado, al tiempo que se establecen procedimientos y términos que favorezcan la transpar-

encia y la competencia en el proceso de contratación. Las áreas clave a considerar incluyen la optimización de los procedimientos a lo largo del ciclo del proyecto y permitir la presentación de propuestas no solicitadas, especialmente si están alineadas con las prioridades socioeconómicas y de desarrollo.

La tabla 3.2 enumera una serie de recomendaciones destinadas a cerrar la brecha de infraestructura de Guatemala desde las tres áreas tratadas anteriormente (regulatoria/institucional, financiamiento y APP).

TABLA 3.2
Recomendaciones sobre infraestructura

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Marcos regulatorios y de gobernanza débiles	Revisar las discusiones para introducir cambios en el marco regulatorio relacionado con los procesos de contratación y los tipos de contrato, la adquisición de derechos de vía y la solución de controversias, entre otros.	Congreso	A corto plazo
Inversión escasa en infraestructura en comparación con la región	Desarrollar un plan nacional de infraestructura vial vinculante que abarque los niveles nacional y municipal, así como el mantenimiento de carreteras. ^a	SEGEPLAN, MICIVI (DGC y COVIAL), ANADIE	A mediano plazo
	Desarrollar acuerdos de financiamiento que incluyan modalidades contractuales de participación privada y de riesgo compartido para complementar los recursos presupuestarios en consonancia con las necesidades del Plan de Desarrollo Vial (2018-2032): <ul style="list-style-type: none"> → Explorar modalidades de contrato rentables y de riesgo compartido (por ejemplo, contratos de carreteras basados en resultados y desempeño) para la rehabilitación y el mantenimiento de los activos viales. → Estudiar opciones para implementar la captura del valor del suelo y desarrollos orientados al transporte que puedan aportar más recursos al sector. → Revisar las tarifas por uso del suelo y estacionamiento. 	MINFIN, MICIVI	A mediano plazo
Marco rígido para las APP	Revisar y reformar la Ley de APP y el marco institucional relacionado para crear procedimientos institucionales y acuerdos de coordinación interinstitucional que faciliten la preparación de proyectos y el proceso de aprobación de APP (con funciones claras). ^b Esto incluye: <ul style="list-style-type: none"> → Personalizar una metodología de evaluación de la inversión pública para las APP, especialmente el análisis costo-beneficio y la evaluación socioeconómica, incluida una metodología para examinar la idoneidad de las APP y una herramienta para la fase de prefactibilidad. → Reformar la Ley de APP para permitir propuestas no solicitadas de la iniciativa privada dentro de un marco claro y consistente con los planes de inversión y las prioridades del sector público. 	CONADIE, ANADIE, municipalidades (para licencias)	A corto y mediano plazo
		CONADIE, ANADIE	A corto plazo
		CONADIE, Agencia de Contratación del Estado	A corto plazo

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los diagnósticos.

Nota: DGC = Dirección General de Caminos; SEGEPLAN = Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

a. La propuesta de Ley de Infraestructura Vial, actualmente en discusión en el Congreso, establece la creación de un plan nacional de infraestructura vial; esta recomendación podría ser la base para desarrollar dicho plan, siempre y cuando la ley sea aprobada.

b. Los cambios sugeridos por la ANADIE en su propuesta de reforma de la Ley de APP (Decreto No. 16-2010) de junio de 2020 pueden orientar la implementación de esta recomendación, aunque pueden requerir un horizonte a mediano plazo.

3.3

Marco jurídico, solución de controversias y gobernanza

Las empresas necesitan un marco jurídico estable, transparente, basado en reglas y aplicable con objeto de reducir la incertidumbre y facilitar la inversión y los acuerdos contractuales. Desafortunadamente, la ausencia de la aplicación confiable, imparcial y equitativa de las reglas y regulaciones que gobiernan al sector privado es un reto importante en Guatemala.⁴⁵ Las empresas guatemaltecas son más propensas que sus pares regionales a citar los problemas institucionales y de gobernanza como uno de los obstáculos principales para hacer negocios, y regularmente mencionan la inestabilidad política y la corrupción entre los desafíos más importantes (Banco Mundial, 2017). La debilidad de la gobernanza y la corrupción generalizada socavan el funcionamiento de las empresas, desalientan la innovación y actúan como un impuesto regresivo, en particular sobre las pequeñas empresas, que son las menos capaces de superar los problemas de gobernanza o defenderse de la depredación oficial.

Los resultados de Guatemala en los índices mundiales de calidad de la gobernanza, competitividad económica e integridad del sector público han empeorado significativamente desde 2015. El debilitamiento constante de las instituciones ha seguido erosionando la confianza en el Estado: en 2020, cerca de la mitad de la población creía que la corrupción había aumentado recientemente, frente al 40 por ciento en 2016 (Corporación Latinobarómetro, 2020). La baja calidad de la gobernanza ha socavado la prestación de servicios públicos, especialmente en las regiones desfavorecidas, mientras que un entorno contractual e institucional débil obstaculiza el desarrollo del sector privado, ralentizando la creación de empleos y socavando la productividad de las empresas. En 2017, una encuesta del World Enterprise Forum identificó al crimen y la corrupción como los desafíos más importantes para hacer negocios en Guatemala, y más del 70 por ciento de las empresas consideran que la corrupción es una limitación importante del crecimiento (Banco Mundial, 2017). Informes recientes de LAPOP (2021) y del World Justice Project (2021) indican que la corrupción política y la influencia indebida están creciendo a medida que se debilitan los límites a los poderes gubernamentales. Además, la tasa de extorsión se ha duplicado en los últimos años, impulsada por la prevalencia creciente de las bandas y el narcotráfico, y los costos relacionados con el crimen se estiman en alrededor del 3 por ciento del PIB anual (Jaitman, 2017). Además, la fragmentación política ha contribuido a un proceso legislativo cada vez más lento y poco receptivo, y en 2019 se aprobaron menos leyes que en cualquier otro momento de los últimos 20 años. Estos reveses suponen una amenaza considerable para la estabilidad social a largo plazo y los esfuerzos de reforma del país.

Este débil entorno de gobernanza también plantea desafíos para atraer IED, en gran parte debido a la incapacidad de implementar un sistema jurídico alineado con los estándares internacionales. Muchos de los problemas a los que se enfrenta actualmente Guatemala para atraer IED son estructurales, incluida la falta de instituciones y códigos de conducta que garanticen la seguridad jurídica para la inversión. Costa Rica ha sido un ejemplo a seguir en Centroamérica desde la década de 1960 al proporcionar un sistema legal claro, detallado y eficiente en la

salvaguarda de los derechos de los individuos y las empresas frente a los abusos del gobierno.⁴⁶ Cuenta con uno de los mayores cuerpos de leyes en materia de toma de decisiones administrativas, y el poder legislativo lo actualiza continuamente.⁴⁷ Otros países de la región –Ecuador, Perú y El Salvador– han promulgado nuevas leyes para atraer IED. Ecuador promulgó la Ley Orgánica de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, aprobada en agosto de 2018. Esta ley introdujo una serie de enmiendas para reformar los impuestos y las excepciones para las industrias básicas.⁴⁸ Perú promulgó una nueva ley de procedimientos administrativos en 2019 –Texto único ordenado de la Ley No. 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo–⁴⁹ que establece procedimientos y derechos claros contra posibles acciones administrativas abusivas del gobierno. El Salvador promulgó en 2017 su propia ley de procedimientos administrativos –Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa–⁵⁰ que estuvo informada por la necesidad de nuevos procedimientos que pudieran mejorar efectivamente los derechos de las personas y las empresas y acelerar los procedimientos administrativos y judiciales.

A pesar de sus leyes que rigen los contratos comerciales, el panorama contractual y de solución de controversias en Guatemala sigue siendo incierto y reduce la confianza de los inversionistas, tanto de las empresas nacionales como de las extranjeras. Los niveles de riesgo percibidos se ven incrementados por la inestabilidad regulatoria y el historial de incumplimiento de contratos por parte del gobierno. Guatemala cuenta con una Ley de Inversión Extranjera,⁵¹ así como con una Ley de Arbitraje que regula cómo las partes privadas pueden presentar y resolver controversias. Sin embargo, Guatemala no reconoce legalmente otros métodos de solución de controversias.⁵² La Constitución guatemalteca permite una considerable discrecionalidad por parte del gobierno para resolver controversias con terceros.⁵³ En cuanto a los contratos comerciales privados, el Código de Comercio de Guatemala regula los tipos de contratos comerciales que los particulares pueden celebrar entre sí. El Código de Comercio de Guatemala también regula los tipos de empresas que pueden constituirse en el país, mientras que los procedimientos para registrar empresas, industrias y patentes están regulados por otras leyes locales.⁵⁴

Las leyes que regulan el entorno de inversión del país adolecen de importantes limitaciones, que frenan el crecimiento de la inversión a pesar de las políticas gubernamentales favorables a la inversión. Guatemala ha tomado muchas medidas para atraer inversiones. En un principio, Guatemala creó zonas de libre comercio para el comercio y la industria.⁵⁵ Como parte de su proceso de liberalización, el país amplió sus políticas de incentivos a la IED legislando un régimen de zonas libres de impuestos para la importación, transformación, proceso de ensamblaje y exportación de bienes.⁵⁶ Estas zonas se utilizan para la industria maquiladora, que tiene su propio régimen jurídico⁵⁷ y también tiene una estructura salarial diferenciada de otras industrias del país. Más recientemente, el Congreso promulgó leyes para mejorar las condiciones de trabajo en las zonas industriales.⁵⁸ En la agenda de iniciativas de ley del Congreso, hay varias convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pendientes de aprobación. Además, Guatemala tiene un código de derecho laboral muy antiguo (que data de 1947).⁵⁹ Este código rara vez ha sido reformado o actualizado. Aunque Guatemala ha suscrito y aprobado numerosas convenciones de la

OIT sobre el reconocimiento y la protección de nuevas formas de trabajo, éstas aún no se han plasmado en leyes. Por lo tanto, las empresas y los abogados desconocen estas leyes laborales internacionales, lo que ha empujado a muchos a recurrir al trabajo informal.

El sistema jurídico guatemalteco también se enfrenta a limitaciones en el cumplimiento de ciertas convenciones internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como las leyes de competencia en virtud del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica. Un conflicto observado repetidamente a través de la jurisprudencia es la incapacidad de Guatemala para regular a nivel nacional el derecho al consentimiento previo e informado de los grupos indígenas. Si bien ha habido una fuerte jurisprudencia que reconoce el derecho al consentimiento previo e informado, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha interpretado la necesidad de que el Congreso promulgue una ley para regularlo.⁶⁰ Más aún, en 2017 la Corte de Constitucionalidad dio un plazo de un año para que el Congreso promulgara una ley sobre el tema.⁶¹ En opinión del tribunal, el Congreso aún no ha promulgado una ley que cumpla con los estándares internacionales. No obstante, en ocasiones la Corte ha establecido precedentes y fallos que han contradicho sentencias anteriores, creando así problemas de interpretación. Una vez más, esta inseguridad jurídica impone limitaciones y desincentiva la inversión tanto nacional como extranjera. Además, en virtud del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, Guatemala se comprometió a adoptar leyes de competencia.⁶² Estas leyes obligarían a las instituciones reguladoras a proteger los derechos de los consumidores y evitar la discriminación y las prácticas empresariales predatorias.⁶³ Sin embargo, Guatemala sigue siendo el único país centroamericano sin leyes que protejan los derechos de los consumidores y cuenta con instituciones reguladoras y disposiciones legales muy limitadas para garantizar prácticas de competencia sanas.⁶⁴

Otra cuestión expuesta en la jurisprudencia arbitral de Guatemala es el concepto de denegación y retraso de la justicia por parte de los tribunales nacionales. La Corte de Constitucionalidad está sobrecargada de casos y enfrenta retrasos endémicos.⁶⁵ Esto es el resultado de la mala práctica habitual de los litigantes locales y de problemas de corrupción dentro del poder judicial.⁶⁶ Tal es el caso de *Kappes*, donde la Corte Constitucional tardó varios años en juzgar una cuestión relacionada con el proceso de consulta con los grupos indígenas.⁶⁷ Esto colocó al inversionista en una situación incierta sobre si podía continuar o no con su proyecto minero.

Aunque Guatemala ha creado instituciones específicas que se ocupan y promueven la IED,⁶⁸ los datos indican que la pesada burocracia ha sido un impedimento para la inversión.⁶⁹ Guatemala es un país basado en el papel. El uso de medios digitales para la inversión –solicitud y obtención de contratos y proyectos, acceso a oficinas gubernamentales y tribunales, contratos entre particulares y otras actividades– es limitado.⁷⁰ Esto obliga a un inversionista a crear una presencia en Guatemala y contratar personal local con los conocimientos y el tiempo necesarios para navegar por los procedimientos, los costos y los retrasos. Además, la excesiva burocracia ha dado lugar a la creación de numerosos organismos gubernamentales, cada uno con sus propios procedimientos y resultados de toma de decisiones. El resultado es una falta de coordinación entre las agencias guber-

namentales, duplicación y redundancia en los procedimientos, y requisitos diferentes que a menudo no están establecidos en la ley. La búsqueda de rentas en tal entorno es endémica. A menudo se exige a los inversionistas potenciales, o a sus agentes, que visiten personalmente numerosas oficinas para obtener información adecuada y completa.⁷¹ Esto resulta extremadamente complicado y costoso para los inversionistas.

Los instrumentos de solución alternativa de controversias (SAC) pueden ofrecer una solución a corto plazo para la IED, al proporcionar mecanismos de rendición de cuentas y reparación, no solo entre el gobierno y las empresas inversionistas, sino también para los guatemaltecos y las empresas guatemaltecas. La SAC también pueden allanar el camino para la adopción de medidas del Estado a mediano y largo plazo a nivel legislativo, administrativo y judicial. La SAC es una herramienta que mejora la transparencia. Los contratos de concesión o estatales con disposiciones claras de transparencia, proporcionan un medio para la claridad, la apertura y la rendición de cuentas al público y a la sociedad civil. La creación de nuevos tipos de contratos de concesión de bienes públicos y materias primas, y el aprovechamiento del potencial de la SAC como forma de mejorar la gobernanza, podrían ser un paso importante para atraer IED y facilitar la inversión nacional. La tabla 3.3 resume las recomendaciones.

TABLA 3.3

Recomendaciones sobre el marco jurídico, la solución de controversias y la gobernanza

Desafío	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Débil adhesión a las normas judiciales internacionales, reducir la burocracia en torno a la ejecución y agilizar la solución de controversias y de los acuerdos contractuales	Reforzar las unidades jurídicas y las oficinas de solución alternativa de controversias en determinados ministerios y entidades gubernamentales para que puedan ofrecer un asesoramiento sólido a la administración pública sobre cuestiones contractuales.	Procurador General de la Nación, Congreso	A mediano plazo
	Considerar la creación de tribunales especializados, o una sala dentro de un tribunal, para tratar los asuntos relacionados con la IED.		A mediano plazo
	Sin dejar de respetar las circunstancias y requisitos contractuales únicos, los contratos deben contar con cláusulas que proporcionen una mayor seguridad jurídica. Esto podría incluir: <ul style="list-style-type: none"> → Reflejar el contexto de Guatemala en los contratos—particularmente el conflicto con los pueblos indígenas y la necesidad del consentimiento libre, previo e informado en los proyectos mineros y de energía. → Introducir cláusulas de transparencia y apertura en los contratos para que las partes interesadas locales tengan acceso a los contratos de concesión o estatales. → Dejar claro en todos los contratos relacionados con la IED que Guatemala está sujeta a los estándares internacionales en materia de IED, para que los futuros gobiernos comprendan y se den cuenta de que cualquier medida adoptada en relación con el contrato puede estar sujeta a tales estándares. 		A mediano plazo

(La tabla continúa en la página siguiente)

TABLA 3.3

Recomendaciones sobre el marco jurídico, la solución de controversias y la gobernanza (continuado)

Desafío	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
	<ul style="list-style-type: none"> → Determinar la obligación de que las empresas realicen informes periódicos de diligencia debida en relación con el impacto de sus inversiones en las comunidades locales y el medio ambiente. Esto incluye evitar relaciones laborales informales con la mano de obra nacional y fomentar la transmisión de conocimientos técnicos y profesionales. → Desarrollar sistemas de distribución de los ingresos que sean claros y abiertos a la población local, con sistemas de responsabilidad compartida entre el gobierno y las empresas. → Permitir la introducción de mecanismos alternativos de solución de controversias, incluido el arbitraje, y promover la negociación y la conciliación como medios de solución de controversias. 		

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los diagnósticos.

Notes

1. Discusiones en FUNDESA.
2. IFC 2018. MSME Finance GAP Database. Actualizada en 2018. En línea: <https://www.sme-financeforum.org/data-sites/msme-finance-gap>.
3. Estas cifras no incluyen las instituciones no supervisadas por la SIB, tales como las cooperativas de crédito e instituciones de microfinanciamiento.
4. Decreto No. 1-2018 - Ley de los Contratos de Factoraje y de Descuento; y Decreto No. 2-2021 - Ley de Leasing.
5. Microfinanciera de Ahorro y Crédito (MAC), que puede financiarse mediante depósitos del público o mediante la emisión de deuda (entidad microfinanciera regulada y supervisada por la SIB); Microfinanciera de Inversión y Crédito (MIC), que puede financiarse mediante la emisión de deuda (entidad microfinanciera regulada y supervisada por la SIB); y Entidades Microfinancieras sin Fines de Lucro, que no pueden aceptar depósitos ni emitir deuda (registradas en el MINECO).
6. Las autoridades de Guatemala están trabajando en una reforma del marco actual del registro de garantías.
7. Los cambios recientes en el marco para el uso de la firma electrónica (e-signature) también podrían contribuir a aumentar la aceptación y el uso de esta herramienta.
8. Véase el 'SIB Innovation Hub' en línea: <https://www.sib.gob.gt/SIBInnovationHUB/web/sib/inicio> y https://www.youtube.com/watch?v=Cw-1h_3ZF84.
9. Existe otro hub de innovación administrado por Imágenes Computarizadas de Guatemala, que permite a las empresas fintech realizar transferencias y recibir fondos, utilizando los servicios de la Cámara de Compensación Automatizada (de propiedad privada). Funciona bajo un esquema de participación indirecta, ya que la empresa fintech debe celebrar un convenio con un participante directo para acceder a estos servicios. Actualmente hay 3 empresas fintech que utilizan este servicio.
10. Véase SIB (2019).
11. Véase MINECO 2019. Elección y nombramiento de delegados de organizaciones no gubernamentales y de beneficiarios/ empresarios ante el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. En línea: enlace.
12. MINECO 2015. Reglamento para operaciones financieras del programa nacional para el desarrollo de la microempresa, pequeña y mediana empresa. Disponible en línea: enlace.
13. Véase Banco Mundial (2020f).
14. IDM 2019.
15. Véase Banco Mundial (2020f).

16. Véanse el Decreto No. 51-2007 y el Decreto No. 69-2014, que regulan la Ley de Garantías Mobiliarias, y Banco Mundial (2019).
17. El tipo de cambio utilizado es 1 QTZ = US\$0.13 (xe.com, 14 de septiembre de 2020). Consulte los precios aplicables aquí: <https://www.rgm.gob.gt/informacion-arancel>.
18. Banco Mundial InfraSAP, 2022.
19. Los últimos datos de Guatemala se publicaron en 2017. El promedio regional de Centroamérica es un promedio simple construido con datos de 2016 de El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. Costa Rica y Panamá no se incluyeron en el promedio regional, ya que sus últimos datos son de 2010.
20. <https://www.iisd.org/itn/en/2010/04/07/tribunal-hears-additional-challenges-to-its-jurisdiction-in-railroad-development-corporation-v-republic-of-guatemala-3/>.
21. Las líneas existentes conectan Puerto Barrios, en el mar Caribe, con la costa del Pacífico y también llegan a Tecún Umán, en la frontera con México.
22. <https://www.iadb.org/en/news/guatemala-improve-and-rehabilitate-national-road-network-idb-support>.
23. Banco Mundial InfraSAP, 2022.
24. Stokenberga, Aiga; Lancelot, Eric R.; Aguilera, Ana Silvia; Martínez Torres, Gonzalo; Miro, Ignacio Lorenzo. Economic Corridors to Promote Trade and Sustainable Development in Central America (English). Mobility and Transport Connectivity Series. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
25. Banco Mundial InfraSAP, 2022.
26. <https://aguacero.plazapublica.com.gt/content/elisa-colom-solo-un-plan-para-garantizar-el-acceso-universal-al-agua-podra-evitar-un>.
27. <https://aguacero.plazapublica.com.gt/content/entre-el-mitch-y-eta-una-ley-se-posterga-tormenta-tras-tormenta>.
28. Infralatam.
29. Los ingresos fiscales cayeron ligeramente del equivalente al 11.1 por ciento del PIB en 2013 al 10.5 por ciento en 2019. Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial.
30. https://www.prensalibre.com/pl-plus/guatemala/comunitario/conectividad-rotas-causas-y-soluciones-para-una-red-vial-casi-en-abandono/?utm_source=pocket_mylist.
31. Para más información sobre el mantenimiento de las carreteras, consulte InfraSAP.
32. La concesión se adjudicó en 2018, pero el Congreso la aprobó hasta noviembre de 2021.
33. Desde entonces, se han construido dos tramos más de la VAS: 8 km en Ciudad de Guatemala y 9 km hacia Carretera El Salvador.
34. <https://concritorio.gt/xochi-una-carretera-privada-por-favor-porque-el-camino-publico-no-hay-modo-que-llegue/>.
35. Una nueva carretera de peaje que conectará Retalhuleu con Suchitepéquez, un tramo de 31 km conectado a la carretera principal CA02, está en fase de planificación y se espera que esté terminada para 2025. El proyecto de US\$150 millones será financiado por inversionistas privados, así como por un nuevo fondo de inversión a través del cual las comunidades locales podrán invertir en el proyecto. <https://concritorio.gt/xochi-una-carretera-privada-por-favor-porque-el-camino-publico-no-hay-modo-que-llegue/>.
36. Guatemala elimina cobro de peaje para Autopista Palín-Escuintla (republica.gt).
37. El marco jurídico vigente impide la celebración de contratos de mantenimiento plurianuales y no permitiría la implementación de tales contratos bajo la regulación actual. Las prácticas de mantenimiento siguen estando orientadas a los insumos (contratos por cantidad), que es la práctica más común y tradicional.
38. La propuesta se presentó al Congreso en abril de 2018. La primera revisión tuvo lugar en marzo de 2019 después de que el Congreso introdujera cambios, y la segunda revisión tuvo lugar en octubre de 2020. Es necesaria una tercera revisión para que la ley sea aprobada.
39. El proyecto de ley propone la creación de la Superintendencia de Infraestructura Vial (SIVIAL), un nuevo órgano técnico rector dentro del MICIVI para supervisar la red vial. La propuesta también institucionaliza un Plan Nacional de Infraestructura Vial con un horizonte de 30 años que deberá ser vinculante (los proyectos que se evalúen y para los cuales se elaboren y desarrollen estudios deberán tomarse de este Plan), crea un nuevo mecanismo para otorgar derechos de vía y declarar la utilidad pública sin necesidad de aprobación del Congreso, crea un Fondo de Infraestructura Vial que permitiría apalancar recursos adicionales, e introduce contratos de administración por disponibilidad que permitirían la ejecución de CBRD.

40. Actualmente se está preparando un proyecto financiado por el BID para ampliar la CA9 desde El Rancho hasta Teculután (37 km), pero aún quedan 175 km desde Teculután hasta los puertos del Atlántico que deben convertirse en cuatro líneas.
41. El Anillo 50 parte del municipio de Sanarate, aproximadamente en el km 54 de la Ruta CA-9 Norte, pasando por Sansare - Sanyuyo - Mataquescuintla - Laguna del Pino - CA 1 Oriente - El Jocotillo - El Obrajuelo - Guanagazapa - CA 2 Oriente - Escuintla. De los 8 tramos, hay uno en construcción, uno contratado y 2 en proceso de procuración.
42. La Vía Express iría desde aproximadamente el km 10 de la Ruta CA-9 Norte hasta la CA-1 Oriente, pasando por San José Pinula y Fraijanes.
43. InfraSAP Guatemala, Improving Transport Connectivity, Banco Mundial, 2017.
44. Se refiere a las exportaciones de productos distintos de los hidrocarburos/minerales. Los competidores de MEAO son China, Macao (RAE de China), Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam. Para más información, véase Salinas, Gonzalo, 2021, "Proximity and Horizontal Policies: The Backbone of Export Diversification", IMF Working Paper WP/21/64, Washington, D.C.; y "Guatemala: Selected Issues", IMF Country Report 22/164, Washington, D.C.
45. Iacobelli, Cheng y Recanatini, 2021.
46. Código Procesal Contencioso-Administrativo, No. 8508.
47. La última reforma fue el 28 de abril de 2006.
48. Country Private Sector Diagnostic, Creating Markets in Ecuador> Fostering a Dynamic and Resilient Private Sector. Banco Mundial, septiembre 2021, pp.18.
49. Decreto Supremo No. 011-2019-JUS.
50. Decreto No. 760-2017.
51. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 9-98.
52. Véase: Congreso de la República de Guatemala, Iniciativa No. 3126, https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/4563.
53. Constitución de Guatemala, Artículo 171 (L).
54. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 2-70.
55. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 22-73, Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla.
56. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 65-89, Ley de Zonas Francas.
57. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.
58. Congreso de la República de Guatemala, Decreto No. 19-2016, Ley Emergente para la Conservación del Empleo.
59. Decreto No. 1441, Código de Trabajo de Guatemala.
60. Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados 90-2017, 91-2017 y 92-2017, Sentencia, 26 de mayo de 2007.
61. Ibid., pp.108.
62. Artículo 279 del Acuerdo de Asociación.
63. Ibid.
64. Desde 2016, el Congreso ha estado debatiendo la última iniciativa de ley sobre el tema. Véase: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5245.
65. Human Rights Watch, 'Running Out the Clock. How Guatemala's Courts Could Doom the Fights Against Impunity' (Human Rights Watch 2017) 11-12.
66. Villagrán Sandoval, Carlos Arturo. Guatemala: The State of Liberal Democracy, Richard Albert et al. (eds.), 2017 Global Review of Constitutional Law (I-CONnect-Clough Center, 2018), pp.126. Véase también: Risk & Compliance Portal, Guatemala Corruption Report, <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/guatemala/>.
67. Caso Kappes, Notificación de intención de conformidad con el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/carta_de_intencion-mayo_2018-esp.pdf.
68. Véase como ejemplo el Programa Nacional de Competitividad de Guatemala -PRONACOM-, <https://www.pronacom.org/sobre-pronacom/>.
69. Roseth, Ibid.
70. Benjamin Roseth et al. El fin del trámite eterno. Banco Interamericano de Desarrollo (2018), 126.
71. Roseth, Ibid, oo.126.

4

EVALUACIONES SECTORIALES



4.1

Marco para la selección de sectores

Las oportunidades de inversión potenciales se evaluaron de acuerdo con seis criterios de selección que valoraron su potencial para: (i) aumentar el crecimiento económico; (ii) fomentar la inclusión; (iii) apoyar la mitigación y la adaptación al cambio climático; (iv) mejorar la gobernanza; así como su consistencia con (v) la estrategia de atracción de inversiones de Guatemala; y (vi) la experiencia analítica del GBM (tabla 4.1). El proceso de selección también buscó priorizar las oportunidades de inversión que fomenten la creación de empleos inclusivos, especialmente entre las mujeres trabajadoras, así como aquellas que promuevan la formalización progresiva de las actividades informales. El impacto medioambiental y sobre el cambio climático de las oportunidades potenciales se evalúan en términos de protección de los bosques, reducción de las emisiones de CO₂ y mejora de la resiliencia a los impactos meteorológicos. El proceso de selección también incorpora la viabilidad de las distintas medidas y aquellas que permiten a las empresas privadas operar eficazmente en un entorno con desafíos de gobernanza. Por último, las oportunidades de inversión se evalúan en función de su consistencia con las prioridades del gobierno para atraer inversiones y con el cuerpo de análisis existente que sustenta las operaciones del Banco Mundial en Guatemala.

Con base en los criterios de selección resumidos en el apéndice A, el CPSD se enfoca y analiza las oportunidades de inversión en dos áreas principales: (i) la producción agroalimentaria; y (ii) la manufactura ligera. La inversión y el crecimiento del sector privado desempeñan un papel vital en la creación de empleos y en la mejora de la productividad laboral que pueden beneficiar a los pobres y a quienes se encuentran en el 40 por ciento inferior de la distribución del ingreso. Las estimaciones del modelo indican que las inversiones en el sector agrícola y de la manufactura ligera tienen el mayor impacto sobre la pobreza y la prosperidad compartida. Además, la inversión en agricultura y manufactura ligera beneficia en gran medida a los grupos más desfavorecidos, como las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas. Este beneficio para los más pobres surge a través

TABLA 4.1
Criterios de selección de los sectores

	Criterios	Manufactura ligera y parques industriales	Agricultura y procesamiento agrícola
i	Crecimiento económico	✓	✓
ii	Creación de empleos inclusivos	✓	✓
iii	Adaptación y mitigación del cambio climático	✓	✓
iv	Mejora de la gobernanza	✓	
v	Alineación con las prioridades del gobierno	✓	✓
vi	Consistencia con la experiencia del Grupo del Banco Mundial	✓	✓

Fuente: Banco Mundial.

de tres canales principales: la creación de nuevos puestos de trabajo para los desempleados; la generación de aumentos de productividad en todo el sector; y, por lo tanto, la provisión de puestos de trabajo mejor remunerados para los trabajadores empleados. El desarrollo de la manufactura ligera y de parques industriales, los cuales pueden actuar como aceleradores empresariales, también puede aumentar el empleo directo e indirecto, impulsar las exportaciones, promover la innovación y reforzar los marcos jurídicos y regulatorios con implicaciones más amplias para el desarrollo de toda la economía y del sector privado en general.

En el análisis se tuvo en cuenta una amplia sección transversal de sectores y actividades. Además de la agricultura y la manufactura ligera, se incluyeron, entre muchos otros, la industria alimentaria, la construcción, el almacenamiento, las comunicaciones, los servicios financieros y de negocios, la pesca y numerosos subsectores relacionados. También se observó un alto impacto sobre la pobreza en las inversiones en actividades recreativas y de otro tipo, y en los sectores comerciales (estimado en unas 80,000 y 90,000 personas que saldrían de la pobreza), pero con menores ganancias en los ingresos del 40 por ciento más pobre (alrededor del 0.4-0.5 por ciento) en comparación con la agricultura y la manufactura ligera. Los sectores mineros, como los del carbón, el gas y el petróleo, se encuentran entre las industrias con menores ganancias de bienestar, con una reducción de la pobreza estimada en menos de 40,000 personas y ganancias promedio en los ingresos del 40 por ciento más pobre inferiores al 0.35 por ciento.

Para complementar la evaluación analítica, el equipo también llevó a cabo consultas internas y externas que aclararon las oportunidades de inversión relacionadas con la agroalimentación y la manufactura ligera. El equipo del CPSD realizó consultas internas con expertos sectoriales del Banco Mundial y de la IFC y consultas virtuales con las principales partes interesadas de Guatemala. Sobre la base de estas consultas, se identificaron la manufactura ligera, la infraestructura de la cadena de frío, el procesamiento de alimentos frescos, la construcción, el ensamblaje de productos electrónicos, los servicios de externalización de procesos de negocio (BPO, por sus siglas en inglés) y los textiles como sectores en los que la iniciativa privada muestra un interés especialmente fuerte. La estrategia gubernamental dentro del programa GNSD da prioridad a corto plazo al desarrollo de cultivos más productivos (por ejemplo, hortalizas, aguacates y otras frutas, y café) y a la industria de la confección. A mediano plazo, las autoridades pretenden atraer inversiones en productos farmacéuticos, equipos médicos, componentes eléctricos y servicios de BPO. Las consultas aclararon que el procesamiento de alimentos requiere una infraestructura de cadena de frío y que la industria manufacturera podría beneficiarse de los parques industriales. La agencia de comercio e inversión de Guatemala (PRONACOM) destacó la importancia de la manufactura ligera y de los parques industriales como componente de su estrategia de *nearshoring*. La agencia tiene previsto aprovechar el actual marco de incentivos para las zonas económicas especiales (ZEE) con el fin de atraer a inversionistas extranjeros clave. Dentro del sector de la manufactura ligera, los parques industriales pueden proporcionar la infraestructura y condiciones de seguridad necesarias que requieren las empresas privadas de los sectores textil, agroindustrial, de la electrónica y de BPO.

Se evaluaron otras oportunidades de inversión, pero no se consideraron como áreas prioritarias dentro del CPSD debido a la presencia de limitaciones vincu-

lantes y factores del lado de la demanda. Los altos niveles de inseguridad y delincuencia, junto con una red de carreteras inadecuada, desalientan las inversiones a gran escala en el sector de los servicios turísticos y recreativos de Guatemala. El reducido tamaño del mercado nacional, la debilidad del marco regulatorio y la infraestructura deficiente limitan las oportunidades en el sector de las telecomunicaciones. El subsector de BPO se enfrenta a limitaciones de conectividad y a la fuerte competencia de países vecinos y de actores establecidos como Costa Rica, que ya están ascendiendo en la cadena de valor. El sector textil industrial sufre limitaciones relacionadas con los costos laborales debido al elevado salario mínimo, aunque las consultas indicaron que los trabajadores textiles guatemaltecos tienden a ser altamente productivos en comparación con los estándares regionales. Los sectores farmacéutico y de equipos médicos, que se destacan en el programa del gobierno, requieren cambios importantes en el marco regulatorio para el registro de productos, así como una mejor infraestructura logística para conectar a los proveedores, y estas reformas están más allá del horizonte de cinco años del CPSD. Los estándares sobre procesos, los servicios financieros digitales, el acceso de las MiPYMEs al financiamiento y los canales para envío de remesas son áreas clave para la productividad, el empleo y la inclusión financiera, pero se examinarán como elementos del entorno propicio dentro de las evaluaciones sectoriales y no como oportunidades de inversión independientes.

4.2

Sector agrícola

Guatemala es un país predominantemente agrícola. La producción agrícola en 2019 alcanzó los US\$8,600 millones, lo que representa el 11 por ciento del PIB y emplea a más de 2.5 millones de personas, lo que equivale al 32 por ciento de todos los trabajadores (Banco de Guatemala, 2022). La agricultura emplea al 70 por ciento de los trabajadores rurales y al 81 por ciento de los trabajadores indígenas del área rural (Zavala et al., 2019). Desde 2013, el sector ha crecido en valor agregado a una tasa anual promedio de 4.6 por ciento (menor que el crecimiento promedio del PIB nominal de 6.1 por ciento), y la fuerza laboral en un promedio de 1 por ciento anual (Banco de Guatemala, 2022).

La agricultura también es fundamental para el modelo económico del país, basado en las exportaciones. En 2021, las exportaciones de productos agrícolas alcanzaron los US\$3,100 millones, lo que representa el 4 por ciento del PIB y el 30.4 por ciento de todos los bienes exportados. Los mayores mercados para los productos agrícolas guatemaltecos son los Estados Unidos (56.41 por ciento), Arabia Saudita (4.95 por ciento) y Japón (3.53 por ciento). Los productos más importantes son el banano (9.3 por ciento del total exportado), el café (9 por ciento), el aceite de palma (6.9 por ciento) y el cardamomo (5 por ciento) (SIECA, 2021). Guatemala representa el 55.15 por ciento de las exportaciones mundiales de cardamomo, el 6.8 por ciento de las de banano y el 2 por ciento de las de azúcar. Las exportaciones se han visto impulsadas por diversos acuerdos comerciales, especialmente el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR) y el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, así como por la proximidad a los Estados Unidos.

Las exportaciones agrícolas son esenciales, pero su competitividad e ingresos se ven limitados por los bajos niveles de diversificación y sofisticación, y la escasa adopción de tecnologías nuevas y más productivas. Las cinco principales exportaciones de Guatemala son el banano, el cardamomo, el café, el azúcar en bruto y el aceite de palma, todos ellos productos de complejidad económica relativamente baja. Entre 2010 y 2020, la clasificación de complejidad de las exportaciones de Guatemala cayó del lugar 77 al 82 entre 133 países. Entre las cinco principales exportaciones del país, el banano y el azúcar se ven limitadas por los bajos precios en los mercados de destino debido a la mala calidad. El aceite de palma también se considera de mala calidad y se vende a precios promedio. En cambio, la reputación de alta calidad del café y el cardamomo les permite obtener precios más altos en los mercados internacionales. La escasa adaptación de la tecnología, como el riego y las variedades genéticas óptimas, también hace a los productores vulnerables a las condiciones climáticas adversas que son cada vez más frecuentes. La fuerte dependencia de las exportaciones de las materias primas y la escasa diversificación de los cultivos dejan a los productores expuestos a la volatilidad de los precios mundiales, limitando a la vez las ganancias derivadas del comercio.

Guatemala tiene potencial para ampliar y diversificar las exportaciones agrícolas a través de productos no tradicionales como la papaya, el aguacate, bayas y otros productos. Las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales han aumentado en las últimas décadas y tienen un margen considerable para crecer. La estrategia del programa GNSD prioriza el desarrollo de cultivos más productivos (por ejemplo, hortalizas, aguacates y otras frutas, y café). Aparte de producir y exportar la materia prima, existen oportunidades para aumentar el valor agregado mejorando la calidad de los productos, realizando procesamientos adicionales o desarrollando nuevos usos comerciales para productos tradicionales y no tradicionales. Mejorar la calidad o ampliar la cartera de productos especiales, orgánicos, de comercio justo o amigables con el medio ambiente ofrece nuevas oportunidades de mercado para productos tradicionales como el café, el cardamomo y el banano. Una mayor capacidad de procesamiento podría permitir la producción de frutas y verduras deshidratadas o congeladas. El procesamiento secundario, por ejemplo, para producir pasta de verduras, salsas, productos enlatados y *chips* de vegetales, también podría generar oportunidades de creación de empleos y diversificación de la producción local.

La agricultura se ve limitada por una productividad laboral baja y estancada (Banco Mundial, Food Smart Country Diagnostic 2020). No obstante, como se ha señalado anteriormente, la agricultura es clave para la canasta de exportación del país, desempeña un papel crucial en el empleo, apoya el sistema alimentario doméstico y es la columna vertebral de la seguridad alimentaria. El bajo valor agregado en el sector por cada trabajador dedicado a la agricultura primaria se debe en gran medida a que el 90 por ciento de los trabajadores son informales. El 80 por ciento de las explotaciones agrícolas tienen menos de 0.7 ha y el 60 por ciento se dedican a la producción de subsistencia con planes agronómicos y apoyo técnico limitados o inexistentes (Zavala et al., 2019). La productividad se ve aún más obstaculizada por una infraestructura inadecuada, la falta de financiamiento y los riesgos inducidos por el cambio climático. Como resultado, se estima que el 40 por ciento de los productores agrícolas viven por debajo del umbral de pobreza, lo que está estrechamente relacionado con la actual crisis de inseguri-

dad alimentaria del país, que ha ido empeorando (FAO, IFPRI, et al., 2022) (ver recuadro 4.1). Véase el Recuadro 2 sobre inseguridad alimentaria. En 2019, el 80 por ciento de los trabajadores del sector estaban empleados en la agricultura primaria y el 20 por ciento restante trabajaba en el procesamiento. El valor agregado por trabajador en la agricultura promedió US\$3,337, mientras que para los empleados en la agricultura primaria el promedio fue de US\$2,269 y para los empleados en el procesamiento fue de US\$7,741. Estos valores son relativamente bajos en comparación con un promedio de US\$23,600 para ALC (Zavala et al., 2019). Los promedios también ocultan grandes diferencias entre la producción tradicional, por ejemplo, de cereales y frijoles, que se mantiene por debajo de US\$650 en valor agregado por trabajador, y las operaciones más tecnificadas como la de caña de azúcar y banano que superan los US\$7,000 en valor agregado por trabajador.

RECUADRO 4.1

Inseguridad alimentaria en Guatemala

Guatemala ocupa el lugar 80 entre 113 países en el Índice Global de Seguridad Alimentaria 2021^a y tiene el nivel más alto de desnutrición infantil del hemisferio occidental. Aunque la agricultura es una de las principales fuentes de sustento del sistema alimentario nacional de Guatemala, el 77 por ciento de las familias consumen una dieta pobre o inadecuada, caracterizada por un alto consumo de cereales (maíz) y un bajo consumo de alimentos de origen animal, frutas y verduras.^b El consumo de proteínas es bajo, ya que las proteínas vegetales aportan un promedio del 68.5 por ciento de la ingesta y las proteínas animales el 31.5 por ciento restante.^c

En la región del altiplano occidental, donde vive la mayoría de los indígenas mayas, el 48 por ciento de la población sufre desnutrición crónica.^b La malnutrición infantil crónica (retraso del crecimiento) afecta al 47 por ciento de todos los niños guatemaltecos menores de 5 años, al 58 por ciento de los niños indígenas y al 66 por ciento de los niños del quintil de ingreso más bajo.^d La desnutrición en las zonas rurales puede llegar a superar el 70 por ciento, especialmente en regiones con grandes poblaciones indígenas.

El acceso a los alimentos se ve limitado por tres factores principales. En primer lugar, los bajos salarios reales dificultan la compra de suficientes alimentos nutritivos. El salario mínimo, que es más alto que el ingreso promedio en las zonas rurales, solo alcanza para cubrir el 63 por ciento de los costos de la canasta básica de alimentos de un hogar.^e El segundo factor es la ubicación, ya que los lugares remotos con una infraestructura vial deficiente hacen que el transporte sea complejo y los alimentos más caros. El tercer factor es la discriminación de género. La seguridad ali-

mentaria y la nutrición mejoran considerablemente cuando las mujeres, especialmente las rurales, están protegidas de la discriminación y tienen acceso adecuado a protección, educación, insumos productivos y oportunidades de empleo.^f

La pandemia de COVID-19 aumentó los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria en Guatemala, especialmente entre los grupos vulnerables como los hogares rurales, las mujeres y los indígenas.^g Además, la guerra en Ucrania ha empeorado aún más la seguridad alimentaria mundial y nacional, especialmente debido a su impacto en los mercados mundiales de maíz, fertilizantes y petróleo.^h Como se señala en la actualización del SCD de Guatemala preparada por el Banco Mundial en 2022, el apoyo para ampliar de forma sostenible las redes de seguridad social y aumentar la seguridad alimentaria será fundamental para proteger a las familias con niños pequeños del hambre y la inseguridad alimentaria causadas tanto por crisis temporales como por condiciones estructurales.ⁱ

El sistema alimentario de Guatemala, que depende en gran medida de la producción agrícola del país, puede desempeñar un papel clave para brindar seguridad alimentaria y nutricional de forma más eficiente. Fortalecer y modernizar el sistema alimentario puede ayudar a cubrir las carencias en materia de seguridad alimentaria y nutrición, satisfacer las necesidades incrementales futuras, mejorar el bienestar de los agricultores y reducir la dependencia de las importaciones agrícolas. Estas medidas implicarían aumentar la productividad, permitir las importaciones y un mercado de exportación robusto, y ampliar las oportunidades de mercado para las regiones aisladas.

a. The Economist Group, "Global Food Security Index 2021," <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>.

b. Viviana M. E. Perego et al., DIGITAGRO— Investing in Digital Technology to Increase Market Access for Women Agri-preneurs in Guatemala (Washington, DC: World Bank, 2022).

c. FAO, FIDA, OMS, PMA, and UNICEF, Versión Resumida de el Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2022: Adaptación de las Políticas Alimentarias y Agrícolas para Hacer las Dietas Saludables más Asequibles (Rome: FAO, 2022), <https://doi.org/10.4060/cc0640es>.

d. World Bank, "Responding to COVID-19: Modern and Resilient Agri-Food Value Chains Project," December 7, 2020.

e. Food and Agriculture Organization of the United Nations (Santiago: FAO, 2019).

f. "La Autonomía Económica de las Mujeres en la Recuperación Sostenible con Igualdad," Informe Especial, February 10, 2021, 1–15, https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad?utm_source=CiviCRM&utm_medium=email&utm_campaign=20210211_informe_n9_covid19.

g. Secretaría Técnica de la Mujer del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (STM-COMMCA), "Impacto y Efectos Socio-Económicos Diferenciados de COVID-19, en la Vida de las Mujeres Rurales y Recomendaciones Emanadas del Mismo" (San Salvador, STM-COMMCA, 2021).

h. FAO et al., "Adaptación de las Políticas Alimentarias."

i. World Bank, "Guatemala SCD Update: Building a Stronger Social Contract through Productive, Inclusive and Sustainable Growth" (Washington, DC: World Bank, March 2022).

Las pérdidas postcosecha también suponen una importante limitación que no se puede exagerar. Guatemala pierde anualmente 20 millones de toneladas de alimentos, lo que equivale al 38 por ciento de la producción total. Estas pérdidas corresponden al 15 por ciento de la superficie agrícola disponible, representan el 9 por ciento de las emisiones totales de gases de efecto invernadero del país y cuestan el 4.2 por ciento del PIB anual (Banco Mundial, 2020). Más del 35 por ciento de los frijoles y el maíz se echan a perder debido a la mala gestión de las cosechas, las plagas y los animales, y la salmonela y las aflatoxinas. Esto se debe en gran medida a la inversión insuficiente en instalaciones de almacenamiento y conservación, a una logística de transporte insuficiente, a tiempos de transporte prolongados debido a la infraestructura vial deficiente y a la falta de adopción de prácticas mejoradas de manipulación y gestión. Además, la falta de información sobre la ubicación de los mercados y sobre los precios provoca altos niveles de pérdida de alimentos a nivel de granja y pérdidas adicionales a lo largo de la cadena de valor. Abordar estos problemas de pérdidas sustanciales podría dar lugar a aumentos significativos de los ingresos rurales, de las cantidades y la calidad de las exportaciones y de las ganancias asociadas del PIB.

4.2.1

Identificación de oportunidades

Las cadenas de valor seleccionadas para un análisis más detallado fueron las de las arvejas, el ejote francés, el aguacate, la papaya y el cardamomo. Entre las materias primas de la producción hortícola de Guatemala, tanto las arvejas como el ejote francés, a menudo considerados como parte de una sola cadena porque suelen producirse y comercializarse juntos, fueron seleccionados por sus elevados volúmenes comerciales. En frutas, Guatemala ha experimentado un gran aumento en las exportaciones de papaya, creciendo de US\$3.6 millones a US\$23.8 millones entre 2010 y 2021. Como productor de aguacate, Guatemala también tiene un gran potencial para suministrar una mayor proporción de un producto que está creciendo rápidamente en las importaciones mundiales.

La evaluación de la competitividad de los productos agrícolas, de su potencial de crecimiento y de la demanda externa pueden ser importantes indicadores indirectos del potencial de inversión. Esto se midió utilizando dos indicadores principales: la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones guatemaltecas de un producto seleccionado y la tasa de crecimiento promedio de las importaciones mundiales de dicho producto. El dinamismo y posicionamiento comercial de los productos guatemaltecos en los mercados externos se analizó con mayor profundidad a través de tres criterios específicos: la participación de cada producto en el total de las exportaciones guatemaltecas a los Estados Unidos; el nivel de complementariedad comercial para cada producto entre Guatemala y los Estados Unidos; y el nivel de especialización de las exportaciones guatemaltecas de cada producto independientemente del destino de los flujos comerciales.¹ Respectivamente, los indicadores utilizados para medirlos fueron el valor monetario de las exportaciones guatemaltecas a los Estados Unidos en 2019, el valor del Índice de Complementariedad Comercial (TCI, por sus siglas en inglés) entre Guatemala y los Estados Unidos en 2019, y el valor del Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR) de Guatemala para cada producto en 2019.

Este análisis indica que Guatemala presenta un potencial de inversión en productos frescos, sobre todo en horticultura y productos frutícolas. Hasta la fecha, los métodos de procesamiento de baja calidad y la logística de distribución fragmentada han impedido el desarrollo de la cadena de valor de las frutas frescas de Guatemala. Se identificaron oportunidades para aprovechar las ventajas comparativas reveladas en los subsectores de las especias, las frutas y la horticultura. Estas cadenas de valor podrían desarrollarse aún más, pero para ello se requerirán inversiones considerables para ampliar la capacidad, por ejemplo, de la infraestructura de la cadena de frío. El análisis identificó los dos principales productos para cada una de las categorías de frutas y horticultura, así como un producto entre las especias.

4.2.1.1

Cardamomo

Estado actual de la producción de cardamomo

Guatemala es el mayor exportador y el segundo productor mundial de cardamomo y sus exportaciones se han disparado en la última década. Entre 2021 y 2022, la producción de cardamomo pergamino alcanzó un estimado de 37,000 toneladas. La mayor parte de esta producción se exporta, representando en 2021 más del 60 por ciento del total de la oferta internacional de cardamomo y el 3.8 por ciento de las exportaciones guatemaltecas (AGEXPORT, 2022; BANGUAT, 2022). Las exportaciones de cardamomo han crecido de US\$308 millones a US\$520 millones entre 2010 y 2021. La volatilidad de las exportaciones de cardamomo ha sido alta en los últimos años, en parte debido a la variabilidad del precio internacional del cardamomo y a la escasez de producción de los principales proveedores mundiales, como en el caso de la India (COPADES, 2021). Los cinco principales destinos de las exportaciones de cardamomo de Guatemala son Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Bangladesh, Egipto y Jordania.

La producción de cardamomo se concentra en torno a pequeños productores de regiones pobres del país. Alrededor del 95 por ciento de la producción de cardamomo en Guatemala proviene de pequeños productores con explotaciones agrícolas generalmente menores a 2 ha que también producen cultivos de subsistencia como maíz, frijol y, en algunos casos, café o banano para autoconsumo (Cruz, 2014). Estudios estiman que el tamaño promedio de una plantación de cardamomo en el departamento de Alta Verapaz es de 0.65 hectáreas. Los departamentos de Alta Verapaz y Quiché representan el 82 por ciento de la producción y el 90 por ciento de la superficie dedicada a la producción de cardamomo. Sin embargo, la población de estos departamentos también se enfrenta a índices de pobreza muy elevados, del 89 por ciento y el 77 por ciento, respectivamente (MAGA, 2021). Alrededor de la mitad de los pequeños agricultores participan en una cooperativa activa u otro tipo de asociación, y la otra mitad operan solos, ya sea formalmente o como parte de una organización inactiva. Los insumos provienen en gran medida directamente de los pequeños agricultores, ya que la mayoría de los productores de cardamomo obtienen las semillas de sus propias plantaciones o de sus vecinos.

La cadena de suministro del cardamomo tiene varios intermediarios. Los productores venden su producto a un comprador mayorista (comúnmente llamado “coyote”), o el productor transporta su producto a centros de acopio. A continuación,

los recolectores o minoristas locales venden el producto a procesadores que transforman el cardamomo cereza en cardamomo pergamino. Algunos agricultores también procesan ellos mismos el cardamomo a través de los aproximadamente 2,000 sistemas de secado instalados en las granjas, aunque la capacidad es limitada (CATIE, 2016). Un ejemplo destacable es la planta industrial para el procesamiento de cardamomo instalada en Cobán, Alta Verapaz por la Federación de Cooperativas de las Verapaces (FEDECOVERA) en 2016. Después del procesamiento, los compradores regionales y los intermediarios mayoristas compran cardamomo pergamino a los procesadores y lo venden a los exportadores. En ocasiones, los procesadores venden directamente a los exportadores, lo que requiere que el producto cumpla con requisitos específicos de color y tamaño relacionados con la calidad, así como con estándares adecuados en el proceso de transformación.

El proceso de almacenamiento y secado del cardamomo requiere técnicas precisas y oportunas. La rapidez y la calidad del almacenamiento son fundamentales para conservar el verdor de la cápsula de cardamomo, que es un factor determinante de la calidad del producto. El verdor puede conservarse almacenando el producto en las primeras 12 horas tras la cosecha y se hace en sacos de yute para mantener la temperatura entre 22-24°C (FAO, 2005). El proceso de secado es la etapa más compleja de la transformación de la cereza en pergamino, ya que exige una temperatura continua de entre 40-50°C para conservar el color verde. Un aumento de la temperatura incrementa significativamente el porcentaje de cápsulas amarillas, cápsulas partidas y lesiones por calor (FAO, 2005), y las temperaturas más bajas hacen que el cardamomo pierda su color y se vuelva blanco.

La calidad también se ve comprometida por la falta de uso de fertilizantes y pesticidas, y por el empleo por parte de los pequeños agricultores de semillas procedentes de sus propias plantaciones. El uso limitado de fertilizantes da lugar a bajos rendimientos, mientras que el uso limitado de pesticidas provoca problemas con los trips y el *picudo*. Los productores tienden a seleccionar semillas de las mejores plantas de su propia plantación o de las de sus vecinos considerando factores como el tamaño de la cápsula y la resistencia a las enfermedades. Sin embargo, ignoran en gran medida la variedad genética y las características específicas de las semillas que poseen, que a menudo no son óptimas en función de sus condiciones edafoclimáticas. Esto, a su vez, compromete la calidad del producto y su resiliencia a factores externos. Además, la pequeña escala de las operaciones implica que las mejores semillas de una granja individual pueden no ser suficientes para cubrir toda la plantación, lo que obliga a utilizar semillas de menor calidad.

La falta de planificación estratégica y de control sanitario de la producción de cardamomo es otra limitación. En general, los productores no emplean programas adecuados y oportunos de nutrición y control fitosanitario, en parte por desconocimiento de qué, cuándo y cómo deben utilizarse los fertilizantes y pesticidas y de la rentabilidad de tales inversiones. Los productores no realizan una planificación estratégica de la plantación y la producción. Esto se debe a que la producción de cardamomo es considerada por muchos pequeños agricultores como una actividad secundaria frente a otras como trabajar en cafetales, producir maíz, bananos u otros cultivos. Sin embargo, esta situación está cambiando a medida que cada vez más agricultores aprenden sobre el potencial de beneficios del cardamomo.

El proceso de secado del cardamomo se enfrenta a problemas logísticos y deficiencias de calidad. Para secar un lote de cardamomo, los procesadores necesitan reunir suficiente cardamomo cereza dentro de un plazo estricto tras la cosecha. Esto supone un desafío, ya que la producción está muy descentralizada y no se planifica estratégicamente. Aunque el cardamomo no requiere una infraestructura de cadena de frío, debe procesarse rápidamente tras la cosecha para conservar el color. Como consecuencia, los pequeños productores se enfrentan a la urgencia de vender el producto una vez cosechado, lo que los pone en desventaja frente a los intermediarios. La madera, utilizada para secar aproximadamente el 90 por ciento del cardamomo del país, lo contamina con hollín y cambia su olor y sabor. El uso de madera también dificulta el mantenimiento de una temperatura constante. Además, la dependencia de la madera fomenta la deforestación y los impactos sociales y medioambientales negativos asociados.

Recomendaciones

El proceso de secado podría beneficiarse de métodos más eficaces y sostenibles. Esto podría hacerse de diferentes formas, pero el cambio de la madera al gas permitiría un secado más rápido, seguro y uniforme. La búsqueda de métodos de secado más eficientes, limpios y uniformes se ve limitada por una combinación de capital humano escaso, materiales inadecuados, falta de servicios de extensión y ausencia de procedimientos estandarizados. Por ejemplo, casi todas las máquinas utilizan acero negro en lugar de acero inoxidable, que sería más apropiado para el procesamiento de alimentos. A pesar de la conciencia existente sobre estos desafíos, sigue siendo necesario sistematizar las experiencias y estandarizar los procesos para que el secado se realice de la mejor manera posible (CATIE, 2016). Otras mejoras específicas incluyen la reducción del tamaño de los lotes para que el procesamiento pueda realizarse con menos obstáculos logísticos, la optimización de los diseños de secado y la validación del uso de carbonato de sodio para el lavado previo al secado.

La mejora del acceso al financiamiento contribuiría a mejorar la calidad del cardamomo y repercutiría positivamente en los rendimientos de los pequeños productores. Dado que la producción de cardamomo se concentra en los pequeños agricultores, el acceso al crédito y a los recursos financieros es actualmente limitado. Los agricultores suelen trabajar en tierras acreditadas mediante un acuerdo comunal con el propietario, lo que conlleva una falta de seguridad jurídica (Cruz 2014). Los acuerdos irregulares o informales de tenencia de la tierra limitan el acceso al financiamiento y al apoyo gubernamental, dado que la tierra suele ser el principal requisito de garantía. Además, dada la inseguridad de los derechos de propiedad, los incentivos para invertir en sistemas de riego, regeneración del suelo y nivelación de tierras, entre otros, son escasos. La falta de financiamiento también dificulta el acceso a fertilizantes y pesticidas, y al equipo necesario para procesar el cardamomo y asegurar mejores precios.

Los estándares y la certificación son una oportunidad para garantizar la producción de cardamomo de alta calidad para la exportación. Guatemala podría trabajar en el fortalecimiento del cumplimiento de los estándares cada vez más estrictos de los países importadores de cardamomo, sobre todo en cuanto a los límites máximos de residuos de pesticidas (Díaz, 2014). Si bien el acceso a los pesticidas es bajo debido a su costo, los productores que pueden comprarlos necesitan conoc-

er las cantidades adecuadas de pesticida que deben utilizar. Este problema no ha sido crítico hasta la fecha, debido a los estándares relativamente laxos en el Medio Oriente, pero el tema será cada vez más importante a medida que se eleven los estándares en esa región, el consumo se desplace a Europa y surja una competencia más fuerte de países como El Salvador, Honduras, Tanzania, Sri Lanka y otros. Se necesitan inversiones de los sectores público y privado en laboratorios nacionales y empresas de certificación para el análisis y el control de calidad, con el fin de producir y hacer cumplir los estándares en la producción de cardamomo.

También se necesita mejor material vegetativo. Deben fomentarse los viveros capaces de seleccionar y reproducir las mejores variedades en cuanto a tamaño de la cereza, color, resistencia y rendimiento. Aunque los viveros podrían funcionar como empresas privadas convencionales, también podrían operar mediante esquemas de subsidio siguiendo el modelo de Starbucks con el café Marsellesa, mediante el cual se crían y entregan gratuitamente millones de plantas de café con las características deseadas. Alternativamente, los viveros podrían operar a través de asociaciones público-privadas para incentivar este tipo de inversiones. Grandes asociaciones como la Asociación de Cardamomeros de Guatemala (CARDEGUA) y FEDECOVERA serían las más adecuadas para desempeñar un papel de liderazgo.

La capacitación de los agricultores en el diseño y la implementación de operaciones de alto rendimiento en sistemas agroforestales puede mejorar la calidad del cardamomo. Esto implica una nutrición adecuada y oportuna, el control de plagas y enfermedades, una gestión adecuada de la sombra y el suelo, y la selección de variedades mejoradas de cardamomo junto con los árboles acompañantes. Esto puede lograrse ampliando el Sistema Nacional de Extensión Rural, fortaleciendo las estrategias nacionales de desarrollo agrícola lideradas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y reforzando las capacidades de los extensionistas como promotores del desarrollo rural. Además, con la expansión de este programa, se pueden desarrollar planes agronómicos para el uso de la tierra, la selección de semillas, el uso del agua, los fertilizantes y los pesticidas. Un centro de investigación del cardamomo en el que participen el sector privado, las universidades y el sector público podría ayudar a abordar estas carencias de capacitación y conocimientos técnicos. Esto requeriría capacidad para evaluar y desarrollar material vegetativo, establecer las mejores prácticas de producción y fabricación, estudiar las respuestas de las plantas al suelo y la altitud, y establecer estrategias para hacer frente a plagas y enfermedades.

Lazos más estrechos entre los productores y los exportadores podrían contribuir a aumentar la producción de cardamomo de alta calidad. Estar más cerca de los productores podría permitir a los exportadores asegurar mayores cantidades y calidad de cardamomo, con trazabilidad y en cumplimiento de futuros estándares más estrictos por parte de los países importadores. Además, los exportadores podrían ser clave para brindar a los productores capacitación, planes de producción, insumos y créditos, como se ha visto en otras cadenas de valor. Esto resulta crucial a medida que se intensifica la competencia con otros países productores y aumentan los estándares en los países consumidores. Una mayor producción conlleva un posible ajuste en el precio internacional del cardamomo, dada la participación de Guatemala en las exportaciones mundiales, pero el desajuste disminuirá a medida que se intensifique la competencia y se verá poten-

cialmente compensado por una mayor calidad y sostenibilidad de la oferta. Por último, conectar a los productores con las empresas exportadoras podría ayudar a los productores a generar más valor agregado al eliminar cada vez más a los intermediarios.

La comercialización puede potenciarse a través de nuevos canales a nivel comunitario, municipal y regional. Algunos ejemplos de estos nuevos canales pueden ser, por ejemplo, la incorporación del cardamomo en alimentos y bebidas en el mercado local (como exploró Van Engelen, 2020), la búsqueda de nuevos destinos para el cardamomo pergamino o la integración del cardamomo en otros productos alimenticios como aceites esenciales a base de cardamomo, chocolate, café u otros. Tener acceso en tiempo real a información sobre los precios en los diversos canales y lugares de comercialización a través de las TIC aportaría un beneficio añadido al reducir la volatilidad de los precios a nivel nacional.

Las recomendaciones para el cardamomo se resumen en la tabla 4.2.

TABLA 4.2
Recomendaciones sobre el cardamomo

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Mejorar el rendimiento y la calidad de la producción de cardamomo	Fomentar el desarrollo de planes agronómicos para el uso de la tierra, la selección de semillas, el uso del agua, los fertilizantes y los pesticidas. Fortalecer las estrategias nacionales de desarrollo agrícola a través de programas como el Sistema Nacional de Extensión Rural.	MAGA	A corto plazo
	Vincular a los productores y las empresas exportadoras para aumentar la calidad y la cantidad de las exportaciones de cardamomo ante la competencia creciente.	AGEXPORT, PRONACOM, empresas exportadoras, asociaciones de productores de cardamomo	A corto plazo
	Establecer viveros para seleccionar y reproducir las mejores variedades de cardamomo, operacionalizados a través de esquemas de asociación pública-privada o mediante esquemas de subsidio que críen y entreguen plantas de cardamomo a los agricultores.	CARDEGUA, FEDECOVERA, MAGA	A mediano plazo
	Desarrollar un centro de investigación del cardamomo que aumente la capacidad para evaluar y desarrollar material vegetativo, establecer las mejores prácticas de producción y fabricación, estudiar la respuesta de las plantas al suelo y la altitud y establecer estrategias para hacer frente a plagas y enfermedades.	CARDEGUA, FEDECOVERA, USAC, Academia, empresas del sector privado con centros de investigación	A mediano y largo plazo
	Desarrollar programas de capacitación sobre prácticas de procesamiento para el secado del cardamomo y el uso de equipos de secado con gas en lugar de madera.	MAGA, INTECAP	A mediano plazo
Ampliar las oportunidades de mercado	Aumentar la comercialización y uso del cardamomo en productos secundarios.	PRONACOM, empresas que trabajan con productos relacionados, como productores de chocolate y aceite	A mediano plazo

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los diagnósticos.

Nota: AGEXPORT = Asociación de Exportadores de Guatemala; INTECAP = Instituto Técnico de Capacitación y Productividad; USAC = Universidad de San Carlos de Guatemala.

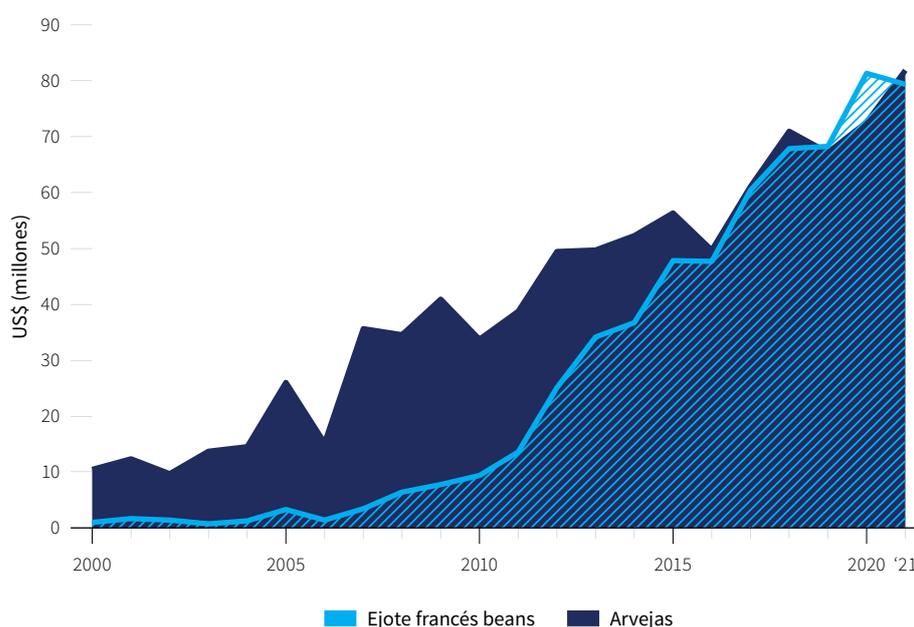
4.2.1.2

Arvejas y ejote francés*Situación actual de la producción de arvejas y ejote francés*

Guatemala es un importante exportador de arvejas y ejote francés.² Guatemala es el primer exportador mundial de arvejas (18 por ciento del total de las exportaciones mundiales en 2021) y el sexto exportador mundial de ejote francés (5 por ciento del total de las exportaciones mundiales en 2021) (Trade Map, 2022). La producción de ejote francés aumentó 115 por ciento en los últimos 10 años. En 2020, Guatemala exportó 32,659 toneladas de arvejas, con una tasa de crecimiento anual del 1.6 por ciento, a pesar de la pandemia. Las exportaciones de ejotes alcanzaron las 31,751 toneladas, con una tasa de crecimiento anual del 7 por ciento (Springmuhl y MacDonald, 2021). En 2021, el valor de las exportaciones de ambos productos alcanzó los US\$160 millones (figura 4.1). En estas plantaciones participan alrededor de 60,000 familias de 200 comunidades (Agexport, 2021). Los tres principales destinos de las exportaciones de arvejas y ejote francés en 2021 fueron Estados Unidos (61 por ciento del total), Reino Unido (14.9 por ciento) y Países Bajos (11.1 por ciento).

Las cadenas de valor de las arvejas y los ejotes requieren una estrecha coordinación entre los proveedores de semillas, los pequeños agricultores, los distribuidores mayoristas y las empresas exportadoras. El suministro de semillas para ambos productos está dominado por unas pocas empresas productoras de semillas que invierten mucho en investigación e innovación y venden productos de alta calidad a través de agencias de exportación en el mercado guatemalteco, como Popoyán, Prosemillas S.A. y Agrosemillas S.A. La producción de arvejas y ejotes corre a cargo de muchos pequeños agricultores y unas pocas grandes empresas agrícolas que suelen estar asociadas con pequeños agricultores y también actúan como exportadoras. Dados los estrictos requisitos de exportación, los pequeños agricultores y las empresas exportadoras colaboran estrechamente para lograr productos de alta calidad que cumplan con las regulaciones de los países de des-

FIGURA 4.1

Exportaciones totales de arvejas y ejotes de Guatemala

Fuente: Trade Map (2022).

tino. Los productores que firman un acuerdo de venta con las empresas o cooperativas de exportación entregan el producto a los centros de abastecimiento, donde se seleccionan los productos que satisfacen los estándares de calidad exigidos, mientras que los que muestran signos de daños son rechazados (Cordero, 2014). Las empresas e intermediarios guatemaltecos, que poseen o arriendan plantas frigoríficas donde se seleccionan, lavan, limpian y empaquetan hortalizas, se encargan de las operaciones de procesamiento y empaque.

La necesidad de refrigeración hace que la cadena de frío sea esencial para la logística postcosecha. La susceptibilidad de ambos cultivos a la temperatura hace que la refrigeración sea el elemento postcosecha más importante, y el transporte la parte más difícil. Las arvejas son más fáciles de manipular y tienen una vida más larga que los ejotes, pero ambos productos deben transportarse en camiones refrigerados con una temperatura constante de 4°C a 7°C y una humedad relativa del 95 por ciento para garantizar que el producto se mantenga en buenas condiciones entre 7 y 10 días. Las temperaturas muy bajas pueden causar daños mecánicos en la dermis de la vaina, mientras que las altas temperaturas pueden acelerar la maduración. Existen diferencias en el almacenamiento de arvejas y ejotes, concretamente en el método de refrigeración a pequeña o gran escala, así como en el contacto directo con hielo o agua. Además de la exportación de arvejas y ejotes frescos, estos productos también se exportan congelados, lo que permite la exportación en mayores volúmenes y con menor riesgo (MAGA, 2014a, confirmado a través de entrevistas realizadas para este diagnóstico).

Actualmente no hay suficientes centros de almacenamiento en frío en las zonas de producción agrícola. Esto afecta negativamente la manipulación postcosecha y la calidad del producto, y obliga a los productores a cosechar durante la mañana, cuando la temperatura ambiente es relativamente baja. Dada la falta de instalaciones de almacenamiento en frío y el costo de los camiones frigoríficos, los exportadores utilizan camiones sin sistemas de frío al amanecer o por la noche para aprovechar las temperaturas ambientales más frescas. Sin embargo, esta técnica no garantiza la calidad del producto tan bien como lo harían los sistemas de frío. Solo en algunos casos se transporta el producto en camiones equipados con sistemas de frío. Además, la exportación de arvejas y ejotes congelados, que permite exportar en mayores volúmenes y con menores riesgos, se ve muy limitada por las mayores necesidades de inversión en la infraestructura necesaria, así como por el costo de la electricidad.

La baja calidad de las semillas es una limitación que afecta la calidad del producto ofrecido por los pequeños agricultores. A excepción de los productores que trabajan con empresas exportadoras que les proporcionan semillas, los pequeños productores independientes suelen utilizar semillas de plantas de menor calidad para su reproducción, ya que las de mayor calidad se venden a las empresas exportadoras. Esto provoca un deterioro progresivo de la calidad de las arvejas y los ejotes debido a la degeneración genética, lo que influye negativamente en el precio final (Cordero, 2014). Además, la producción de semillas no está sujeta a ningún control oficial.

Las exportaciones de arvejas y ejote francés han experimentado elevados índices de rechazo debido a la contaminación microbiológica y al uso excesivo de pesticidas. La calidad de las exportaciones de vainas de arvejas chinas y ejotes también se ve afectada por la presencia de insectos y las plagas, especialmente de trips. Estos insectos raspan la epidermis de las hojas, produciendo deformaciones y cambios de color en la zona foliar (Garcés et al., 2008) y provocando una disminución de su

valor comercial o rechazo para la exportación (Toledo-Perdomo y Sagastume-Mena, 2018). En respuesta, los productores utilizan grandes cantidades de insumos químicos para asegurar altos estándares de calidad visual, a pesar de que algunos de estos insumos están prohibidos en los mercados internacionales (Jiménez Porras y Pelupessy, 2006). La razón principal por la que la industria de las arvejas y los ejotes del país ha tenido dificultades para abordar las preocupaciones de control de calidad sanitaria y fitosanitaria es la persistencia de canales de suministro no regulados.

Recomendaciones

Es necesario aumentar el suministro y el acceso a semillas certificadas por parte de los pequeños productores, lo que crearía nuevas oportunidades. Esto requiere el desarrollo de laboratorios certificados a nivel nacional para mejorar y garantizar la calidad de las semillas, así como el fortalecimiento de la supervisión, la inspección y el registro. Del mismo modo, debe reforzarse la supervisión e inspección sobre el uso de tipos y cantidades de pesticidas. Los programas de capacitación para productores y comercializadores de semillas sobre el cumplimiento de estándares técnicos o sobre procedimientos y protocolos pueden utilizarse para promover la producción de variedades vegetales mejoradas.

La aplicación de nuevas estrategias para el control de plagas y enfermedades podría permitir a Guatemala alcanzar altos estándares de calidad en los cultivos y mantenerse bien posicionada en los mercados de exportación, así como permitir el ingreso a nuevos mercados. El desarrollo e implementación de programas de manejo de plagas que incluyan apoyo a los productores y capacitación sobre el uso de productos químicos aprobados, la importancia de su uso adecuado para la seguridad alimentaria y el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias es necesario para reducir las tasas de rechazo. Además, se podrían promover y regular opciones más sostenibles como los fertilizantes y pesticidas orgánicos.

La implementación de condiciones controladas podría ayudar a aumentar la productividad y reducir las vulnerabilidades. El almacenamiento en frío, que podría fomentarse a través de asociaciones o cooperativas con espacio y recursos suficientes, evita que las vainas sufran daños por choque térmico. Los macrotúneles o invernaderos y sistemas de riego eficientes podrían proteger mejor los cultivos de las condiciones climáticas y las plagas. Los sistemas de riego reducen el desperdicio de agua, el estrés hídrico y mejoran la absorción de fertilizantes, reduciendo así los costos de los insumos y aumentando la productividad.

Por último, encontrar nuevos mercados para ejotes picados o en trozos podría ayudar a lograr exportaciones de alto valor y a reducir los niveles de desperdicio y rechazo. Existen oportunidades en estas cadenas de valor para elaborar subproductos con los productos rechazados, como hortalizas congeladas, productos liofilizados, producción de fertilizantes, carne de origen vegetal y suplementos a base de arvejas con alto contenido proteínico. Las arvejas y los ejotes de calidad inferior pueden utilizarse para la elaboración de productos alimentarios alternativos, por ejemplo, en sopas, caldos, verduras picadas congeladas y *chips* mediante deshidratación u horneado. Por último, las arvejas y ejotes desechados pueden transformarse en composta o vermicompost.

Las recomendaciones para el cardamomo se resumen en la tabla 4.3.

TABLA 4.3

Recomendaciones sobre las arvejas y los ejotes

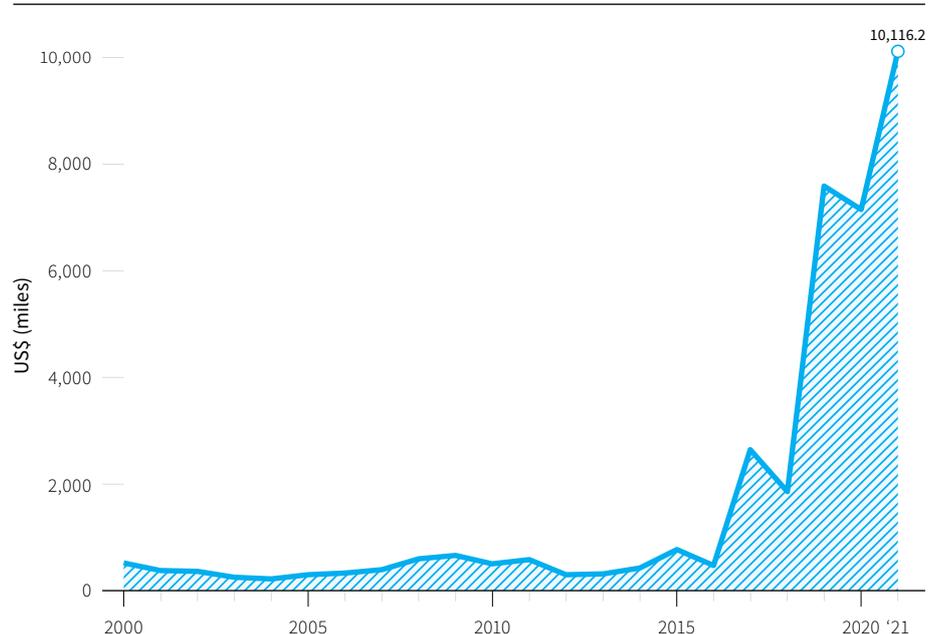
Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Mejorar el rendimiento y la calidad de la producción	Implementar programas de capacitación y regulaciones sobre el uso de productos químicos autorizados y medidas sanitarias y fitosanitarias.	MAGA, INTECAP	A corto plazo
	Desarrollar laboratorios nacionales certificados para mejorar y garantizar la calidad de las semillas. Fortalecer la supervisión de semillas certificadas y la inspección del uso de pesticidas.	MAGA, centros académicos	A mediano plazo
	Implementar condiciones controladas, como macrotúneles o invernaderos, sistemas de riego eficientes y almacenamiento en frío para aumentar el rendimiento y la productividad a lo largo de toda la cadena de valor.	MINECO, MAGA, ANADIE, empresas de almacenamiento en frío	A mediano plazo
Ampliar las oportunidades de mercado	Encontrar mercados para ejotes picados o en trozos, por ejemplo, para la producción de verduras congeladas, productos liofilizados, fertilizantes o carne de origen vegetal, para reducir los niveles de rechazo.	AGEXPORT, MAGA, empresas de almacenamiento en frío y alimentos deshidratados	A mediano plazo

4.2.1.3

Aguacate*Estado actual de la producción de aguacate*

En Guatemala, las exportaciones de aguacate han ido creciendo en los últimos años, ya que el producto ha pasado de ser una fruta exótica a ser habitual en varios países (figura 4.2). La producción se concentra en los departamentos de

FIGURA 4.2

Exportaciones totales de aguacate de Guatemala, 2000–21

Fuente: SIECA (2022).

San Marcos (15 por ciento), Chimaltenango (12 por ciento), Quiché (10 por ciento), Huehuetenango (7 por ciento), Sololá (7 por ciento), Sacatepéquez (7 por ciento), Alta Verapaz (6 por ciento) y Petén (6 por ciento). En 2015, el gobierno registró 3,500 productores y 22 granjas exportadoras (MAGA, 2017). Hasta 2016, Centroamérica era el mercado más importante para las exportaciones de aguacate de Guatemala, especialmente a Honduras, El Salvador y Costa Rica. Después de 2016, Europa se convirtió en el principal mercado, en particular los Países Bajos y el Reino Unido.

Aunque los pequeños productores desempeñan un papel crucial en la cadena de valor de las exportaciones de aguacate, los grandes comerciantes están adquiriendo una importancia cada vez mayor. Por lo general, los pequeños y medianos productores tienen un acceso limitado a la información, los insumos y la capacitación. Para superar estas limitaciones, algunos pequeños agricultores establecen acuerdos verbales o escritos con las empresas exportadoras, en los que éstas proporcionan insumos como fertilizantes, productos químicos y capacitación técnica que luego se deducen del pago final al productor. En otros casos, los productores compran directamente los insumos necesarios y no reciben crédito de financiamiento, pero el exportador detalla una lista de insumos permitidos y las cantidades que pueden utilizarse para garantizar que la producción tenga la calidad exigida. Sin embargo, según las entrevistas, los productores más grandes prefieren controlar su propia producción y ser más independientes.

Los intermediarios, o corredores, suelen supervisar los suministros al mercado nacional y a los compradores centroamericanos. Los intermediarios son recolectores mayoristas o minoristas. Los recolectores mayoristas suelen operar en el mercado formal, identifican el producto, garantizan su calidad y suelen ofrecer una menor variación en los precios a los productores. Los recolectores minoristas, por su parte, operan en el mercado informal, donde las negociaciones suelen tener lugar en la plantación, la calidad y otros requisitos son menores, y los precios son más variables. Para evitar intermediarios y asegurar mayores ganancias, algunos productores suministran aguacate a compradores mayoristas ubicados en centros de mercado o directamente a restaurantes, mientras que, en otros casos, las cooperativas de productores reúnen el producto de los afiliados para lograr mayores volúmenes y negociar directamente con los compradores finales (Montejo, 2015). En general, los pequeños productores no tienen relaciones comerciales estables con las grandes empresas, por lo que venden sus productos frescos a quien ofrezca el mejor precio en el mercado local. Esto reduce sus ingresos y los márgenes comerciales que podrían obtener si su producción se enfocara al mercado externo. En resumen, el acceso a los mercados internacionales es difícil para los pequeños productores, lo que afecta su capacidad para obtener mayores ingresos a través de las exportaciones.

La producción de aguacate requiere suministros abundantes de agua. Con el riego, idealmente un sistema de goteo, se podría aumentar el volumen y el vigor de la fruta, pero son pocos los pequeños productores que disponen de medios para invertir en sistemas de riego. Sin embargo, una gestión inadecuada del riego también puede perjudicar al cultivo, deteriorar la calidad del suelo y reducir los beneficios (Vaíza, 2003). Además, las técnicas de gestión de las sequías pueden aumentar la resiliencia al cambio climático de los pequeños productores.

El manejo postcosecha es esencial para los aguacates porque es una fruta que crece en el árbol, pero que madura fuera del árbol. Los aguacates son perecederos, tomando entre 5 y 7 días después de la maduración para que la calidad comience a deteriorarse (Palacios, 2018). Por lo tanto, la cosecha del aguacate y el manejo postcosecha deben realizarse en el menor tiempo posible, con el fin de extender su vida útil. Las pérdidas postcosecha pueden oscilar entre el 10 y el 60 por ciento de la producción (Ruano, 2017). Las principales causas de las pérdidas son los daños mecánicos durante la recolección, la manipulación en el campo, el transporte, así como fruta demasiado madura o fruta desecada, las enfermedades postcosecha (antracnosis y pudrición del pedúnculo), los daños por plagas, los trastornos fisiológicos, los daños por frío debido a temperaturas de almacenamiento inadecuadas, y rotura de la piel por un mal embalaje. Estos factores afectan al aspecto, la textura, el sabor y el valor nutritivo de la fruta. Por ejemplo, durante una simulación de manipulación y envío de la fruta, la pérdida de firmeza y el daño por frío fueron las principales limitaciones en la calidad para la venta minorista de aguacates sometidos a temperaturas fluctuantes (demasiado frías o demasiado calientes) (Vélez, 2021).

La vulnerabilidad a las plagas también limita la capacidad de exportación de los aguacates de Guatemala. No existe un número suficiente de viveros certificados con árboles de aguacate libres de plagas que garanticen altos rendimientos a lo largo del tiempo. Esto es importante, ya que los sistemas de gestión de la calidad son la única forma de garantizar la pureza y calidad de las plántulas capaces de producir grandes cantidades de frutos de alta calidad. A su vez, la necesidad resultante de un uso intensivo de pesticidas dificulta el cumplimiento de las regulaciones sobre Límites Máximos de Residuos (LMR) y hace más probable el rechazo en los países de destino.

También existe un desconocimiento entre los pequeños y medianos productores de los criterios científicos para la gestión de los cultivos. Un cuello de botella estructural mencionado frecuentemente por los entrevistados es la falta de estandarización de los procesos de cosecha y postcosecha. La mayoría de los pequeños y medianos productores producen aguacates con grandes variaciones de tamaño, aspecto y calidad, lo que los hace poco atractivos para los grandes exportadores sujetos a acuerdos de exportación a largo plazo. Las inconsistencias en la calidad también obstaculizan las exportaciones a Europa debido al incumplimiento de sus múltiples estándares de calidad y seguridad (CBI, 2018).

El comercio regional de aguacates frescos está limitado por problemas logísticos y fitosanitarios. Guatemala tiene una barrera no arancelaria para las exportaciones de aguacate a los Estados Unidos. La principal barrera cuarentenaria que impide a Guatemala exportar a los Estados Unidos es la vulnerabilidad potencial al barrenador de la semilla (*Conotrachelus persea Barber*), un insecto que se introduce en el fruto del aguacate en su estado larvario, dañando la pulpa en su camino hacia la semilla. Actualmente se desconoce si esta plaga existe en Guatemala; sin embargo, la falta de evidencia de que no existe es suficiente para impedir las exportaciones. Desde 2019, una mesa técnica con el MAGA ha estado intentando desarrollar metodologías para inventariar la plaga. El comercio intrarregional se ve aún más limitado por las débiles medidas de facilitación del comercio. Según el Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 2021), el tránsito de aguacates en el corredor del Pacífico de Centroaméri-

ca³ tiene una velocidad promedio de 18.5 km/h. Además, los retrasos en la frontera entre Guatemala y El Salvador pueden ser de hasta 9 horas si el producto necesita verificación por parte de las administraciones aduaneras, y de 4 horas si no hay necesidad de verificación (SIECA, 2021a).

Recomendaciones

Los programas de capacitación y de certificación de la trazabilidad podrían ayudar a mejorar el cumplimiento por parte de los productores de los múltiples estándares exigidos por los países importadores. Los proveedores de insumos, productores, empacadores, comerciantes y consumidores deberían acordar las características básicas de la calidad del aguacate guatemalteco y lograr la estandarización de los procesos de cosecha y postcosecha. La estandarización a nivel nacional podría ayudar a toda la cadena de valor al aumentar la productividad y reducir las pérdidas y los costos de transacción. Los programas de certificación de plantas de vivero podrían garantizar a los agricultores árboles de calidad, lo que puede llevarse a cabo con la participación del MAGA, el sector privado y especialistas en cultivos. La implementación en Costa Rica de un programa de certificación de semillas de aguacate y procesos complementarios de supervisión fitosanitaria que garantizan la calidad de las plantas puede servir de base para esta estrategia (OFINASE, 2019). El acompañamiento técnico podría ser liderado por AGEXPORT para que los grandes, medianos y pequeños productores puedan cumplir con las certificaciones internacionales exigidas por los mercados europeos.

Los pequeños productores con limitaciones económicas podrían emplear algunas técnicas de bajo costo, como los sistemas de riego por gravedad, para mitigar el impacto de las sequías en el rendimiento de sus cultivos. Estos sistemas consisten básicamente en colocar barriles o bidones a uno o dos metros del suelo, que es la altura necesaria para distribuir el agua a lo largo de tuberías de bambú o PVC. Esto podría favorecer el entorno suelo-agua-nutrientes para un crecimiento óptimo de los cultivos y aumentar su rendimiento. Los servicios de extensión podrían promover el uso de estos sistemas de bajo costo.

Los estudios y programas para garantizar áreas libres de plagas podrían ayudar a incrementar las exportaciones de aguacate, particularmente a zonas con estándares estrictos sobre manejo de plagas, como los Estados Unidos. Las empresas privadas podrían jugar un papel protagónico en su desarrollo, pero también es necesario involucrar y capacitar a los pequeños productores para que realicen muestreos de campo y diagnósticos de laboratorio coordinados por la Dirección de Sanidad Vegetal del MAGA. Este tipo de investigación requiere de grandes inversiones, en las que el sector privado puede jugar un papel a través de asociaciones público-privadas (APP). La cooperación internacional y nacional también podría ayudar a financiar iniciativas de investigación. Las zonas libres de plagas pueden delimitarse a través de programas públicos como el programa de incentivos de México, que designó zonas libres de plagas como puntos focales para realizar estudios e implementar intervenciones para reducir la presencia de plagas.⁴ Esto podría mejorar el potencial comercial de los aguacates locales y, además, generar posibles economías de escala externas.

Las asociaciones que incluyen a pequeños productores podrían brindar la oportunidad de aumentar el acceso a los mercados extranjeros. Ya sean horizontales,

a través de cooperativas o asociaciones de pequeños productores, o verticales, mediante una estrecha relación con las empresas exportadoras, estas asociaciones son indispensables para insertar la producción de sus miembros en mercados más competitivos. El sector público también podría incentivar la colaboración entre los pequeños productores y los grandes productores y exportadores.

La promoción de productos alimentarios derivados del aguacate podría aumentar las ganancias de los productos frescos que no pueden exportarse. La elaboración de estos productos alimentarios también podría reducir los residuos postcosecha. Los productos alimentarios con aguacate podrían incluir aceite de aguacate, guacamole y *chips*, en lugar de simplemente exportar aguacate crudo.

Las recomendaciones para el cardamomo se resumen en la tabla 4.4.

TABLA 4.4

Recomendaciones sobre el aguacate

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Mejorar el rendimiento y la calidad de la producción	Promover el perfeccionamiento y la adopción de sistemas de riego por gravedad de bajo costo.	MAGA, cooperativas y asociaciones de productores	A corto plazo
	Desarrollar un estándar de certificación técnica para crear un programa de certificación de plantas de vivero que garantice árboles de calidad para los agricultores.	Empresas exportadoras de aguacate, MAGA, centros académicos, especialistas en el cultivo del aguacate	A mediano plazo
	Mejorar los procesos de cosecha y postcosecha mediante el desarrollo de programas de capacitación que aumenten el conocimiento y las habilidades entre los especialistas del producto y los productores de aguacate.	MAGA, AGEXPORT, INTECAP	A mediano plazo
	Implementar un acompañamiento técnico sistemático para garantizar el cumplimiento de las certificaciones internacionales, como las exigidas por los mercados europeos.	AGEXPORT, Dirección de Sanidad Vegetal del MAGA, grandes productores de aguacate	A mediano plazo
	Desarrollar estudios de riesgo de plagas y capacitar a los pequeños productores para que realicen muestreos de campo para llevar a cabo diagnósticos de laboratorio.	MINECO, MAGA	A mediano plazo
Ampliar las oportunidades de mercado	Promulgar medidas de facilitación del comercio en la región a través de mecanismos como el Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA).	MINECO, SIECA, MINEX	A corto plazo
	Promover la formación de cooperativas o asociaciones horizontales de pequeños productores y asociaciones verticales entre productores y empresas exportadoras.	MINECO, MAGA	A mediano plazo
	Implementar centros de almacenamiento (con cámaras frigoríficas) en las zonas rurales de producción o acercar los centros de procesamiento a las zonas de producción.	MICIVI, MINECO, ANADIE, MAGA	A mediano plazo

Nota: MINEX = Ministerio de Relaciones Exteriores.

4.2.1.4

Papaya

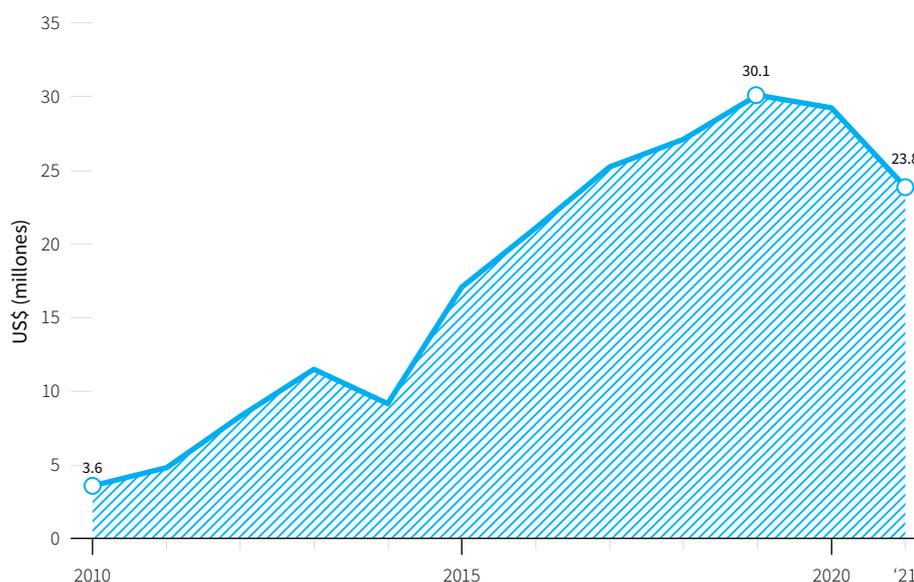
Estado actual de la producción de papaya

El crecimiento reciente de las exportaciones de papaya ha demostrado el potencial de exportación del producto. Las exportaciones de papaya pasaron de US\$3.6 millones a US\$23.8 millones entre 2010 y 2021 (figura 4.3). Estados Unidos constituye un mercado importante para el producto, ya que representa el 86.4 por ciento de todas las exportaciones de papaya de Guatemala. Otros destinos principales son El Salvador (12.8 por ciento), Honduras (0.8 por ciento) y Nicaragua (0.02 por ciento), lo que pone de relieve el potencial del comercio regional.

La producción de papaya se concentra en el departamento nortero de Petén. La papaya crece mejor en climas cálidos y lugares por debajo de los 600 m sobre el nivel del mar con lluvias frecuentes y moderadas, para lo cual Petén es muy adecuado. La superficie cultivada en el país ha aumentado dramáticamente, de 614 ha en 2003 a 13,079 ha en 2022. Dado que la mayor parte de la deforestación en Guatemala ocurre en este departamento, la expansión del cultivo en Petén genera cierta preocupación en torno a la deforestación, aunque al momento de escribir este documento no hay pruebas disponibles de una contribución directa de la expansión de los cultivos de papaya a la deforestación.

Los precios de la papaya difieren entre los mercados nacionales/regionales y el mercado estadounidense. Los precios domésticos y regionales en 2022 promediaron QTZ 12,208 (US\$1,585) por tonelada. Los precios de exportación a los Estados Unidos son casi el doble, con un promedio de QTZ 22,139 (US\$2,875) por tonelada en 2022. Esta diferencia considerable de precios es un fuerte incentivo para exportar la mayor parte de la producción a los Estados Unidos y genera importantes diferencias de ganancias entre los productores que exportan y los que no lo hacen.

FIGURA 4.3

Exportaciones totales de papaya de Guatemala, 2010–21

Fuente: SIECA (2022).

Los grandes exportadores de papaya de Guatemala tienen un acceso más directo a los mercados internacionales. Las exportaciones directas son realizadas por cuatro grandes empresas que cuentan con la infraestructura logística y de cadena de frío que les permite reducir las pérdidas postcosecha y alcanzar los niveles de calidad deseados para la exportación. Estas empresas también tienen contratos comerciales con intermediarios y minoristas extranjeros. Los productores medianos suelen vender sus productos de primera calidad a intermediarios medianos y grandes para la exportación, mientras que los productos rechazados se venden a los consumidores nacionales. Las exportaciones a destinos como Centroamérica y los Estados Unidos han sido posibles gracias al cumplimiento de los requisitos sanitarios facilitados por la declaración de Petén como zona libre de plagas de la mosca mediterránea de la fruta a través del Programa de Lucha contra la Mosca Mediterránea de la Fruta (MOSCAMED).

A pesar del crecimiento reciente, la exposición comercial de la producción guatemalteca es limitada. Los productores guatemaltecos de papaya tienen una presencia limitada en las ferias agrícolas internacionales, lo que limita el potencial de exportación. El acceso a dichas ferias depende generalmente de los recursos de los grandes productores o de la cooperación internacional.

La papaya es sensible a las altas temperaturas. Las papayas tienen una vida útil corta, de 3 a 5 días, por lo que es necesario almacenarlas en frío para garantizar su calidad. La temperatura promedio para almacenar papayas es de 7 a 13°C y la humedad relativa debe mantenerse entre el 85 y el 90 por ciento. Las temperaturas más altas aceleran la maduración de las papayas y comprometen la calidad del producto. La temperatura también afecta a algunas características que son clave para las preferencias del consumidor, como el tamaño y el color de la fruta. En concreto, los consumidores prefieren papayas sin manchas, duras y no tan maduras.

Los cambios de temperatura inducidos por el cambio climático pueden dar lugar a productos de menor calidad y a mayores pérdidas postcosecha. El efecto más importante del cambio climático sobre las papayas está relacionado con el aumento de las temperaturas, porque aceleran la maduración y comprometen la calidad del producto. A medida que madura más fruta al mismo tiempo, se producen más pérdidas postcosecha, junto con picos en la oferta que dan como resultado precios más bajos, seguidos de un ciclo de menor oferta y precios más altos. Además, los cambios bruscos de temperatura crean problemas morfológicos, como la carpeloidia (papayas deformadas), que reducen considerablemente la aceptación comercial.

Las plagas también son una de las principales causas de pérdidas en la producción de papaya. La plaga más dañina es el virus brasileño Maleira. El principal efecto visual de este virus es una sensación “pegajosa” que hace que la fruta se vuelva dura y áspera. Este virus afecta fuertemente a la región de Petén, causando graves daños a la producción y a la reputación. El virus Maleira desincentiva el cultivo de la fruta, y los productores afectados abandonan el proceso de cultivo provocando desabasto tanto en el mercado nacional como en el de exportación.

Recomendaciones

Contar con organizaciones de productores fortalecidas podría permitir a los agricultores mejorar y aumentar la calidad de la producción, así como incrementar su acceso a los mercados internacionales. Dichas organizaciones podrían adoptar la

forma de cooperativas o asociaciones de pequeños productores, o trabajar con empresas ancla que puedan proporcionar asistencia técnica, financiamiento y ayudar a conectar con los mercados internacionales. En la actualidad, AGEXPORT ofrece a los productores la posibilidad de asociarse y beneficiarse de apoyo técnico enfocado en la innovación y las oportunidades de desarrollo de habilidades especializadas. Los beneficios incluyen la facilitación del acceso al mercado, así como una plataforma para generar nuevos negocios y obtener el apoyo adecuado para promover la competitividad y la representación entre las partes interesadas públicas y privadas. De manera similar, Agropecuaria Popoyán, S.A. vende insumos a los productores y sirve como cooperativa a través de la cual los productores exportan diversas frutas.

Los programas de capacitación pueden cerrar las brechas relacionadas con las habilidades y las técnicas de recolección que pueden mejorar la calidad y la cantidad de la producción, especialmente para los medianos productores. En la actualidad, la asistencia técnica a los productores de papaya es escasa, especialmente por parte del MAGA. La mayor parte de la asistencia técnica es proporcionada por grandes productores e intermediarios que a menudo cobran precios de mercado o condicionan la capacitación a una cuota de socio que suele ser prohibitiva para los productores. Los programas de capacitación facilitados a través de asociaciones público-privadas ayudarían a mejorar la producción. La organización de sesiones de capacitación para productores y de foros de transferencia de conocimientos técnicos entre productores experimentados y menos experimentados también puede servir para brindar valiosas experiencias de aprendizaje. Asimismo, los programas de extensión agraria, usualmente proporcionados por empresas ancla o cooperativas, son importantes para comunicar buenas prácticas. Las universidades pueden desempeñar un papel valioso en la investigación sobre buenas prácticas para la gestión de plagas.

El desarrollo y la aplicación de certificaciones podrían aumentar las oportunidades de exportación de la papaya. Una mayor concientización e implementación de certificaciones como Global G.A.P., PIPAA e ISO, podría ayudar a aumentar el acceso a los mercados internacionales, sobre todo a los Estados Unidos.⁵ Esto podría reducir la dependencia de los pocos intermediarios que cuentan con certificaciones, al tiempo que apoyaría el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios establecidos en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana para el comercio dentro de la región. Una red oficial de laboratorios acreditados (públicos o privados) es esencial para emitir certificaciones. Las universidades también desempeñan un papel importante al proporcionar conocimientos técnicos e infraestructura para la puesta en marcha de estos laboratorios.

Los suplementos dietéticos y productos a base de papaya de la industria de la salud brindan la oportunidad de desarrollar productos de mayor valor que pueden reducir las pérdidas postcosecha. Debido a su alto valor nutricional, la papaya deshidratada y procesada puede incluirse en diferentes suplementos dietéticos, que van desde jugos, píldoras de enzimas de papaya y fórmulas concentradas, hasta mermeladas y jaleas. Otros productos alimentarios podrían ser harinas, té, ablandadores de carne y clarificadores de cerveza. Las papayas también podrían utilizarse en la elaboración de productos de la industria de la salud, como champús, cremas, lociones corporales, jabones, aceites hidratantes, exfoliantes y soluciones despigmentantes.⁶ Situar esta producción cerca de las granjas tiene el potencial de reducir las pérdidas y/o la necesidad de servicios de cadena de frío.

Los productores locales podrían aprovechar esta oportunidad para crear nuevas alianzas con grandes empresas alimentarias productoras de ablandadores de carne y complementos alimenticios como Mahler (empresa guatemalteca de producción de alimentos adquirida por Nestlé).

Las recomendaciones para el cardamomo se resumen en la tabla 4.5.

4.2.2

Limitaciones transversales en el sector agrícola

El entorno regulatorio agrícola es adecuado en términos generales, pero los bajos niveles de inversión pública en programas agrícolas e investigación limitan el desarrollo del sector. El informe *Enabling the Business of Agriculture* (en español: Facilitando el negocio de la agricultura) de 2019 del Banco Mundial, calificó la calidad del entorno regulatorio agrícola de Guatemala con 65.11, casi igual a la de México (69.45) y muy por encima de la puntuación de la vecina Honduras (49.13).⁷ No obstante, el marco regulatorio de Guatemala podría permitir de forma más eficaz el crecimiento del sector agroalimentario. El gasto público en investigación y desarrollo agrícola equivale a menos del 0.2 por ciento del valor agregado agrícola de Guatemala, muy por debajo de los niveles de los países de la región y del 1 por ciento recomendado por las Naciones Unidas.⁸ Las importantes asimetrías de información en los mercados agrícolas, la falta de inversión en tecnologías agrícolas y postcosecha y una serie de obstáculos logísticos y de acceso a los mercados (como la escasa interconexión de los clústeres o agrupaciones)⁹ conducen a una abundancia de intermediarios que acaparan una gran parte del valor agrícola. La inversión y el apoyo gubernamentales para abordar

TABLA 4.5

Recomendaciones sobre la papaya

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Mejorar el rendimiento y la calidad de la producción	Brindar sesiones de capacitación para proporcionar a los productores conocimientos técnicos y habilidades, colaborando a la vez con universidades para la investigación sobre buenas prácticas para la gestión de plagas.	MAGA, empresas ancla o cooperativas, centros académicos	A corto plazo
	Desarrollar infraestructura de cadena de frío y aumentar el acceso de los medianos productores a estos servicios.	MICIVI, MINECO, ANADIE, MAGA	A mediano plazo
Ampliar las oportunidades de mercado	Promover la formación de cooperativas o asociaciones horizontales de pequeños productores y asociaciones verticales entre productores y empresas exportadoras.	MINECO, MAGA	A corto plazo
	Crear una red oficial de laboratorios acreditados para emitir certificaciones que cumplan con los requisitos sanitarios y fitosanitarios internacionales para la papaya.	Centros académicos, AGEXPORT, laboratorios de grandes productores agrícolas	A mediano plazo
	Fomentar la demanda de papaya a través de productos secundarios o subproductos, incluidos aceites y lociones.	Empresas de alimentos procesados, empresas de cosméticos, PRONACOM	A mediano plazo

los riesgos y desafíos a los que se enfrentan los productores, tales como la volatilidad de los precios de los fertilizantes, podrían reducir el impacto negativo de estas limitaciones sobre la producción y la seguridad alimentaria.

Además, con base en el análisis realizado anteriormente para cada cadena de valor, existen varios factores transversales que obstaculizan la competitividad de los productos agroalimentarios en Guatemala. Entre ellos se encuentran el acceso al financiamiento, el cambio climático, la infraestructura y la logística, y los conocimientos y habilidades técnicas.

4.2.2.1

Financiamiento

El acceso al financiamiento para inversiones y capital de trabajo es un problema apremiante para los productores agrícolas. Las áreas rurales tienen un acceso limitado al financiamiento, en parte como resultado de la escasa presencia de los bancos, ya que siguen concentrados en las áreas metropolitanas. La Ciudad de Guatemala representaba el 30 por ciento del total de puntos de acceso del país en 2022. El crédito al sector agropecuario representa menos del 5 por ciento de la cartera total del sistema bancario (SIB, 2022). De acuerdo con Demirgüç-Kunt et al. (2022), esta escasa presencia aunada a los altos costos de transacción, la falta de garantías, entre las que destacan los activos inmobiliarios y fideicomisos, así como la documentación requerida para abrir una cuenta bancaria, ha provocado la baja tasa de inclusión financiera en las áreas rurales.

Los pequeños y medianos productores, en particular, tienen un acceso limitado al financiamiento. A menudo, estos productores no pueden acceder a los servicios financieros formales a través de los bancos porque carecen de las garantías necesarias (es decir, tierras y propiedades), y las opciones de crédito alternativas tienen tasas de interés elevadas. Además de carecer de activos suficientes para servir de garantía, la tediosa tramitación y el papeleo que conllevan las solicitudes de crédito desaniman a los agricultores. Otras razones son la inaccesibilidad de los bancos en zonas alejadas y la falta de información sobre los programas de préstamos bancarios y sobre los procedimientos (Galang, 2020).

Como resultado, las instituciones de microcrédito y las cooperativas de ahorro y crédito son importantes proveedores de servicios bancarios en las zonas rurales y de crédito para los productores agrícolas. Estas instituciones cubren la brecha existente en el acceso al financiamiento para el sector, pero no están sujetas a la regulación y supervisión de la SIB. En el caso de las cuentas de ahorro, ofrecen servicios con requisitos mínimos de apertura y sin cobro de comisiones por mantenimiento de cuenta o tarjeta de débito (Grupo del Banco Mundial, 2020). Las cooperativas y las instituciones de microcrédito han sido clave para el desarrollo de las cadenas de valor agrícolas, ya que ofrecen tasas de interés anuales tan bajas como el 10 por ciento. Debido a la importancia y presencia de estas microfinancieras en las zonas rurales, a menudo forman parte de los programas de financiamiento de la cooperación internacional. En cuanto a los pagos, ofrecen canales transaccionales con internet, banca móvil y acceso remoto. Sin embargo, las funcionalidades de estos canales son limitadas ya que no son entidades autorizadas para contar con infraestructuras críticas de pago, como transferencias a terceros fuera del sistema coop-

erativo o de microcrédito (Benni, 2020). Además, las “opciones de crédito” para pequeños y medianos productores por parte de exportadores asociados desempeñan un papel importante en el suministro de insumos y capacitación.

A pesar de lo anterior, los proveedores informales desempeñan un papel destacado en la reducción de la brecha financiera. La mayor parte de la demanda de servicios de ahorro y crédito en las zonas rurales la satisfacen proveedores informales, como familiares, amigos, agentes de la cadena de valor (por ejemplo, proveedores de insumos y exportadores) y usureros (Benni, 2020). El Global Findex 2021 indica que el 67 por ciento de los adultos que recibieron un préstamo en 2017 en las zonas rurales lo obtuvieron de un agente no formalizado (Demirgüç-Kunt et al., 2022). Según Fundea (2017), la tasa de interés anual fijada por estos proveedores no formalizados puede alcanzar el 200 por ciento. En cambio, los bancos privados ofrecen tasas de interés del 80-120 por ciento para préstamos de hasta QTZ 5,000 (US\$650) y de entre el 6-18 por ciento para préstamos superiores a QTZ 20,000 (US\$2,597). Las ONGs ofrecen tasas del 80 por ciento para préstamos inferiores a US\$649 y tasas que oscilan entre el 36 y el 52 por ciento para préstamos superiores a esa cantidad. Para garantizar la preferencia del sector financiero formal sobre el informal será necesario que los servicios se caractericen por: requisitos de documentación razonables que correspondan a las condiciones socioeconómicas de la población; procesos acelerados de toma de decisiones; condiciones de financiamiento convenientes (es decir, monto, tasa, plazo y frecuencia de pago); certidumbre a largo plazo de las ganancias de bienestar derivadas de una buena reputación crediticia; y certeza a largo plazo de una oferta sostenible de financiamiento por parte del sector formal.

Los seguros agrícolas también están poco desarrollados en el país. El principal seguro agrícola es proporcionado por el MAGA y CHN (Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala), y se activa en caso de desastres asociados a sequías y tormentas extremas (por ejemplo, las tormentas Eta e Iota). Se estima que 40,000 pequeños productores de cultivos básicos estarían cubiertos por el seguro agrícola del MAGA en 2022, con el objetivo de añadir otros 20,000 en 2023 (MAGA, 2022).

4.2.2.2

Cambio climático

La vulnerabilidad al cambio climático representa una gran amenaza para la producción agrícola de Guatemala. El país ocupa el lugar 14 en el mundo entre los países con mayor riesgo de sufrir fenómenos relacionados con el clima, tales como variaciones de temperatura, inundaciones y sequías (World Bank Group Food Smart Country Diagnostic). Los nuevos patrones de temperatura, precipitaciones y recurrencia de fenómenos extremos dificultarán el mantenimiento de la productividad (Xu et al., 2020). El exceso de agua puede provocar hongos y enfermedades, así como marchitez de las plantas, pudrición de las raíces y manchas plateadas o marrones, que pueden causar la muerte o la marchitez. Por otro lado, la falta de agua puede causar una reducción de la productividad debido a la esterilidad (ausencia de floración de las plantas) y hacerlas más propensas a las plagas. Se espera que la disponibilidad neta de agua disminuya entre un 5 y un 29 por ciento para 2050 y las precipitaciones un 17 por ciento (CEPAL, 2020). El impacto sería más pronunciado en las explotaciones agrícolas de monoculti-

vo que en las agroforestales. La reducción de las precipitaciones y el aumento de las temperaturas ya están provocando descensos constantes o estancamiento de la productividad de los pequeños agricultores. Se prevé que el rendimiento de los principales cultivos básicos disminuya hasta un 14 por ciento de aquí a 2050, como sería el caso del maíz y los frijoles (Food Smart Country Diagnostic, 2021).

Los grandes productores comerciales orientados a la exportación enfrentarán desafíos para adaptarse a las nuevas condiciones climáticas, lo que colocará al mercado de exportación de Guatemala en una posición vulnerable. Según Bouroncle et al. (2014), para 2030 las temperaturas aumentarán más en el departamento de Petén y las zonas costeras (1.6°C) y menos en las tierras altas (Sierra Madre y Cuchumatanes) y en el este del país (1.4°C). Junto con la intensificación de los periodos secos y calurosos y la disminución de las precipitaciones, esto puede provocar déficits hídricos y cambios en las zonas aptas para los cultivos. Se espera que las zonas más afectadas sean la costa atlántica, la llanura costera del Pacífico y las partes orientales del Corredor Seco (que incluye partes de Quiché, Baja Verapaz, El Progreso, Zacapa, Chiquimula y Jutiapa). Se prevé que las zonas aptas para los cultivos en estas regiones se desplacen a la Sierra Madre, los Cuchumatanes, la parte oriental de la llanura costera del Pacífico y Petén. Dado que las principales exportaciones agrícolas del país son sensibles al clima, esto dejaría a los grandes productores en una posición vulnerable. Los cultivos más sensibles a los cambios previstos en Guatemala son el frijol y el café, y se espera que disminuyan las zonas aptas para su cultivo.

Los desastres naturales están causando pérdidas considerables en el sector agrícola. Se calcula que 136,761.20 ha y 204,500 familias se vieron afectadas por las lluvias y los vientos de las tormentas Eta e Iota en otoño de 2020, con pérdidas económicas de US\$119.6 millones. Los cultivos más afectados por estas tormentas fueron el maíz, frijol, banano, tomate, cebolla y brócoli, además de daños en los cultivos de cardamomo y café (MAGA, 2020).

La resiliencia climática del sector es baja, ya que pocos agricultores tienen acceso a entornos de producción controlados, como el riego, los invernaderos y otras tecnologías. Esto deja a los productores vulnerables a las pérdidas de cosechas debidas a la reducción o el exceso de precipitaciones, el aumento de granizadas y de temperaturas extremas (Hellin et al., 2017). Por ejemplo, solo se ha desarrollado el 15 por ciento del potencial de riego del país (Zavala et al., 2019). Al respecto, el MAGA está actualizando la política nacional de riego 2022-2032 y el plan de inversiones para tomar decisiones estratégicas de inversión (MAGA, 2022).

4.2.2.3

Infraestructura y logística

Como se señaló anteriormente, la mala conectividad entre las ciudades y las zonas rurales, así como la mala calidad de las carreteras, es un obstáculo importante que afecta la competitividad y la calidad del sector agroalimentario. El 70 por ciento de la población rural no tiene acceso a caminos accesibles todo el año. La peor accesibilidad rural se encuentra en el centro y norte del país, donde el 64 por ciento de la población tarda más de una hora en llegar a una ciudad de 50,000 habitantes o más. Las dificultades de acceso a las principales zonas productoras agrícolas llevan

a la creación y predominio de intermediarios en el proceso de comercialización, que se apropian de parte del valor producido por los pequeños agricultores. La baja conectividad también limita la participación de los pequeños productores en la implementación de estrategias de vinculación con los mercados internacionales. Además, los problemas asociados al transporte inadecuado y tardío hacia las plantas procesadoras repercuten en la calidad de los productos perecederos como frutas y verduras, lo que dificulta alcanzar los altos estándares de exportación.

Guatemala también tiene una de las capacidades de infraestructura de cadena de frío instalada más bajas de América Latina. La capacidad de almacenamiento refrigerado del país es de alrededor de 0.012 m³ por residente urbano, 11.5 veces inferior a la de México, que es de 0.138 m³ (Global Cold Chain Alliance, 2018). La falta de instalaciones de refrigeración para el almacenamiento y el transporte conduce a una menor calidad de los productos, barreras para acceder a los mercados locales y extranjeros, y riesgos para la seguridad alimentaria (véase el recuadro 4.2). Aparte del costo de esta infraestructura, la falta de electricidad supone una importante barrera para el desarrollo de la capacidad de almacenamiento de la cadena de frío. En los departamentos de Petén y Alta Verapaz, la cobertura eléctrica es inferior al 70 por ciento, y en 17 municipios la tasa de cobertura se sitúa entre el 20 y el 50 por ciento (Zavala et al., 2019). Ambos departamentos combinados representan el 27 por ciento del total del área agrícola nacional. Además, en algunas regiones relativamente aisladas no se dispone de sistemas de energía trifásica de 220 V (CBI, 2018).

RECUADRO 4.2

Infraestructura de la cadena de frío en Guatemala

La vida útil de un producto tras la cosecha depende de la correcta gestión de las temperaturas de preenfriamiento y de la conservación del producto. La cadena de frío es un agente conservante que inhibe el crecimiento de microorganismos y la acción enzimática.^a Esta infraestructura es clave para mantener la calidad del producto hasta llegar al consumidor y preservar su vida útil.^a Guatemala no cuenta con centros logísticos adecuados dedicados exclusivamente a servicios de almacenamiento y transporte en frío. Actualmente, los centros logísticos están ubicados en zonas industriales y especialmente en ZEE. Además, el elevado costo del transporte refrigerado es inasequible para muchos productores, lo que los obliga a transportar sus productos por la noche o a primera hora de la mañana, cuando la temperatura es más baja. La falta de infraestructura de cadena de frío limita el desarrollo de una cadena de frío para cada combinación de cultivo/mercado. El desarrollo de esta infraestructura implicaría el almacenamiento de alimentos producidos estacionalmente para que estén disponibles durante todo el año, el almacenamiento a corto plazo escalonado en ubicaciones estratégicas para satisfacer las necesidades de distribución minorista y las instalaciones logísticas de importación y exportación a lo largo de las rutas de transporte mundiales.^b

En Guatemala, el suministro de infraestructura de cadena de frío es privado, pero existe la oportunidad de que las asociaciones

público-privadas (APP) desempeñen un papel en la reducción de los costos y el aumento de la capacidad de almacenamiento en frío. Según Eduardo Solares, Director General de Polartika, una de las principales empresas de almacenamiento en frío de Guatemala, existe una mayor necesidad de garantizar la cadena de frío en departamentos estratégicos del país donde predomina la agricultura, como Chimaltenango. El costo promedio de una cámara frigorífica se estima en US\$40,000, lo cual es prohibitivo para pequeños y medianos productores sin acceso a financiamiento (Viteri, 2022). Según Solares, un convenio de financiamiento blando por parte del gobierno podría incentivar el incremento de este tipo de negocios y reducir el costo del servicio. Estos servicios podrían ofrecerse en mercados municipales para evitar pérdidas y residuos generados en ese nivel de la cadena agrícola.

Para ello, el despliegue de pequeños centros de almacenamiento en las zonas rurales de producción o el traslado de los centros de procesamiento a lugares más cercanos a las zonas de producción es crucial para minimizar las pérdidas sufridas por los agricultores que carecen de almacenamiento en frío y/o acceso a la electricidad. Las soluciones de mercado que agrupan a los agricultores en cooperativas para compartir instalaciones refrigeradas pueden minimizar las pérdidas en el trayecto hacia los centros de distribución.

a. World Bank, "Guatemala: Food Smart Country Diagnostic," 2020.

b. Victoria Salin, "2018 GCCA Global Cold Storage Capacity Report" (Arlington, VA: Global Cold Chain Alliance, 2018), <https://www.gcca.org/legacy-system/2018%20GCCA%20Cold%20Storage%20Capacity%20Report%20final.pdf>.

Las instalaciones e infraestructura de almacenamiento también son insuficientes, lo que genera grandes pérdidas y desperdicios para el sector. Las pérdidas y desperdicios de Guatemala alcanzan el 38 por ciento de su producción total de alimentos cada año, contribuyendo al 9.1 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero del país (Grupo del Banco Mundial, 2020). Las pérdidas se deben principalmente a la mala manipulación postcosecha asociada a la falta de instalaciones de almacenamiento adecuadas (en particular, almacenamiento en frío), problemas de transporte debidos a carreteras y servicios de frío inadecuados, y la distancia desde el campo hasta los centros logísticos que suelen estar ubicados en zonas industriales y ZEE. El MAGA ha construido varios centros de acopio y distribución en distintas zonas del país, algunos de los cuales cuentan con instalaciones de almacenamiento en frío. Sin embargo, su uso se ha visto obstaculizado por las dificultades que enfrentan los productores para transportar sus productos a través de la red vial terciaria, y por la desconfianza de compradores, vendedores e intermediarios en la gestión gubernamental de este servicio (Rivas M. y Venot C., 2016).

4.2.2.4

Conocimientos y habilidades técnicas

La falta de capacitación y asistencia técnica está afectando la productividad y la resiliencia del sector agrícola. Guatemala ocupa el lugar 74 entre 141 países en la facilidad relativa para encontrar trabajadores calificados, así como en las habilidades y capacidades de los graduados de las escuelas secundarias. Además, la baja calidad del sistema de capacitación vocacional de Guatemala, que ocupó el lugar 48 entre 141 países en 2019, también obstaculiza el desarrollo de la productividad laboral del país. Casi la mitad de los jefes de hogar agrícolas no tiene educación y el 97 por ciento de los adultos de estos hogares no ha recibido ninguna capacitación, aunque el 72 por ciento expresa interés en desarrollar otras habilidades (Zavala et al., 2019).

Las cooperativas y las instituciones gubernamentales tienen programas para mejorar los conocimientos técnicos y las habilidades en el campo; sin embargo, la capacidad y la cobertura siguen siendo altamente insuficientes. Aunque el MAGA cuenta con programas de capacitación, sigue siendo insuficiente la capacitación en gestión integrada de plagas, selección de semillas o plantas de calidad, pérdida y desperdicio de alimentos, cambio climático, contaminación, y desarrollo empresarial. Muchas cooperativas han desarrollado actividades de capacitación para satisfacer las necesidades de sus miembros. Sin embargo, los programas de capacitación no son personalizables y a menudo se imparten en español y no en lenguas indígenas, lo que limita la participación de un amplio segmento de productores indígenas que no hablan español. Además, las cooperativas suelen carecer de datos detallados sobre las prácticas agronómicas utilizadas por sus miembros, lo que dificulta la identificación de áreas fuertes u oportunidades de mejora.

4.2.3

Recomendaciones

La tabla 4.6 presenta recomendaciones diseñadas para abordar las limitaciones transversales de la agroindustria con el fin de acelerar el desarrollo del sector privado en el sector agroalimentario. La tabla propone varias acciones para au-

mentar la competitividad de la agroindustria en todas las cadenas de valor, enfocándose en la productividad, el financiamiento, la promoción del comercio, el desarrollo institucional y la inclusión social. La sección también propone un posible conjunto de partes interesadas que podrían participar en la implementación de estos cambios y el marco temporal para lograrlo.

TABLA 4.6

Recomendaciones transversales para la agroindustria

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Los pequeños agricultores carecen de acceso a mercados rentables	Mejorar y ampliar el modelo de alianzas productivas (pequeños agricultores-exportadores) que modifica la naturaleza de las relaciones de intermediación y el grado de incertidumbre contractual.	MAGA, MINECO y AGEXPORT	A corto plazo
	Explorar la posibilidad de ampliar las plataformas digitales para conectar a productores, compradores y mercados finales. Una iniciativa que puede extenderse a la participación de pequeños productores es la plataforma <i>Connecting Best Markets</i> desarrollada por Agexport, que sirve como espacio para vincular la oferta exportable centroamericana con compradores internacionales de diferentes mercados.	MAGA y AGEXPORT	A corto plazo
	Apoyar la integración de los pequeños agricultores en cooperativas que puedan aumentar el acceso de sus miembros al financiamiento, así como permitirles aumentar las exportaciones y llegar a nuevos mercados compartiendo los costos entre los pequeños y medianos productores.	MAGA y COCODES, ICTA, AGREQUIMA y centros académicos como IARNA y CEAA	A mediano plazo
La escasa capacidad técnica debilita la competitividad de las exportaciones	Apoyar técnica y financieramente iniciativas de tecnologías y prácticas climáticamente inteligentes asociadas al manejo de suelos, fertilización, sistemas de riego, uso eficiente de recursos y modelos de producción que mejoren la productividad y construyan resiliencia climática. Actualmente, estas iniciativas son apoyadas principalmente por centros académicos junto con fondos de la cooperación internacional como "Creación de redes de investigación-acción para el desarrollo territorial y la adaptación al cambio climático en Guatemala" desarrollado por el IARNA de la Universidad Rafael Landívar.	Empresas de telecomunicaciones y MICIVI	A corto plazo
	Mejorar la capacidad agronómica en términos de gestión del suelo, material genético, nutrición de las plantas, control de plagas y enfermedades, y manipulación postcosecha mediante cursos de capacitación.	Exportadores, INTECAP y cooperación internacional	A mediano plazo
	Proporcionar capacitación en prácticas y tecnologías agrícolas y empresariales.	MINECO y AGEXPORT	A mediano plazo
	Proporcionar capacitación a las MiPYMES para garantizar su acceso a los mercados internacionales, especialmente en estándares de seguridad alimentaria y requisitos de importación de los mercados de destino, como medidas sanitarias y fitosanitarias y procedimientos de eliminación segura de productos agroquímicos.	MAGA, cooperativas, IARNA, CEAA y cooperación internacional	A mediano plazo

(La tabla continúa en la página siguiente)

TABLA 4.6

Recomendaciones transversales para la agroindustria (continuado)

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
	Crear asociaciones privadas para prestar servicios de extensión facilitados por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), especialmente en las zonas rurales.	MICIVI	A mediano plazo
La infraestructura inadecuada limita la producción, la calidad, el transporte y el acceso al mercado	Promover e implementar la Política Nacional de Riego del MAGA, para facilitar el acceso de los pequeños productores a estrategias de inversión en el campo.	MAGA	A corto plazo
	Mejorar y ampliar la cobertura de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para proporcionar acceso en tiempo real a las condiciones del mercado y los precios.	MINECO	A mediano plazo
	Diseñar un programa de inversión en capacidad de almacenamiento y transporte en frío entre las granjas y las plantas procesadoras a través de APP. Este programa debe incluir el almacenamiento en frío en puertos y aeropuertos. Para apoyar el almacenamiento en frío, el programa de inversión también debe considerar un plan de desarrollo productivo de equipos complementarios de la cadena de frío en todas las industrias, tales como cajas y bolsas frías, contenedores térmicos, termómetros, entre otros, para apoyar el plan de inversión en almacenamiento y transporte en frío.	MINECO, ANADIE y empresas de almacenamiento en frío y equipamiento complementario	A mediano plazo
La productividad del sector agrícola se ve afectada por la falta de acceso al financiamiento	Promover el acceso y uso de cuentas de ahorro y de cheques en zonas rurales productivas a través de la simplificación de los costos transaccionales, programas de educación financiera y desarrollo de servicios financieros digitales adaptados a las tecnologías utilizadas por la población no bancarizada.	SIB, BANGUAT, instituciones de microcrédito	A corto plazo
	Proporcionar información precisa a los agricultores sobre las instituciones de crédito formales, especialmente las asociadas a cooperativas o microcréditos, para reducir las asimetrías de información y evitar el sobreendeudamiento.	SIB, BANGUAT, FENACOAC	A corto plazo
	Diseñar productos/esquemas de seguros agrarios para los pequeños agricultores y extender su cobertura a los riesgos biológicos, como plagas y enfermedades. Además, fomentar la participación privada en los seguros agrarios abordando disposiciones o políticas sobre seguros agrarios.	SIB, MAGA y compañías de seguros	A mediano plazo
La falta de I+D dificulta el desarrollo de material vegetativo adecuado, el control de plagas y el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios	Identificar los impactos potenciales del cambio climático en los cultivos existentes y técnicas de agricultura climáticamente inteligente para mitigar dichos impactos y adaptarse a ellos.	MAGA, CRIA, SENACYT y centros académicos como CEAB, CEAA e IARNA	A corto plazo
	Establecer laboratorios públicos y privados para mejorar el material genético, emitir certificados fitosanitarios, fomentar las oportunidades de transformación para la industria y establecer estándares de seguridad y calidad.	SIB, BANGUAT, FENACOAC	A mediano plazo
	Crear un instituto nacional de semillas especializado en el desarrollo y la mejora de semillas como empresa público-privada conjunta para aprovechar la combinación de recursos.	MAGA, ICTA y OIRSA	A mediano plazo

(La tabla continúa en la página siguiente)

TABLA 4.6

Recomendaciones transversales para la agroindustria (continuado)

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
	Desarrollar un archivo de variedades autóctonas que documente su conservación y potencial productivo.	MAGA, CRIA y centros académicos como CEAB y CEAA	A mediano plazo
	Desarrollar una estrategia preventiva para identificar y mitigar plagas y enfermedades.	CRIA, ICTA, OIRSA, CEAB y CEAA	A mediano plazo
	Realizar análisis y delimitaciones periódicas de zonas aptas para el cultivo de bienes agrícolas estratégicos, anticipándose a los efectos del cambio climático, con información actualizada sobre rendimientos y costos previstos para inversionistas, responsables de las políticas e instituciones financieras.	MAGA, CRIA, ICTA, OIRSA y centros académicos como CEAB y CEAA	A mediano plazo
La fragilidad de los sistemas institucionales y regulatorios merma la eficiencia y eficacia del gasto público y del diseño de las políticas públicas	Aumentar el financiamiento nacional al MAGA para ofrecer programas de apoyo técnico a los cultivos estratégicos tradicionales y no tradicionales.	MAGA, Ministerio de Hacienda y Congreso	A corto plazo
	Establecer políticas agrícolas y agroindustriales a largo plazo para productos estratégicos, con especial atención al cambio climático.	MAGA, MINECO, PRONACOM	A corto plazo
	Desarrollar un calendario regular de estadísticas desagregadas sobre agricultura para brindar información precisa a las partes interesadas. Enfocarse principalmente en la publicación de un informe anual "Agro en Cifras" que proporcione información sobre la superficie cultivada, la producción, la distribución nacional, los rendimientos, el comercio y los precios. Actualmente esto no se ha actualizado desde 2017.	MAGA	A corto plazo
	Promover el acceso a los mercados apoyando y aumentando la presencia de los productores en eventos y ferias internacionales, y ayudar a tender puentes entre los pequeños y medianos productores y los mercados internacionales de exportación, junto con el cumplimiento de los estándares y las certificaciones de producto exigidas.	PRONACOM, MINECO y MINEX	A corto plazo
	Mejorar el entorno regulatorio en el sector agrícola acelerando la armonización de la legislación nacional con el Reglamento Técnico Centroamericano (RTCA) en áreas como la gestión de plagas y enfermedades, el uso de fertilizantes, enmiendas agrícolas, semillas certificadas y etiquetado nutricional.	MINECO y MAGA	A mediano plazo
	Mejorar la reglamentación y el cumplimiento respecto al uso de pesticidas en consonancia con los mercados de exportación y ofrecer productos alternativos junto a las restricciones.	MAGA, OIRSA y AGROQUIMA	A mediano plazo
	Promulgar una ley del agua que establezca las responsabilidades y competencias de los agentes privados y públicos relacionados con el agua.	MARN y Congreso	A mediano plazo

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los diagnósticos.

Nota: Corto plazo = 1-2 años; mediano plazo = 3-5 años. AGREQUIMA = Asociación Guatemalteca de Exportadores; BANGUAT = Banco de Guatemala; CEAA = Centro de Estudios Agrícolas y Alimentarios; CEAB = Centro de Estudios Ambientales y Biodiversidad; COCODES = Consejos Comunitarios de Desarrollo; CRIA = Consorcios Regionales de Investigación Agropecuaria; FENACOAC = Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito; IARNA = Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente; ICTA = Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas; INTECAP = Instituto Técnico de Capacitación y Productividad; MAGA = Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; MARN = Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala; MICIVI = Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; MINECO = Ministerio de Economía; MINEX = Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala; OIRSA = Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria; PRONACOM = Programa Nacional de Competitividad; SENACYT = Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología; SAT = Superintendencia de Administración Tributaria; SIB = Superintendencia de Bancos; SIT = Superintendencia de Comunicaciones.

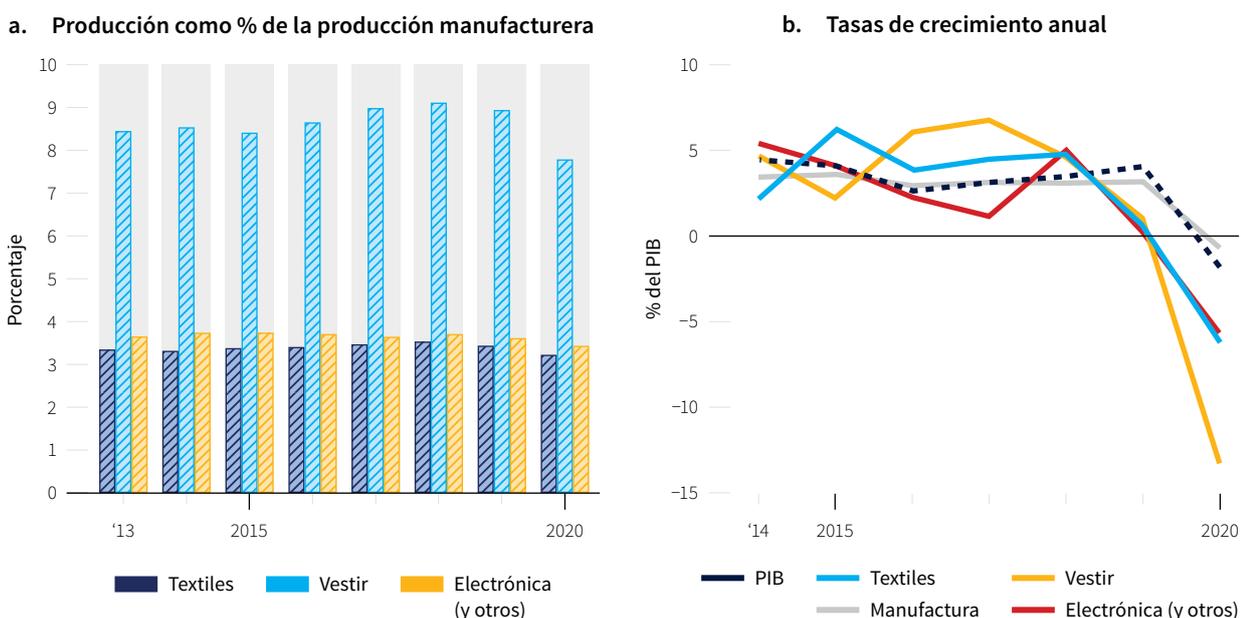
4.3 Manufactura ligera

4.3.1 Panorama del mercado

La manufactura es la segunda actividad económica más importante de Guatemala y presenta un importante potencial de crecimiento. El desarrollo del sector manufacturero ha seguido una serie de períodos de industrialización desde la década de 1940. Estos periodos fueron desencadenados, o al menos catalizados, por la legislación y las reformas destinadas a mejorar el entorno empresarial y atraer la inversión extranjera, así como por las políticas comerciales facilitadas por otros países centroamericanos y los Estados Unidos. Sin embargo, el sector también se ha visto afectado por las crisis internas y la creciente competencia internacional. El sector manufacturero representó el 14 por ciento del PIB en 2021, solo por detrás del comercio minorista,¹⁰ a pesar de haber caído 2 puntos porcentuales desde 2001. El mayor sector manufacturero es la fabricación de productos alimenticios, que representa el 42 por ciento de la producción manufacturera total, mientras que la confección de prendas de vestir representa el 8 por ciento, los textiles el 3.5 por ciento y una amplia categorización para el sector de la electrónica¹¹ el 3.5 por ciento (véase la figura 4.4). Las exportaciones manufactureras han sido relativamente dinámicas, creciendo a un ritmo promedio anual del 5 por ciento entre 2002 y 2021 hasta alcanzar los US\$8,600 millones, o el 59 por ciento de las exportaciones totales. Sin embargo, como porcentaje del PIB, las exportaciones de manufacturas se han estancado en torno al 15 por ciento. La mayoría de las actividades manufactureras se concentran en el Departamento de Guatemala, que alberga el área metropolitana de Ciudad de

FIGURA 4.4

Tamaño y desempeño económico reciente de los sectores textil, de la confección y de la electrónica a lo largo del tiempo, 2013–20



Fuente: Banco Mundial con datos del Banco Central de Guatemala.

Nota: Según la clasificación de sectores económicos de las cuentas nacionales de Guatemala, los textiles corresponden al código AE038, la confección de prendas de vestir al AE039 y la electrónica al AE053 (que agrupa también otras actividades). Datos originales expresados en moneda local, año base = 2013.

Guatemala, aunque se ha producido cierta descentralización gracias a las mejoras de la infraestructura y a los parques industriales en otras partes del país.

El sector manufacturero ha sido clave para incluir en la economía a grupos tradicionalmente marginados, aunque solo emplea a una pequeña fracción de la fuerza laboral. El empleo en el sector manufacturero ha representado históricamente entre el 12 y el 14 por ciento de la fuerza laboral total, lo que contrasta con cerca del 30 por ciento en sectores como la agricultura y el comercio minorista. Sin embargo, cerca del 53 por ciento de los trabajadores en actividades manufactureras son mujeres y el 46 por ciento de los trabajadores se identifican como indígenas (mayas, xincas o garífunas), porcentajes más altos que los observados en el resto de la economía. En las últimas décadas, la distribución de los trabajadores de la industria manufacturera se ha desplazado de las zonas urbanas a las rurales, lo que sugiere que cada vez hay más puestos de trabajo fuera del AMG. La Asociación de la Industria del Vestuario y Textiles (VESTEX) del país estima que los sectores textil y de la confección emplean a alrededor de 107,000 trabajadores, de los cuales el 51 por ciento son mujeres, lo que no es atípico en este sector. Los salarios promedio en el sector manufacturero y en el resto de la economía son aproximadamente los mismos.

La manufactura ligera de Guatemala se beneficia de los acuerdos comerciales preferenciales, la proximidad a los Estados Unidos y las recientes reformas para mejorar el entorno empresarial general. El Mercado Común Centroamericano fue un proyecto de integración centroamericana destinado a desarrollar la economía regional mediante el acceso a un mercado de mayor tamaño e incentivos para estimular el sector manufacturero. La integración regional sigue beneficiando a Guatemala, ya que el 44 por ciento de las exportaciones manufactureras del país se dirigen a la región. Estados Unidos es el destino del 23 por ciento de las exportaciones manufactureras de Guatemala y sigue siendo un socio estratégico. Estados Unidos ha promovido, y sigue promoviendo, el desarrollo de Centroamérica con programas de preferencias comerciales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), sustituida posteriormente por el DR-CAFTA, que estimula la industria manufacturera orientada a la exportación. Actualmente, el 73 por ciento de las exportaciones manufactureras de Guatemala se dirigen a los miembros del DR-CAFTA. Además de los programas de intercambio comercial, Guatemala ha implementado políticas internas para promover el desarrollo de la manufactura ligera. Su mercado de electricidad liberalizado le permite a Guatemala ofrecer precios de energía competitivos según los estándares regionales. Diferentes marcos para desarrollar parques industriales, ZEE y equivalentes,¹² y maquilas han fomentado la manufactura orientada a la exportación, particularmente de textiles y prendas de vestir. Entre 2010 y 2020, el sector manufacturero fue el más atractivo para la inversión extranjera directa en Guatemala, con un promedio del 20.6 por ciento del total de la IED en Guatemala.¹³ Se espera que las recientes reformas para reducir las cargas administrativas y añadir más flexibilidad a sus regímenes de ZEE atraigan más inversiones en el sector manufacturero, aprovechando la actual oportunidad de *nearshoring* y la proximidad de Guatemala a América del Norte.

La mayoría de las exportaciones de Guatemala son de baja complejidad, pero el país tiene una fuerte ventaja comparativa en algunas de sus exportaciones de

manufactura ligera. Entre 2000 y 2020, el Índice de Complejidad Económica (ICE) de Guatemala se mantuvo prácticamente invariable en torno a 0.35, pero su clasificación cayó de 77 a 82 a nivel mundial (entre 133 países). La canasta de exportación del país se compone principalmente de productos de complejidad baja a media, tendencia que se refleja si se consideran únicamente los textiles y las prendas de vestir. En 2020, solo una pequeña parte (1.8 por ciento) de las exportaciones de textiles y prendas de vestir de Guatemala tenían una complejidad relativamente alta.¹⁴ Por otro lado, todas las exportaciones de productos electrónicos de Guatemala tenían una complejidad relativamente alta, pero representan menos del 1 por ciento de las exportaciones del país. Sin embargo, Guatemala tenía una ventaja comparativa revelada (VCR) en un producto electrónico, a saber, pilas y baterías primarias. En cambio, entre sus exportaciones de textiles y prendas de vestir, Guatemala tenía una VCR en 47 productos (de 119). Existe un esfuerzo público-privado en curso para aumentar la complejidad de las exportaciones en el marco del programa GNSD.

El programa GNSD proporciona el marco de colaboración público-privada para impulsar el crecimiento de la manufactura ligera. GNSD reúne a los gobiernos y al sector privado para poner en marcha una agenda que aborde los desafíos a los que se enfrenta el país con una visión a largo plazo. Entre otros sectores, apoya el desarrollo del textil, de la confección y la electrónica con medidas destinadas a atraer inversiones y aumentar las exportaciones. Para 2030, el programa espera que las exportaciones de prendas de vestir aumenten hasta US\$3,500 millones y creen 472,000 empleos adicionales. En el caso de la electrónica, con empresas que ya operan en el país, se espera un aumento de las exportaciones de hasta US\$47 millones y 6,300 empleos adicionales. Además, con la propuesta de dar un salto hacia exportaciones más sofisticadas en Guatemala, incluyendo equipos médicos y electrónicos, podrían generarse hasta 25,000 empleos adicionales.

Los regímenes de parques industriales y maquilas tienen una historia de políticas de más de 30 años para la atracción de inversiones y el fomento de una economía más orientada a la exportación. Guatemala cuenta con cinco regímenes jurídicos que apoyan el desarrollo de parques industriales (véase el recuadro 4.3). Sin embargo, solo tres de ellos son clave en el desarrollo de la manufactura ligera y la economía orientada a la exportación del país, y cada uno ofrece algunos incentivos fiscales: zonas francas, zonas de desarrollo económico especial público (ZDEEP) y maquilas (régimen 29-89s). Aunque ligeramente diferentes, estos regímenes ofrecen una exención del 100 por ciento del impuesto sobre la renta durante 10 años para las actividades de exportación, la devolución del IVA a la exportación (como es el caso de todas las exportaciones) y la suspensión durante un año del IVA y los aranceles sobre los insumos importados, entre otras ventajas. Los emprendimientos bajo estos regímenes han demostrado ser exitosos en la creación de oportunidades de crecimiento para el sector privado guatemalteco, ya que proporcionan terrenos y la mayoría de los servicios de infraestructura a las empresas participantes, proximidad a los trabajadores y acceso directo a los mercados intermedios y finales, a la vez que facilitan el desarrollo de clústeres y economías de escala. La superficie actual de suelo industrial bajo regímenes orientados a la exportación se estima en 70 hectáreas y se espera que aumente a 420 hectáreas en los próximos años.

RECUADRO 4.3

Regímenes de zonas económicas y parques industriales en Guatemala

Guatemala tiene cincuenta años de historia en el desarrollo de regímenes especiales para atraer inversión extranjera directa y fomentar una economía orientada a la exportación. El país ofrece cinco regímenes diferentes bajo los cuales las empresas pueden llevar a cabo actividades económicas y beneficiarse de incentivos fiscales y de un régimen aduanero especial. Algunos de estos regímenes han sido modificados y restringidos en su alcance, lo que afectó la percepción del sector privado sobre el compromiso del país con este tipo de esquemas. Sin embargo, muchos de estos cambios, en particular los que afectan a las zonas francas, se revirtieron, y el gobierno ha estado promoviendo los diversos regímenes para posicionar a Guatemala como un destino atractivo en medio de la tendencia hacia el *nearshoring*. Si bien es demasiado pronto para evaluar el impacto de estos esfuerzos, ya hay un caso de éxito de una empresa que está trasladando parte de su producción al hemisferio occidental. El fabricante de componentes automotrices Yazaki North America, que inició sus operaciones a principios de 2023, está instalado en una zona industrial establecida bajo un régimen especial (ZOLIC-ZDEEP). A continuación se describe cada régimen.

1. **Régimen de Zona Libre de Industria y Comercio “Santo Tomás de Castilla”** o ZOLIC, Decreto Número 22-1973. Es el más antiguo de los regímenes existentes. Es una zona franca pública situada junto al puerto de Santo Tomás de Castilla. La ZOLIC está regida por un consejo público-privado.
2. **Régimen de Maquila**, Decreto Número 29-1989. Este régimen tiene tres ventajas clave que lo convirtieron en la alternativa preferida para el sector de la confección y textil, hasta la reforma de 2016. Primero, flexibilidad de ubicación sin necesidad de instalarse en un parque industrial; segundo, exención del IVA a insumos producidos localmente; y tercero, un mecanismo más ágil para incorporar insumos producidos localmente y realizar operaciones de coproducción o complementación con otras empresas, que no re-

quiere la presencia física de la autoridad fiscal (SAT) para verificar cada insumo que ingresa a la fábrica, a diferencia de las zonas francas y ZDEEP. El régimen de maquila (conocido como régimen 29-89) también sufrió tras la reforma de 2016 que limitó la exención del ISR a solo tres sectores: textil, de la confección y BPO.

3. **Régimen de Zonas Francas**, Decreto Número 65-1989. En Guatemala, las zonas francas no tuvieron el mismo impulso que en otros países centroamericanos, en parte porque el régimen 29-89 vigente era muy flexible y permitía a las empresas operar en cualquier lugar, siempre que fueran propietarias o arrendatarias del terreno. Tras la reforma de 2016, muchas empresas se trasladaron a otros lugares de la región DR-CAFTA, y algunas zonas francas cerraron. En 2021, sin embargo, otra reforma revirtió los cambios de 2016^a y otorgó a la SAT un papel más activo en la autorización de usuarios, a diferencia de las ZDEEP y del régimen 29-89.
4. **Régimen de Zona de Desarrollo Económico Especial Público o ZDEEP**, Decreto Número 30-2008. Una reforma en 2008 permitió a la ZOLIC ampliar su influencia mediante la creación de urbanizaciones similares sin restricciones geográficas.^b Estas urbanizaciones, denominadas ZDEEP, gozan de los mismos beneficios que la ZOLIC.
5. **Zona Franca Champerico**, Decreto Número 27-1996. El puerto de Champerico fue uno de los principales puertos de exportación de Guatemala en el Océano Pacífico a finales del siglo XIX. Las autoridades intentaron replicar el modelo ZOLIC en este puerto en las décadas de 1990 y 2000, pero los esfuerzos por mejorar el puerto pasaron por alto aspectos clave del diseño y actualmente está inutilizado.^c En agosto de 2022, el Ministerio de Economía aprobó la regulación para la zona que, entre otros puntos, establece directrices específicas para sus operaciones y desarrollo.^d

- a. Los sectores que califican para los incentivos del régimen de zonas francas ahora incluyen: alimentos procesados, galletas, aceites, margarina, pasta, salsas, productos lácteos, sopas, bebidas; alimentación animal; cuero y calzado; plásticos y sus manufacturas; medicamentos; industrias cosméticas; pinturas; muebles; juguetes; electrónica y electrodomésticos.
- b. Solo la legislación sobre ZDEEP ha incluido la posibilidad de beneficiarse del apoyo de los gobiernos locales, permitiendo la apertura de una ZDEEP en terrenos de un gobierno local (Art. 5). También el gobierno nacional puede hacerlo. Una zona franca pública requiere una ley promulgada por el Congreso, como es el caso de la Zona Franca Champerico. Por ahora, no hay ninguna ZDEEP que utilice terrenos del gobierno nacional o de los gobiernos locales. Para el régimen 29-89, la legislación no prevé un mecanismo para que los gobiernos locales o el central proporcionen terrenos para instalar fábricas.
- c. El riesgo de sedimentación no se consideró adecuadamente durante la fase de diseño. Para más información, véase: de Jong et al., “El puerto que no debió construirse. ORET Evaluation 2007-2012 - Case Study of Project ‘Champerico Fishery Port, Guatemala’ (ORET Transactions GT00017 and GT00018)”.
- d. Se trata de una zona franca totalmente pública. El puerto no admite operaciones de carga, por lo que las empresas de la región exportan a través de Puerto Quetzal. Actualmente, el inmueble consiste en terrenos, sin naves industriales disponibles para alquiler, arrendamiento o compra.

Un mayor desarrollo del sector de la manufactura ligera podría ayudar a desencadenar el crecimiento de Guatemala. La manufactura ligera de Guatemala, un sector con potencial de generación de empleo e impactos positivos en los grupos marginados y vulnerables, cuenta con un margen significativo para seguir creciendo. Si bien el sector ha sido fundamental para posicionar a Guatemala como un actor estratégico en las cadenas de valor regionales (a saber, la región CAFTA-DR), existen áreas de oportunidad para una mayor integración en las cadenas de valor mundiales, como lo demuestra una relación relativamente baja entre las exportaciones manufactureras y el PIB.¹⁵ Guatemala se encuentra en

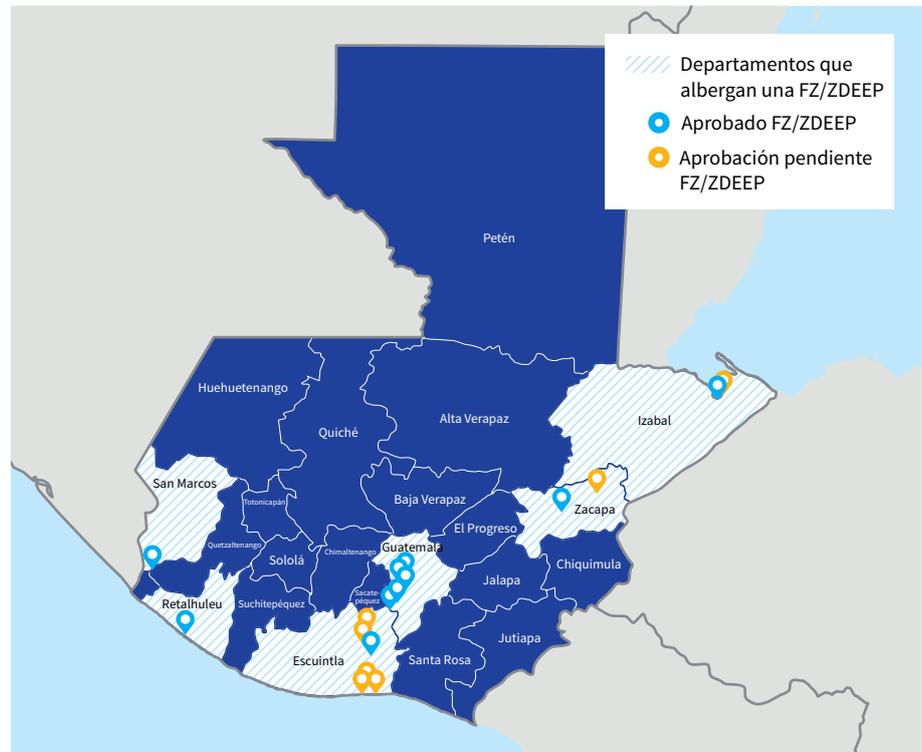
una posición única para ampliar su sector de manufactura ligera, basándose en las reformas gubernamentales y las prioridades de política, y aprovechando la actual tendencia hacia el *nearshoring*. Al estimular el desarrollo de parques industriales, Guatemala podría atraer nuevas inversiones, especialmente aquellas que tengan en cuenta los estándares medioambientales y sociales. Algunos parques industriales pueden ayudar a las empresas a cumplir con estos estándares de desempeño, ya que las entidades que administran los parques tienden a facilitar el cumplimiento (por ejemplo, los operadores de parques ecoindustriales desempeñan un papel fundamental en la promoción e incorporación de los principios de la economía circular y las tecnologías verdes).¹⁶

La oferta de parques industriales en Guatemala está ligada geográficamente a dos corredores principales. La mayoría de los parques industriales se encuentran a lo largo del corredor que conecta Santo Tomás de Castilla (Atlántico) y Puerto Quetzal (Pacífico), atravesando la Ciudad de Guatemala. Otros están en el corredor que conecta los cruces fronterizos con México y El Salvador. Los parques industriales situados a lo largo de estos corredores ofrecen acceso directo a la infraestructura, proximidad a los mercados intermedios y finales, y acceso a una fuerza laboral relativamente numerosa. Existen cinco zonas francas que albergan a 132 usuarios, tres ZDEEP totalmente aprobadas con un usuario activo y otra que se espera inicie operaciones en 2023, y la ZOLIC que alberga a 46 usuarios. Entre los sectores que se benefician de estos regímenes están el textil, el de la confección y la electrónica. Al momento de redactar este informe, existen planes en diversas fases de preparación para desarrollar otras 11 ZDEEP. La mayoría de estos proyectos son iniciativas del sector privado y están situados a lo largo del corredor entre los puertos (véase el mapa 4.1).

El sector privado guatemalteco considera que el acceso al suelo industrial es una limitación para sus inversiones. Una breve encuesta realizada para conocer la percepción que tienen las empresas locales de los parques industriales sugiere que estos desarrollos pueden ser realmente atractivos para las empresas, pero solo si cumplen con ciertas características. La ubicación cerca de infraestructura clave, los precios asequibles del suelo y los incentivos fiscales son los factores más destacados por las empresas. Otras características importantes son el apoyo para cumplir con los estándares medioambientales y para ir más allá de los parques industriales orientados a la maquila hacia parques industriales de I+D y alta tecnología.

Si bien el sector de la manufactura ligera ha crecido con poca vinculación a los parques industriales, la falta de ellos puede ser una limitante para el crecimiento futuro. Las empresas del sector de la confección que no tienen integración vertical con el textil pueden seguir prefiriendo el régimen de maquila (29-89), ya que proporciona flexibilidad de ubicación y no tienen necesidades específicas de infraestructura. Estas empresas no necesitan operar bajo un régimen especial distinto al 29-89, pero la infraestructura es esencial para su funcionamiento.¹⁷ El acceso confiable a dicha infraestructura se convierte en un problema cuando las empresas han considerado la posibilidad de emigrar a zonas fuera de Ciudad de Guatemala, en las que es difícil conseguir terrenos y contar con un acceso garantizado al agua y la electricidad. Las empresas productoras de fibras sintéticas se benefician enormemente de la infraestructura compartida y de otros servicios de valor

MAPA 4.1

Localización de zonas francas y ZDEEP, oferta actual y prevista

Fuente: Banco Mundial a partir de información pública disponible.

Nota: Incluye solo zonas francas y ZDEEP que albergan actividades manufactureras. Los departamentos resaltados son los que albergan una zona franca o ZDEEP.

agregado que ofrece un parque industrial. Las empresas del sector de la electrónica también necesitan grandes extensiones de terreno que no suelen estar fácilmente disponibles fuera de la capital o de los dos puertos principales. Para muchas de estas empresas, especialmente las extranjeras, el acceso a un parque industrial podría ser la diferencia entre iniciar sus operaciones en Guatemala o en otro lugar.

Los parques industriales pueden proporcionar la infraestructura adecuada para que el sector de la manufactura ligera cumpla con los estándares de desempeño medioambiental. Las empresas del sector textil y de la confección integradas verticalmente se benefician de los servicios de infraestructura que ofrece un parque industrial, incluidas las plantas de tratamiento de agua para cumplir los estándares medioambientales a un costo menor debido a las economías de escala y al acceso confiable a la electricidad. De hecho, muchas empresas buscan instalarse en parques industriales en los que el promotor ha establecido determinados estándares de desempeño medioambiental (por ejemplo, los parques ecoindustriales).

4.3.2**Prendas de vestir y textiles**

Guatemala es un país estratégico para Centroamérica en el sector textil, actuando como proveedor clave de la región. Las exportaciones textiles de Guatemala se estiman en US\$354 millones, y alrededor del 87 por ciento se destina a los miembros del DR-CAFTA, mientras que solo el 5 por ciento llega a los Estados

Unidos. El aumento de la demanda en los Estados Unidos de prendas de vestir fabricadas en Centroamérica, especialmente procedentes de El Salvador y Honduras, provocó un incremento de la demanda de textiles guatemaltecos. Guatemala ha podido satisfacer esa demanda en gran medida gracias a los precios de la electricidad cada vez más competitivos que ofrece el país. Tras las interrupciones de la cadena de suministro asociadas con el COVID-19, muchas empresas trasladaron sus compras de Asia a Centroamérica,¹⁸ y como la mayor economía de la región,¹⁹ Guatemala puede aprovechar esta oportunidad. Los insumos textiles de Guatemala son valorados en la región porque cumplen con la regla de origen del DR-CAFTA (*yarn forward*) y están exentos de pagar el arancel ad valorem del 32 por ciento cuando se exportan a los Estados Unidos.

Guatemala está bien integrada en las cadenas de valor mundiales a través de sus exportaciones de prendas de vestir, pero aún tiene potencial para aumentar su participación de mercado. Las exportaciones de prendas de vestir de Guatemala alcanzaron los US\$1,460 millones en 2021, de los cuales más del 90 por ciento se destinaron a los Estados Unidos. Sin embargo, las exportaciones de prendas de vestir de Guatemala a los Estados Unidos están por debajo de las de sus pares regionales, incluidos Honduras, El Salvador y Nicaragua. Las principales exportaciones de Guatemala son prendas de punto. Las principales prendas exportadas son: (i) jerseys, pullovers, cardigans y chalecos; (ii) camisas; (iii) camisetas; y (iv) blusas. El sector cuenta con una cadena de valor bien integrada, que incluye accesorios, acabados y servicios, así como la presencia de marcas estadounidenses de renombre y de empresas coreanas, que han sido clave para impulsar las mejoras tecnológicas a lo largo de los años. El sector de la confección fue clave para absorber los choques asociados a la crisis de COVID-19, ya que Guatemala estaba bien posicionada para fabricar y exportar equipos de protección personal.

Aunque alguna vez fue abundante en el país, Guatemala importa ahora la mayor parte de su algodón, además de fibras sintéticas. El algodón era un producto abundante en Guatemala en la época prehispánica, pero los beneficios comerciales del uso del algodón estadounidense concedidos por la ICC provocaron el cese de su producción en la década de 1990. Guatemala importa la mayor parte de su algodón de los Estados Unidos. A su vez, en el país se producen grandes cantidades de hilo de algodón, lo que permite al país exportar hilo de algodón a otros países centroamericanos. Las fibras sintéticas se importan principalmente de China, Turquía, México e India, mientras que menos del 1 por ciento procede de la región. La fibra sintética con el mayor valor de importación es el poliéster no procesado para la hilatura (81 por ciento), seguido del filamento de acrílico (16 por ciento). Pequeñas cantidades de fibra sintética, nylon y poliéster son producidas en Guatemala por unas pocas empresas que utilizan poliéster reciclado. Los representantes del sector de la confección identifican la escasa oferta de fibra sintética en Guatemala, y en la región DR-CAFTA en general, como una limitación al crecimiento. Guatemala podría producir fibras semisintéticas, dado su acceso tanto a la madera procedente de la producción de caucho, cacao y pinos, como a las algas marinas de ambas costas.

La asociación textil y de la confección de Guatemala ayuda a las empresas a cumplir con los estándares laborales y medioambientales. Los sectores textil y de la confección están sujetos a estándares laborales y, cada vez más, medioambien-

tales exigidos por los minoristas internacionales y la conciencia de los consumidores. Las empresas auditoras visitan las fábricas de Guatemala y elaboran informes que determinan si tales fábricas pueden suministrar a determinadas marcas. VESTEX ofrece capacitación, directrices y asistencia a sus afiliados para mejorar y cumplir con estos y otros estándares.²⁰ Las entrevistas con las partes interesadas locales en el contexto del CPSD sugieren que se han producido avances significativos en el cumplimiento de los estándares laborales. Sin embargo, el cumplimiento de los estándares medioambientales ha sido más difícil, ya que se exige a las empresas que mejoren e inviertan en la calidad de las aguas residuales. Establecerse en parques industriales puede ayudar a las empresas a cumplir con los estándares medioambientales, ya que el promotor del parque puede realizar las inversiones necesarias para permitir tal cumplimiento a las empresas que, de otro modo, tendrían dificultades para lograrlo.

4.3.3

Electrónica

Guatemala está bien posicionada para aprovechar su base establecida de manufactura de productos electrónicos. Aunque pequeño y relativamente reciente, el sector de la electrónica en Guatemala comprende varios subsectores, incluida la fabricación de componentes electrónicos y tableros para computadoras y equipos periféricos, y equipos de comunicación.²¹ El sector se enfoca predominantemente al mercado nacional, suministrando insumos a otros sectores como la agroindustria y el cuidado de la salud, así como a otras industrias manufactureras.²² Las exportaciones sectoriales son modestas y ascienden a solo US\$137.5 millones, siendo El Salvador y Honduras los principales socios comerciales del país (cada uno absorbe alrededor del 16 por ciento de estas exportaciones). Un pequeño número de empresas es responsable de la mayor parte de las exportaciones de productos electrónicos. Dado que la actual tendencia hacia el *nearshoring* exige una mayor producción de insumos electrónicos en América Latina, la ventaja comparativa revelada del país en pilas y baterías primarias constituye una señal a favor del sector de la electrónica de Guatemala.

Pocas empresas encabezan el desarrollo del sector de la electrónica en Guatemala y existe potencial para desarrollar insumos a nivel nacional. Las empresas del sector importan la mayoría de sus insumos, por lo que es poco probable que tengan vínculos comerciales con empresas locales. Una de estas empresas, una compañía extranjera de fabricación de equipos de refrigeración, depende principalmente de las importaciones de China, Estados Unidos y Turquía, y exporta productos finales a países del hemisferio occidental y Europa. Otra empresa –en proceso de iniciar sus operaciones al momento de redactar este informe– fabricará arneses de cables para su exportación al mercado norteamericano, pero también dependerá de insumos importados. Campus TEC²³ alberga un clúster de pequeñas y medianas empresas que diseñan productos electrónicos que después son probados (elaboración de prototipos) y producidos en China. Esta plataforma privada destaca por tener lazos palpables con empresas locales, pero las empresas carecen del equipo necesario para empezar a crear prototipos o fabricar productos por su cuenta.

La crisis del COVID-19 sacudió el panorama de la electrónica en el país. El mayor fabricante de productos electrónicos del país amplió y consolidó sus opera-

ciones en Guatemala después de cerrar su fábrica en Colombia en 2021 por razones asociadas a la pandemia. Sin embargo, tras 60 años en Guatemala, una planta de fabricación de baterías de zinc-carbono finalizó sus operaciones en diciembre de 2020 y se reubicó en Brasil e Indonesia. Aunque la pandemia fue una razón clave para el cierre, es probable que la creciente competencia internacional también haya contribuido a esta decisión.²⁴

4.3.4

Barreras y limitaciones clave

Se ha observado que el salario mínimo, fijado actualmente en un nivel superior a la productividad laboral promedio, limita el ritmo de creación de empleos formales en todas las actividades manufactureras.²⁵ El salario mínimo de Guatemala ha sido históricamente superior a la mediana del salario del mercado, lo que ha dado lugar a un mercado laboral segmentado con pocas empresas medianas y grandes que puedan pagar el salario mínimo, y numerosas empresas más pequeñas e informales que pagan por debajo del salario mínimo.²⁶ Los niveles salariales promedio también varían según la región geográfica, siendo el de Ciudad de Guatemala muy superior al de otras zonas urbanas y rurales.²⁷ Además, el salario mínimo de Guatemala supera el salario promedio, lo que unido a una elevada relación entre salario mínimo y PIB per cápita,²⁸ ha ampliado la brecha de competitividad entre Guatemala y otros países de la región. Esto ha sido identificado como un problema central detrás de la falta de dinamismo del sector manufacturero y, en particular, de la confección, que no ha podido beneficiarse plenamente de la ubicación estratégica de Guatemala y de los acuerdos comerciales. Aunque muchas empresas que abastecen al mercado nacional no siempre cumplen con pagar el salario mínimo, es más probable que las empresas de manufactura ligera orientadas a la exportación y sus proveedores si lo hagan, debido en gran parte a la conciencia creciente sobre las condiciones laborales entre los consumidores de las economías más avanzadas.

La logística comercial se ve afectada por la congestión de las carreteras y los puertos, así como por las inspecciones portuarias prolongadas. Las ventajas de la ubicación estratégica de Guatemala se ven parcialmente contrarrestadas por las deficiencias de la infraestructura, y la congestión de las carreteras y los puertos preocupa cada vez más a los fabricantes. Las zonas situadas a lo largo de los corredores de frontera a frontera y de puerto a puerto ofrecen ubicaciones atractivas para las operaciones de manufactura, pero la congestión frecuente de las carreteras y los puertos provoca retrasos y costos adicionales. Estos problemas son especialmente comunes en el corredor que va de Ciudad de Guatemala a Puerto Quetzal, donde el tráfico en Ciudad de Guatemala y sus alrededores suele provocar retrasos. Las inspecciones realizadas en los puertos, del lado de las importaciones, pueden retrasar el paso de la mercancía alrededor de cuatro días, según las entrevistas realizadas en el contexto del CPSD. Por ejemplo, el sector textil es propenso a sufrir retrasos, ya que algunos productos químicos importados para el proceso de producción suelen ser objeto de inspecciones de medicamentos.

Las dificultades administrativas obstaculizan la competitividad de los exportadores e importadores guatemaltecos. Las empresas se enfrentan a menudo a retrasos y costos adicionales debido a problemas con la Superintendencia de Ad-

ministración Tributaria (SAT). Las discrepancias suelen aumentar cuando las empresas adquieren bienes con descuento y la autoridad fiscal impugna el precio de dichos bienes. Según algunos entrevistados, los criterios de los auditores no siempre son uniformes y las empresas no siempre llevan libros contables ordenados. En algunos casos, la capacidad de las empresas para exportar e importar también se ve afectada por la falta de documentación, como la ausencia de una factura del proveedor, ya que a menudo desconocen todos los requisitos de la SAT. Las discrepancias también surgen debido al plazo de exención de impuestos establecido en el régimen de maquila 29-89 para los insumos importados, ya que las exportaciones no se registran justo después de que el co-exportador ha enviado el bien a la empresa exportadora, por lo que cualquier retraso del primer paso afecta al segundo. Estos problemas afectan desproporcionadamente a las pequeñas empresas que a menudo carecen de recursos económicos y humanos para cubrir las sanciones administrativas, así como a los proveedores de los exportadores que están sujetos a plazos de entrega ajustados.

La disponibilidad de las habilidades necesarias para las actividades manufactureras más sofisticadas es limitada. Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial encontraron que el 40 por ciento de las empresas manufactureras piensan que la capacitación inadecuada de la fuerza laboral es una limitación importante. Los resultados educativos varían considerablemente entre departamentos administrativos, etnias y zonas urbanas frente a las rurales, debido a los altos niveles de segregación.²⁹ El trabajador adulto promedio en Guatemala tiene 7 años de escolaridad, insuficientes para ser elegible para iniciar una formación profesional. Aunque el INTECAP, el organismo de capacitación técnica del país, ha realizado una importante labor formando a parte de la fuerza laboral, las empresas señalan que sigue habiendo lagunas de habilidades asociadas con el desconocimiento de las competencias técnicas que requieren las industrias manufactureras. Esto ha sido especialmente desafiante en los sectores de la electrónica y los textiles sintéticos, en los que las empresas dependen de expertos extranjeros y en donde la transferencia de conocimientos ha permeado poco hacia los empresarios y trabajadores guatemaltecos.

Los problemas de gobernanza y la incertidumbre han obstaculizado el crecimiento y la disponibilidad de parques industriales. Mientras que las limitaciones legales y regulatorias eran un problema antes de 2020 tanto para las zonas francas como para las ZDEEP, actualmente el principal cuello de botella es la SAT, la autoridad fiscal. La SAT autoriza el suelo industrial (para una ZDEEP o una zona franca) y aprueba a los usuarios de los distintos regímenes, pero las autorizaciones suelen retrasarse. Estas demoras afectan a los promotores de suelo industrial, que a menudo actúan de enlace con las autoridades en nombre de los usuarios, contraen préstamos para desarrollar la instalación industrial y necesitan permisos para urbanizar el terreno e iniciar la construcción. Aunque la mayor parte de la incertidumbre regulatoria se abordó mediante reformas recientes, el impacto aún está por verse. En la actualidad, dependiendo del sector, las empresas siguen prefiriendo aplicar al régimen 29-89 porque les permite iniciar sus operaciones más rápidamente e interactuar con menos entidades gubernamentales.

El acceso de las empresas al financiamiento parece verse limitado por la falta de conocimientos o de interés en los instrumentos financieros y por un sistema

bancario conservador. Según las últimas Encuestas de Empresas, casi una cuarta parte de las empresas manufactureras de Guatemala consideran que el acceso al financiamiento es una limitación importante, más que en cualquier otro sector. La evidencia de las entrevistas sugiere que el sector bancario percibe al sector de la confección como demasiado arriesgado después de que algunas empresas con problemas financieros abandonaran el país en 2005. Desde entonces, las empresas del sector no se han relacionado mucho con los bancos ni viceversa. En los últimos años, las autoridades han renovado el marco jurídico que regula el factoraje y el *leasing* como parte de un esfuerzo más amplio por mejorar el entorno empresarial. Aunque es demasiado pronto para determinar el impacto de estos cambios, el promedio de contratos de *leasing* registrados (para todos los sectores) mensualmente entre enero y junio de 2022 fue de 65, muy por encima de los 15 del mismo periodo de 2021. Dadas las elevadas necesidades de capital de trabajo de sectores como el de la confección y la electrónica, el número de contratos parece bajo. Las MiPYMEs carecen a menudo de los recursos y los conocimientos necesarios para reunir la información técnica de sus proyectos, lo que genera rechazos por parte de los bancos. Las empresas extranjeras se enfrentan a un obstáculo adicional, ya que los bancos locales exigen garantías nacionales aunque la empresa solo posea activos en el extranjero.

4.3.5

Oportunidades y recomendaciones

La actual tendencia hacia el *nearshoring* presenta una oportunidad de crecimiento en el sector de la **manufactura ligera**. Al mismo tiempo que las empresas intentan consolidar sus cadenas de suministro cerca de sus plantas de ensamblaje y mercados finales, Guatemala ha reducido sus costos de energía e introducido varias reformas para mejorar el entorno empresarial. Las empresas del sector están considerando Guatemala como un destino atractivo para la inversión, dada su ubicación estratégica. Para aprovechar las ventajas geográficas del país, las autoridades deben seguir apoyando las iniciativas destinadas a atraer nuevas inversiones y retener las existentes. Es importante abordar las barreras y limitaciones identificadas anteriormente, ya que superarlas podría conducir a un nuevo período de crecimiento sostenido en el sector manufacturero de Guatemala.

Fomentar el desarrollo de insumos nacionales para el sector de la manufactura ligera podría mejorar la relación estratégica de Guatemala con Norteamérica. La elaboración de productos textiles y de prendas de vestir de mayor valor es una oportunidad de crecimiento en Guatemala y en la región del DR-CAFTA. Esto permitiría aumentar la variedad de diseños de prendas de vestir que se producen en la actualidad, al tiempo que se cumpliría con la regla de origen “*yarn forward*” del DR-CAFTA que beneficia a la región. El sector de la electrónica de Guatemala depende de los productos importados, por lo que las empresas son vulnerables a las interrupciones en las cadenas de suministro. Las estrategias de desarrollo de proveedores locales podrían permitir a las empresas del sector reponer sus existencias según sea necesario. En el caso del clúster de MiPYMEs alojado en Campus TEC, la falta de insumos nacionales limita su capacidad de ampliación, haciéndolas dependientes de las importaciones procedentes de Asia. El desarrollo de un laboratorio de I+D podría impulsar la competitividad del sector de la electrónica y señalar el compromiso del país para seguir desar-

rollando el sector.³⁰ Esfuerzos como las Ventanillas Únicas de Inversión y Construcción deben aprovecharse para atraer nuevas inversiones en estos sectores, que podrían alojarse en parques industriales que faciliten la integración vertical y las economías de escala.

Permitir la flexibilidad en el salario mínimo, en particular para reflejar las importantes diferencias de productividad en la geografía de Guatemala, podría ayudar a aumentar la competitividad de las regiones más allá de la Ciudad de Guatemala. El gobierno podría considerar reformas institucionales y legislativas que impidan que los futuros aumentos del salario mínimo se fijen por encima del crecimiento de la productividad laboral. Esto garantizará que las revisiones del salario mínimo no deterioren aún más la competitividad de las empresas y/o desincentiven la formalización. El gobierno también debería explorar cómo los esfuerzos previos para permitir una diferenciación regional en los salarios mínimos podrían alinearse con las disposiciones constitucionales de igualdad salarial para reflejar las diferencias en la productividad laboral a través del espacio geográfico.

Aliviar la congestión en rutas comerciales clave reforzaría el compromiso de Guatemala como socio de nearshoring. A medida que las empresas buscan zonas potenciales para reubicar a sus proveedores, los plazos de entrega son cada vez más importantes. Para aprovechar su ubicación estratégica cerca de Norteamérica, la infraestructura de Guatemala debe estar preparada para dar cabida a un mayor movimiento de mercancías y personas. El Programa GNSD ya contiene acciones específicas para abordar las deficiencias de infraestructura. Un buen punto de partida sería ampliar la capacidad de las carreteras a lo largo de los corredores puerto a puerto y frontera a frontera, que son rutas comerciales internacionales clave en el país, así como mantener y ampliar los puertos de Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal. También se recomienda modernizar las inspecciones de la DIPAFRONT en los puertos para agilizar el flujo de mercancías.

Introducir medidas para ayudar a las empresas a cumplir con los requisitos de la autoridad fiscal ayudaría a las empresas más pequeñas a ser más productivas y competitivas. La autoridad fiscal podría introducir directrices y capacitación para crear criterios uniformes entre los auditores en aspectos como la documentación necesaria para cumplir con las auditorías en general, y cuestiones específicas como la co-exportación y la compra de bienes con descuento. El sistema de factura electrónica en línea (FEL) es un paso en la dirección correcta porque permite a las empresas llevar un registro de todas las facturas emitidas, lo que también facilita la presentación de las declaraciones fiscales. Sin embargo, las entrevistas con las partes interesadas sugieren que muchas empresas siguen luchando con sus registros y declaraciones fiscales. La SAT también podría organizar cursos de capacitación para empresarios y MiPYMEs, así como para estudiantes universitarios, para ayudarles a navegar por la plataforma FEL y aprovecharla para preparar sus propias declaraciones de impuestos. Un mayor número de empresas cumplidoras contribuiría a aumentar el atractivo entre las grandes empresas multinacionales para contratar a empresas nacionales como proveedoras.

Mejorar las habilidades de los trabajadores contribuiría a atraer nuevas inversiones en fases más sofisticadas de las cadenas de valor de la manufactura ligera. Tres estrategias pueden ayudar a mover la aguja en lo que respecta a las habili-

dades de los trabajadores. En primer lugar, el gobierno podría introducir un programa de becas para apoyar a los jóvenes, aprovechando los esfuerzos existentes como *Oportunidad*³¹ para estimular a los jóvenes y profesionales a aprender inglés (u otros idiomas extranjeros) y desarrollar habilidades técnicas. En segundo lugar, desarrollar las habilidades de los trabajadores para satisfacer las demandas de actividades económicas más sofisticadas a lo largo de las cadenas de valor de los sectores textil, de la confección y la electrónica. El INTECAP, las universidades con un enfoque más técnico y las empresas líderes de estos sectores podrían desarrollar un plan con plazos específicos para definir objetivos y compromisos compartidos para actualizar y ampliar la oferta actual de capacitación técnica y profesional. En tercer lugar, mejorar el nivel de escolaridad y la calidad de la educación como política a largo plazo pero con revisiones periódicas, enfocándose en la educación secundaria y preparatoria y cerrando al mismo tiempo la brecha educativa rural-urbana.

Los distintos regímenes de suelo industrial podrían beneficiarse de una mayor claridad y transparencia en cuanto a la regulación que gobierna cada régimen. Las entrevistas con las partes interesadas revelaron su preocupación por los largos retrasos y la información insuficiente sobre los requisitos necesarios para obtener la autorización de la SAT para operar como zona franca o ZDEEP. Una mayor claridad sobre las expectativas y los requisitos podría permitir a los promotores de suelo industrial cumplir con tales requisitos más rápidamente y aumentar el atractivo de estos regímenes para los inversionistas. Esto apoyaría los esfuerzos del gobierno para atraer la inversión extranjera en el sector manufacturero en medio de la actual tendencia hacia el *nearshoring*.

Una mayor participación del sector bancario con las empresas de manufactura ligera (especialmente de prendas de vestir) podría contribuir a desencadenar un mayor crecimiento. Las entrevistas con empresas locales revelaron que a los bancos les preocupa la falta de contratos a largo plazo entre las marcas internacionales y los fabricantes nacionales. La introducción de instrumentos que permitan a los bancos compartir el riesgo con las marcas internacionales, o con las empresas comerciales de exportación, podría ayudar a aliviar parte de la preocupación de los bancos sobre el riesgo del sector de la confección. Si bien esta percepción parece estar mejorando, según las consultas, solo unos pocos bancos, de origen extranjero, son proactivos en ofrecer créditos a las empresas del sector. Garantizar la aplicación efectiva de la Ley de Insolvencia, incluido el registro y los tribunales especializados correspondientes, también contribuirá a aumentar la confianza de los bancos en las empresas de manufactura ligera y de otros sectores. Las universidades y las asociaciones empresariales podrían ofrecer capacitación a las empresas y a los emprendedores que busquen financiamiento, con el fin de desarrollar habilidades y conocimientos financieros para elaborar estados financieros y solicitudes de crédito.

El Gobierno de Guatemala deberá seguir apoyando un marco y un espacio de trabajo compartidos para que los sectores público y privado superen las limitaciones al crecimiento. Desde 2020, el gobierno nacional, la ciudad de Guatemala y el sector privado se embarcaron en un proyecto para identificar y abordar las limitaciones al crecimiento. Los esfuerzos públicos y privados se coordinan bajo el marco del programa GNSD, que promueve propuestas específicas para

desencadenar el crecimiento de Guatemala. Mantener la continuidad de este programa, o de un sucesor que se base en este diálogo público-privado, será clave para reunir apoyos que permitan aprovechar las oportunidades y avanzar en las políticas necesarias para superar las limitaciones al crecimiento. Las agencias de promoción de la inversión del país (a saber, PRONACOM - pública, e Invest Guatemala - privada) tienen un importante papel que desempeñar y deberían contar con más recursos y mayor participación.

La tabla 4.7 enumera las acciones recomendadas para abordar los desafíos del sector de la manufactura ligera en Guatemala.

TABLA 4.7

Recomendaciones para la manufactura ligera

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
SUPERAR LOS OBSTÁCULOS CLAVE PARA LOS INSUMOS NACIONALES			
Producción nacional limitada de insumos clave	Garantizar que el programa GNSD o un diálogo similar entre los sectores público y privado continúe para atraer la inversión privada.	MINECO, MINFIN	A corto plazo
	Crear programas de desarrollo de proveedores locales para vincular a los proveedores locales con los inversionistas extranjeros y las empresas líderes existentes en Guatemala.	MINFIN	A corto plazo
Producción insuficiente de hilos sintéticos y textiles para aprovechar el potencial de confección en la región DR-CAFTA	Considerar un salto del sector textil y de la confección, incluida la producción local de fibras sintéticas.	Congreso, MINECO	A corto y mediano plazo
Falta de un ecosistema que fomente el desarrollo del sector de la electrónica	Desarrollar un laboratorio público-privado de I+D en electrónica.	Congreso, MINECO	A mediano plazo
	Simplificar y agilizar el proceso burocrático para el desarrollo de parques industriales de última generación.	Congreso, MINECO	A mediano plazo
SUPERAR LAS LIMITACIONES LABORALES			
Los costos laborales, debido a un salario mínimo elevado, son altos en comparación con la productividad del trabajador guatemalteco promedio	Revisar y ajustar el salario mínimo para reflejar las importantes diferencias de productividad a lo largo de la geografía guatemalteca.	Ministerio de Trabajo	A corto plazo
SUPERAR LAS BARRERAS LOGÍSTICAS Y DE INFRAESTRUCTURA ESPECÍFICAS DE LA MANUFACTURA LIGERA			
Reducir los costos logísticos y fiscales y minimizar los retrasos en el comercio internacional	Modernizar las inspecciones de medicamentos por parte de la DIPAFRONT.	Ministerio de Gobernación, Congreso	A mediano plazo
Congestión vial	Ampliar la capacidad de las carreteras de puerto a puerto y de México a El Salvador, incluido el Anillo Regional	Congreso	A mediano plazo

(La tabla continúa en la página siguiente)

TABLA 4.7

Recomendaciones para la manufactura ligera (continuado)

Desafíos	Recomendaciones	Organismos de implementación	Plazo
Congestión portuaria	Dar mantenimiento y ampliar los puertos de Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal.	Empresa Puerto Quetzal, Empresa Santo Tomás de Castilla	A mediano plazo
SUPERAR LAS TRABAS ADMINISTRATIVAS			
Obstáculos administrativos que afectan la competitividad de los exportadores y las pequeñas empresas	Introducir criterios uniformes que las empresas puedan seguir en relación con la compra de mercancías con descuento y la co-exportación.	SAT, MINFIN	A corto plazo
	Organizar cursos de capacitación para empresarios, MiPYMEs y estudiantes universitarios para ayudarles a aprovechar el sistema de factura electrónica para preparar sus propias declaraciones fiscales.	SAT	A corto plazo
SUPERAR LAS LIMITACIONES DE HABILIDADES			
Habilidades técnicas insuficientes de la fuerza laboral para sectores manufactureros cada vez más sofisticados	Desarrollar las habilidades de los trabajadores del sector de la electrónica a través de: espacios comunales de aprendizaje (makerspaces), programa de transferencia de tecnología y un programa de alquiler de maquinaria del INTECAP a empresas emergentes (startups) para ayudar a los trabajadores a desarrollar las habilidades necesarias para construir productos y prototipos.	INTECAP, MINECO	A corto plazo
Bajo nivel de escolaridad y baja calidad de la educación	Crear un programa de becas para desarrollar habilidades técnicas que respondan a sectores manufactureros sofisticados.	INTECAP, MINECO	A corto plazo
	Dirigirse a las universidades para que adapten sus planes de estudios a los conocimientos y habilidades necesarios para financiar o buscar financiamiento para nuevos proyectos.	MINECO, SIB, BANGUAT	A corto plazo
	Invertir en habilidades técnicas superiores mediante becas internacionales con un claro enfoque en la ingeniería de fabricación.	MINECO, MINFIN, Congreso	A mediano plazo
	Seguir mejorando el nivel de escolaridad y la calidad de la enseñanza.	Ministerio de Educación	A mediano plazo
Falta de conocimientos de las empresas para presentar proyectos financiables cuando buscan financiamiento	Acercarse a las asociaciones empresariales para compartir con sus asociados las habilidades necesarias para financiar nuevos proyectos.	MINECO, SIB, BANGUAT	A corto plazo
SUPERAR LAS BARRERAS REGULATORIAS PARA DESARROLLAR SUELO INDUSTRIAL			
Grandes retrasos para aprobar ZDEEP y zonas francas	Desarrollar directrices claras, transparentes y exhaustivas sobre los requisitos para convertirse en usuario y/o desarrollador de zonas francas o ZDEEP.	MINFIN, SAT	A corto plazo
SUPERAR LAS BARRERAS FINANCIERAS ESPECÍFICAS DE LA MANUFACTURA LIGERA			
Conocimiento insuficiente de los instrumentos financieros por parte de los bancos del sector de las MiPYMEs	Identificar instrumentos financieros no gubernamentales de gestión de riesgos para que los bancos ofrezcan opciones de financiamiento a los subsectores de manufactura ligera.	MINECO, SIB, BANGUAT	A corto plazo

Nota: MINFIN = Ministerio de Finanzas Públicas.

Notes

1. Estos criterios consideran la relevancia de Estados Unidos como principal destino de las exportaciones guatemaltecas dentro de la región DR-CAFTA.
2. Las cadenas de valor de las arvejas y el ejote francés se consideran como una sola ya que a menudo se producen y comercializan juntos. Dado que los eslabones y los agentes que intervienen en ambas cadenas de valor son los mismos (Cordero, 2014; Jiménez Porras y Pelupessy, 2006), el presente análisis las describe conjuntamente.
3. El corredor del Pacífico de Centroamérica representa aproximadamente el 30 por ciento de las operaciones de tránsito en la región y consta de cruces fronterizos (Tecún Umán, Pedro de Alvarado/La Hachadura, El Amatillo, Guasaule/El Guasaule, Peña Blanca/Peñas Blancas y Paso Canoas) y la Zona Libre de Colón, considerando tanto los viajes en dirección nort-sur como sur-norte (SIECA, 2021b).
4. https://osiap.org.mx/senasica/sites/default/files/CAMPA_percentC3_percent91A_percent20PLA-GAS_percent20REGLAMENTADAS_percent20DEL_percent20AGUACATE_0.pdf.
5. GLOBAL G.A.P. es un programa de garantía agrícola que traduce los requisitos de los consumidores en Buenas Prácticas Agrícolas. El estándar se elaboró utilizando las directrices del Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC) publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y se rige por la norma ISO/IEC 17065 para sistemas de certificación de productos. PIPAA son las siglas del Programa Integral de Protección Agrícola y Ambiental del Ministerio de Agricultura de Guatemala. Este programa presta servicios fitosanitarios a granjas, plantas empacadoras y embarques de frutas y hortalizas frescas. El programa es utilizado especialmente por productores e intermediarios de mango y papaya que desean exportar con tratamiento hidrotérmico de acuerdo con los requisitos del USDA/APHIS para minimizar el riesgo de introducción de la mosca mediterránea. ISO 7002 e ISO para productos alimentarios agrícolas proporciona un marco para la recopilación y el muestreo de productos agrícolas con el fin de garantizar los estándares de calidad.
6. https://www.descubre.cr/wp-content/uploads/2020/11/papaya_ficha.pdf.
7. La puntuación del indicador “Facilitando el negocio de la agricultura” se calcula en una escala de 0 a 100 (donde 100 es mejor), a partir de datos sobre ocho indicadores cuantitativos: suministro de semillas, registro de fertilizantes, obtención de agua, registro de maquinaria, mantenimiento del ganado, protección fitosanitaria, comercio de alimentos y acceso al financiamiento. La puntuación se calcula para 101 países de todas las regiones y los datos se estandarizan para garantizar la comparabilidad entre países y a lo largo del tiempo.
8. Morris, Sebastian y Perego, 2020.
9. Guatemala ocupa el lugar 82 entre 140 países en el indicador “Estado de desarrollo de clústeres” del Reporte Global de Competitividad 2019, destacando la baja concentración de empresas, proveedores, productores y servicios relacionados para las industrias.
10. Según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, utilizada por el Banco Central de Guatemala para informar sobre el PIB.
11. A menos que se especifique lo contrario, el sector de la electrónica incluye maquinaria y equipos para la industria en general y piezas de maquinaria; máquinas de oficina y máquinas para procesamiento automático de datos; telecomunicaciones y aparatos y equipos de grabación y reproducción de sonido; maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos y sus piezas eléctricas.
12. Zonas francas, ZOLIC y ZDEEP.
13. Con cifras del Banco Central de Guatemala, que clasifica los sectores según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme 4ta. Revisión. La base de datos no desagrega la información más allá del sector amplio de la manufactura, por lo que no hay datos disponibles por separado para textiles, prendas de vestir o electrónica. Los datos de 2020 son preliminares.
14. Superior a 50 cuando se normaliza a una escala de 0-100.
15. Ulku, H. y Zaourak, G. R. (2021). *Unleashing Central America’s Growth Potential*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
16. Banco Mundial, 2021. *Circular Economy in Industrial Parks: Technologies for Competitive-ness*. Banco Mundial, Washington, D.C. <http://hdl.handle.net/10986/35419> Licencia: CC BY 3.0 IGO.
17. Las empresas pueden operar bajo el régimen 29-89 dentro de un parque industrial siempre que el régimen 29-89 no se superponga con otro régimen (es decir, ZDEEP o zona franca).
18. <https://www.bizlatinhub.com/es/tecnologia-innovacion-industria-textil-guatemala/>.

19. Según los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, Guatemala tiene el PIB (constante de 2015 en US\$) más alto de Centroamérica.
20. Mazariegos, “Comisión de la Industria del Vestuario y Textiles. Memoria de Labores 2021”.
21. Proyecto ‘Creando Oportunidades Económicas’ de USAID, 2021.
22. Idem.
23. Campus TEC es una plataforma privada que ofrece espacio, áreas comunales para el aprendizaje (makerspaces) y el apoyo de una comunidad emprendedora a empresas emergentes (startups) de software y hardware. La comunidad incluye a empresas de drones agrícolas, servicios descentralizados de energía solar, telemedicina mediante cabinas con sensores y productos electrónicos de consumo, como relojes inteligentes, auriculares y cámaras digitales.
24. Prensa Libre: <https://www.prensalibre.com/economia/rayovac-cierra-operaciones-en-guatemala-y-esta-es-la-situacion-en-la-que-deja-a-los-trabajadores/> y Soy502: <https://www.soy502.com/articulo/rayovac-cierra-operaciones-manufactura-guatemala-100931>.
25. Para un análisis más detallado sobre empleos, salarios y formalidad, véase: Eberhard-Ruiz, Andreas. “Jobs Diagnostic Guatemala”. Job Series. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2021.
26. Eberhard-Ruiz, Andreas. “Jobs Diagnostic Guatemala”. Job Series. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2021.
27. Información de la ENEI.
28. Para un análisis más profundo de la relación entre el salario mínimo y el PIB per cápita, véase: Guatemala Country Report No. 22/165, FMI.
29. Por ejemplo, el departamento de Quiché, con una de las mayores concentraciones de población indígena, tiene la tasa de alfabetización más baja, de 62.9 por ciento, frente al 91.4 por ciento del departamento de Guatemala. Los años de escolaridad de los estudiantes pobres y de las zonas rurales son aproximadamente la mitad de los de los estudiantes ricos y de las zonas urbanas. Ulku, H. y Zaourak, G. R. (2021). *Unleashing Central America’s Growth Potential*. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
30. Un estudio publicado por Deloitte destaca la relevancia de las inversiones en I+D para fomentar el desarrollo de un ecosistema innovador que facilite la manufactura avanzada. Véase: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/manufacturing/articles/advanced-manufacturing-technologies-report.html>.
31. Oportunidad es un programa patrocinado por el gobierno que ofrece becas a los interesados en aprender inglés y enfermería. El programa incluye apoyo financiero para la matrícula y los gastos relacionados con el aprendizaje, así como para la compra de un dispositivo electrónico y el acceso a internet.

APÉNDICE

APÉNDICE A

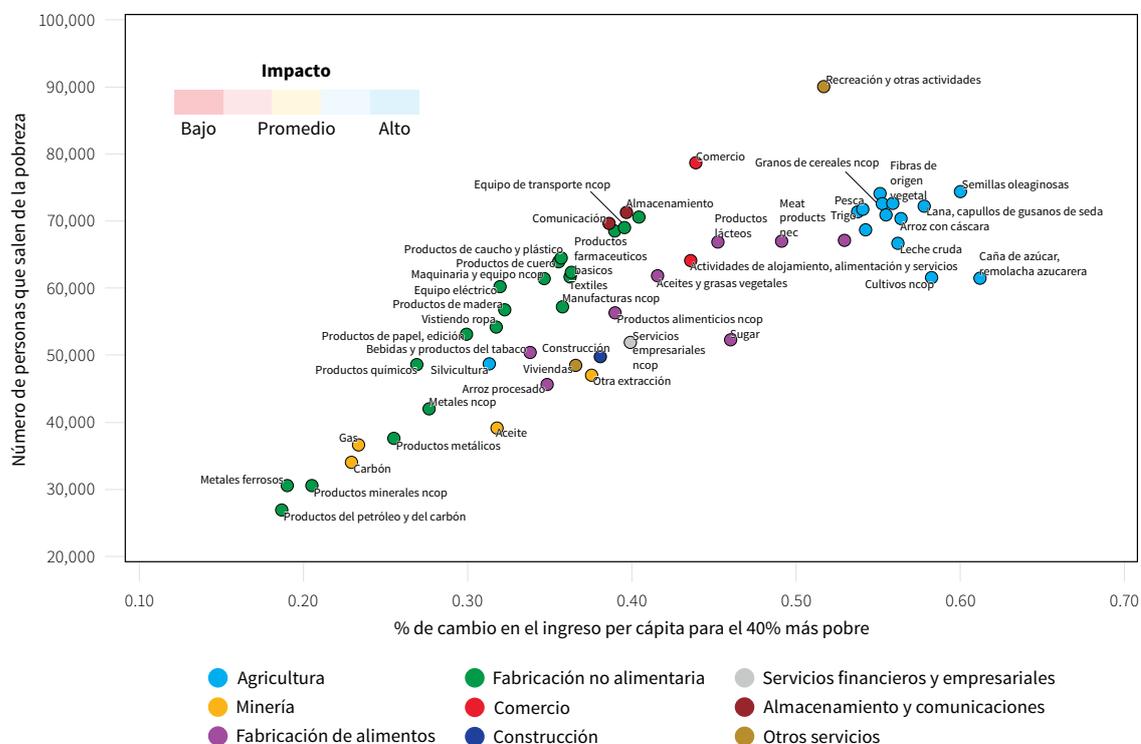
RESULTADOS DE LA SELECCIÓN DE LOS SECTORES

Se estimó que la inversión en la agricultura y en los servicios recreativos generaría los mayores beneficios en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad (figura A.1). Se utilizó un modelo de macro-microsimulación que simula el impacto de una inversión de US\$100 millones en cada sector. Una inversión de US\$100 millones en agricultura, por ejemplo, en productos como hortalizas, frutas y nueces o semillas oleaginosas, crea directamente oportunidades y beneficios de ingresos para los hogares pobres y reduce la pobreza en alrededor de 70,000 personas, al tiempo que aumenta el ingreso per cápita de los hogares del 40 por ciento más pobre en un promedio del 0.5 al 0.6 por ciento. También se observa un alto impacto sobre la pobreza de las inversiones en los sectores de la recreación y otras actividades, y el comercio (entre 80,000 y 90,000 personas saldrían de la pobreza), pero con menores ganancias en los ingresos del 40 por ciento más pobre (en torno al 0.4-0.5 por ciento). Los sectores mineros, como el del carbón, el gas y el petróleo, se encuentran entre las industrias que generarían menores ganancias de bienestar, con una reducción estimada de la pobreza de menos de 40,000 personas y ganancias promedio en los ingresos del 40 por ciento más pobre inferiores al 0.35 por ciento.

La mayor contribución a las ganancias en los ingresos del 40 por ciento más pobre y a la reducción de la pobreza proviene de los aumentos salariales en todos los sectores, seguidos de la creación de empleos para los trabajadores anteriormente desempleados y la oferta de mejores puestos de trabajo para las personas con bajos ingresos actualmente empleadas. Los nuevos empleos para trabajadores anteriormente inactivos contribuirían a cerca del 30 por ciento del aumento del ingreso per cápita en todas las inversiones sectoriales, oscilando entre el 20 por ciento en el sector agrícola y el 35-40 por ciento en los sectores minero, manufacturero y de servicios. La creación de empleos también permite a los traba-

FIGURA A.1

Número de personas que salen de la pobreza y aumento de los ingresos del 40 por ciento más pobre por sector de inversión



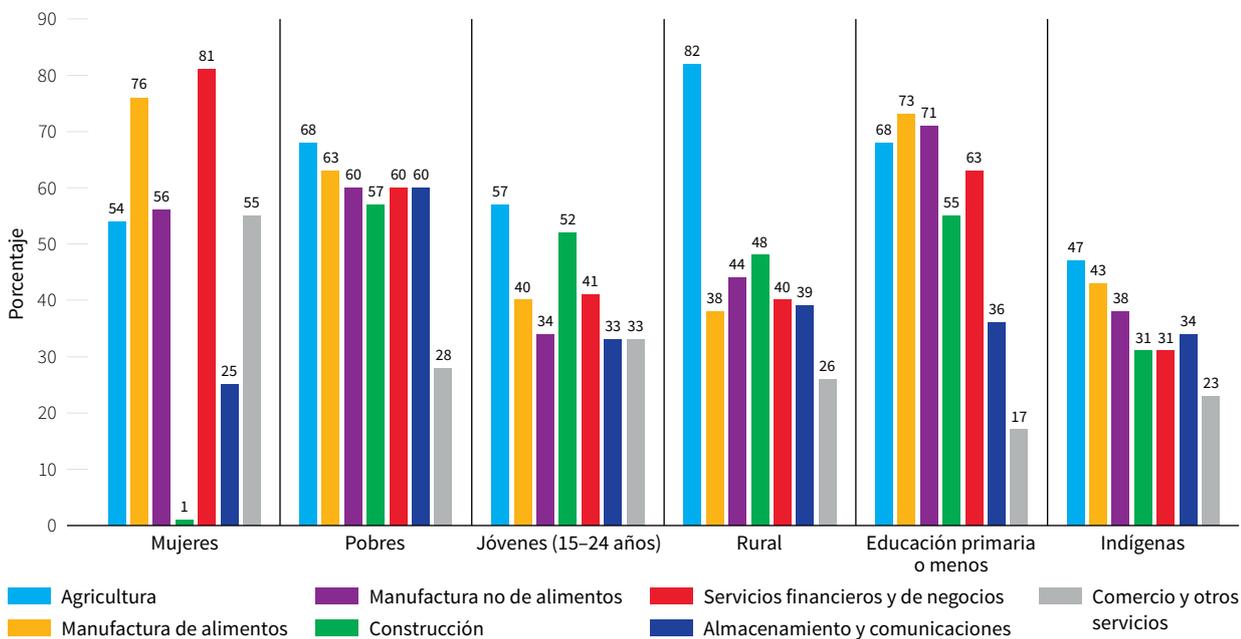
Fuente: Banco Mundial.

Nota: Cada marcador representa el impacto total sobre la pobreza y los ingresos que sigue a una inversión de US\$100 millones en el sector adjunto al marcador que aumenta la producción nacional en ese sector. Este aumento de la producción específica del sector conduce a la creación de empleos y al aumento de los salarios en todos los sectores de la economía a través de los vínculos de producción ascendentes y descendentes y de un mayor consumo de los hogares.

Los inversionadores activos pasar de empleos con bajos ingresos a empleos mejor remunerados, ya sea en sectores formales como el de los servicios de negocios y la minería, o en subsectores informales pero mejor remunerados como las comunicaciones. Por último, los aumentos salariales en todos los sectores debidos a las mejoras de la productividad laboral tienen el mayor impacto: alrededor del 55 por ciento en el aumento del ingreso per cápita en las inversiones en todos los sectores, con variaciones que van desde el 70 por ciento en la agricultura a un 35-50 por ciento en la mayoría de los sectores manufactureros y de servicios. En conjunto, el canal salarial contribuye en más de un 80 por ciento al impacto sobre la pobreza en los distintos sectores, siendo las inversiones en servicios recreativos y comercio las que tienen un mayor impacto.

Además de reducir la pobreza y aumentar los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población, las inversiones del sector privado benefician a los grupos desfavorecidos, como las mujeres y los jóvenes (figura A.2). Estos grupos desfavorecidos se benefician de la creación de empleos en toda la economía porque la mayoría de los nuevos puestos de trabajo (el 77 por ciento en promedio) se asignan a personas previamente desempleadas, que tienen más probabilidades de ser mujeres, jóvenes o pobres. Las mujeres se benefician de cerca del 60 al 70 por ciento de los nuevos puestos de trabajo creados tras las inversiones en la mayoría

FIGURA A.2

Porcentaje de características demográficas entre los demandantes de empleo por sector del empleo

Fuente: Banco Mundial.

Notas: Cada inversión de US\$100 millones en un sector crea puestos de trabajo a lo largo de toda la fuerza laboral. Los porcentajes corresponden a la proporción de individuos con la característica respectiva entre los ocupados en cada uno de los sectores, en promedio, sobre el total de los empleos creados en ese sector. Los porcentajes pueden ser superiores a 100, ya que un individuo puede estar representado por más de una característica, es decir, una mujer indígena joven con estudios de primaria o inferiores aparecería en varias categorías.

de los sectores. Específicamente, son las que más se benefician de las inversiones en el comercio y otros servicios, con un 81 por ciento de los nuevos puestos de trabajo ocupados por mujeres, seguidos de los sectores de manufactura ligera, como la fabricación de productos alimenticios, donde las mujeres ocupan un 76 por ciento de los nuevos puestos de trabajo. Igualmente, otros grupos desfavorecidos, como los indígenas, los habitantes de zonas rurales y las personas con educación primaria o inferior, se benefician del 35 por ciento, el 39 por ciento y el 50 por ciento de los nuevos empleos, respectivamente. Por último, también existe una variación sustancial a través de los distintos sectores entre los grupos indígenas y las personas con educación primaria o inferior (en un rango que va del 17 al 73 por ciento), observándose los porcentajes más bajos en los sectores de las finanzas y los servicios de negocios.

El proceso de selección se apoyó además en dos herramientas cuantitativas y en una revisión documental de los principales trabajos analíticos realizados por el Grupo del Banco Mundial sobre la competitividad de las exportaciones en Guatemala. La unidad CCE Global de la IFC realizó un análisis sectorial¹ para identificar los sectores comercializables que presentan mayores oportunidades para la inversión privada. El análisis evaluó seis dimensiones de oportunidad –capacidades, demanda, escala, fijación de precios, beneficios ecológicos y efectos indirectos– de acuerdo con una metodología estándar. Sobre la base de un análisis de los resultados de cada sector, Guatemala ha ganado participación de mercado a nivel mundial en sectores como las tecnologías de la información, las comunicaciones y el turismo, mientras que los sectores textil y agroalimentario han experimentado un crecimiento interno robusto. Los sectores de la agricultura, la

silvicultura y el papel presentan grandes oportunidades de crecimiento, mientras que los productos alimenticios y las bebidas tienen el mayor potencial de exportación.² El sector textil obtiene una puntuación alta en todas las categorías, excepto en la fijación de precios. El análisis sectorial se utilizó como punto de partida para identificar las oportunidades de promoción de las exportaciones.

El equipo combinó el análisis sectorial con una evaluación del impacto distributivo de las intervenciones del sector privado. Con base en los resultados, se identificaron inversiones seleccionadas en almacenamiento y servicios de apoyo, agua y equipos de transporte, y actividades que pueden desarrollarse dentro del sector de la manufactura ligera, por su potencial para generar altos niveles de empleo y fuertes efectos sobre los ingresos. Del mismo modo, la producción de aceites y grasas vegetales y de productos alimenticios podría tener un gran impacto en el desarrollo, ya que el aumento de la productividad incrementaría los ingresos de los hogares agrícolas de las zonas rurales.

Los trabajos analíticos seleccionados del Grupo del Banco Mundial en Guatemala sirvieron para informar aún más el proceso de selección de los sectores. Dichos estudios incluyen: *Central America SME Competitiveness and Global Value Chain Upgrading* (Criscuolo, Saraf, Ho y Rudolph, 2019); *Guatemala: Policies for Business Recovery, Jobs and Economic Transformation* (Grupo del Banco Mundial, 2021); y *Guatemala: Food Smart Country* (Banco Mundial, 2020). Los estudios concluyen que mejorar la competitividad y la diversificación de las exportaciones es una prioridad clave para Guatemala, donde los productos agrícolas representan el 65 por ciento del valor total de las exportaciones de los 20 productos más exportados del país. Se identificaron oportunidades para aprovechar las ventajas comparativas reveladas en los subsectores de las especias y las frutas, así como en el textil. Además, las cadenas de valor agrícola, textil y de la confección contribuyen en gran medida a la creación de empleos, especialmente para los trabajadores menos calificados.

Notes

1. El análisis sectorial no proporciona una evaluación exhaustiva de las oportunidades comerciales, ni a nivel de sector ni de producto. Se trata más bien de un punto de partida para un proceso de toma de decisiones para la promoción de las exportaciones, seguido de una investigación documental y de consultas con las partes interesadas de los sectores público y privado del país.
2. De acuerdo con el mapa del International Trade Center (ITC) sobre el potencial exportador, las exportaciones adicionales podrían ascender a US\$958.7 millones.

IFC

2121 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20433 U.S.A.

Contactos

David Cal MacWilliam
cmacwilliam@worldbank.org

Denny Lewis-Bynoe
dlewisbynoe@ifc.org

ifc.org