



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

Resumen Ejecutivo

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.

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 observadas 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 Aeropuertos 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.

- a. 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.
- b. 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-rotas-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.

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