



DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS  
RURALES Y AGROINDUSTRIAS

*Estudios de casos de países*

## *América Latina*



ALIANZAS  
PÚBLICO-PRIVADAS  
PARA EL DESARROLLO  
DE AGRONEGOCIOS

**Informe  
de país:  
Guatemala**







*Estudios de casos de países*

## *América Latina*

**David Martínez**

ALIANZAS  
PÚBLICO-PRIVADAS  
PARA EL DESARROLLO  
DE AGRONEGOCIOS

**Informe  
de país:  
Guatemala**

Editado por  
Pilar Santacoloma  
Eva Gálvez-Nogales

## **CITACIÓN RECOMENDADA**

**FAO.** 2013. *Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios*  
– Informe de país: Guatemala. Estudios de casos de países – América Latina. Roma

**Foto de la portada:** ©FAO/Vasily Maksimov

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org). Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

# Índice

<b>Prefacio</b>	<b>v</b>
<b>Resumen</b>	<b>vi</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>ix</b>
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>x</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivos del estudio	1
1.3 Metodología del estudio	1
1.4 Estructura del informe	2
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Antecedentes y visión general</b>	<b>3</b>
2.1 Contexto actual de Guatemala	3
2.2 Panorama sectorial y tendencias	4
2.3 Políticas públicas, documentos estratégicos y compromisos relacionados con el desarrollo de negocios agrícolas y los acuerdos con el sector privado	5
2.4 Implementación, alcance y naturaleza de los programas de cooperación público-privada en el sector agrícola	6
2.5 Descripción de los casos de Guatemala	8
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Caracterización de alianzas público-privadas</b>	<b>11</b>
3.1 Objetivos y resultados	11
3.2 Beneficiarios directos y naturaleza de los beneficios	13
3.3 Naturaleza y niveles del apoyo financiero	14
3.4 Incentivos del sector público, compromisos y otros beneficios relevantes de los socios del sector privado	14
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Desarrollo de las alianzas público-privadas</b>	<b>17</b>
4.1 Circunstancias que llevaron al desarrollo de alianzas entre actores público-privados	17
4.2 Principal papel de los aliados y su relación con los promotores de las alianzas	17
4.3 Principales razones de los promotores para convencer al resto de actores sobre el valor de las alianzas	17
4.4 Procedimientos y criterios para evaluar las oportunidades de mercado y perspectivas económicas de los agronegocios	18
4.5 Forma y tiempo de negociación de los acuerdos entre los socios	19
4.6 Niveles, naturaleza y plazos de las contribuciones con los socios	19
4.7 Costos estimados, utilidades y retornos sobre la inversión	19
4.8 Beneficios público-privados alcanzados	19
4.9 Papel de los socios en la administración ordinaria y estratégica de la implementación de las alianzas	20

---

CAPÍTULO 5	
<b>Administración y operaciones de las alianzas</b>	<b>21</b>
5.1 Tareas los socios en la administración e implementación de la APP	21
5.2 Materiales, tecnología, servicios, capacidades adquiridas y distribuidas bajo los acuerdos de las APP	21
5.3 Procedimientos de administración para la subcontratación externa	21
5.4 Mecanismos de supervisión y evaluación	21
5.5 Principales riesgos y mecanismos de mitigación de las APP	22
5.6 Apoyo adicional de los aliados en los acuerdos	23
5.7 Principales retos en el mantenimiento de las alianzas	23
CAPÍTULO 6	
<b>Desempeño y resultado del desarrollo de APP</b>	<b>25</b>
6.1 Resultados financieros de la inversión, variaciones en ingresos, ganancias y empleo como efecto de la aplicación del concepto de alianza	25
6.2 Inversión adicional debida a las operaciones de las APP	25
6.3 Riesgos de los agronegocios mitigados parcial o totalmente por las APP	26
6.4 Marco legislativo y regulatorio del país y su influencia sobre los beneficios de los aliados	26
6.5 Ayudas y perjuicios de las instituciones y servicios del sector agrícola	27
6.6 Mejoramiento del desempeño en los mercados de los productos de las APP	27
6.7 Perspectivas de sostenibilidad comercial a medio plazo	28
6.8 Principales indicadores que muestran el progreso de los ingresos y empleo rurales	28
6.9 Impacto en la sociedad y desarrollo esperado a largo plazo	29
CAPÍTULO 7	
<b>Evaluación y conclusiones</b>	<b>31</b>
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33
LISTA DE CUADROS	
Cuadro 1. Resumen de casos	9
Cuadro 2. Mecanismos para el logro de objetivos en las APP	12
Cuadro 3. Socios públicos y privados de las alianzas	13
Cuadro 4. Papel de los aliados en las APP	18
Cuadro 5. Adquisiciones en el marco de la APP	22
Cuadro 6. Estrategias de abordaje de los marcos legislativo y regulatorio	27
Cuadro 7. Perspectivas de sostenibilidad en las APP analizadas	28

---

# Prefacio

Es ampliamente conocido que se necesitan altos niveles de inversión para impulsar el potencial de la agricultura para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. No obstante, en las últimas décadas muchos países han reducido las asignaciones presupuestarias al sector agrícola, mientras que no se ha registrado el aumento previsto de las inversiones del sector privado ni ha mejorado su eficiencia. La baja participación privada en las inversiones en el sector agroalimentario puede ser explicada parcialmente por el alto riesgo (real y percibido) de los negocios agrícolas. En este contexto, se están promoviendo las alianzas público-privadas (APP) como un mecanismo institucional importante para acceder a recursos financieros adicionales, compartiendo riesgos y haciendo frente a otras dificultades en pos de un desarrollo sostenible e incluyente.

A pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola. Además, a pesar del aumento del interés en las APP en el sector agrícola en los últimos años, aún persisten variaciones significativas en el tipo de alianza realizada, así como poca evidencia sobre el potencial real de las APP para cumplir con los objetivos establecidos de generación de empleo e ingresos, seguridad alimentaria e incremento de la competitividad agrícola.

En 2010, la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) de la FAO inició una serie de evaluaciones de APPs en 15 países de África, Asia y América Latina. El objetivo principal era extraer lecciones que se pudieran utilizar para orientar a los países miembros de la FAO sobre cómo colaborar eficazmente con el sector privado para movilizar apoyo para el desarrollo de los agronegocios.

Esta serie presenta 70 estudios de casos individuales de APPs y ofrece detalles sobre las circunstancias que llevaron a su formación, y sobre su gestión y éxito hasta la fecha. Se prestó especial atención a la identificación de los roles y funciones específicos de cada uno de los socios, incluidas las funciones en la gobernanza, implementación y monitoreo. Los resultados clave del estudio incluyen la identificación de los factores que determinan el éxito o el fracaso en el desarrollo y aplicación de APPs, y las mejores prácticas para crear un entorno propicio para el aumento de la inversión en la agricultura mediante el mecanismo de APP.

A través de esta serie especial de estudios de casos sobre APPs para el desarrollo de agronegocios, AGS está compartiendo los casos individuales sobre los que se basó la evaluación global de las APPs. Esperamos que esta información constituya una contribución que enriquezca el conocimiento sobre las APPs para la toma de decisiones informadas sobre promoción de inversiones para el desarrollo del sector agroalimentario.

# Resumen

El presente documento explora cuatro alianzas público-privadas (APP) en Guatemala con el propósito de identificar sus características, desarrollo, gestión, administración y operaciones, desempeño y resultados de desarrollo, cerrando con una evaluación y conclusiones finales.

Guatemala es un país con vocación agrícola y con condiciones ventajosas en comparación con otros países del mundo. Su ubicación dentro de la zona tropical del hemisferio norte le permite tener una amplia diversidad altitudinal (desde el nivel del mar hasta cerca de 4 200 metros). Además, cuenta con 360 microclimas, los cuales ofrecen variedad, calidad y abundante materia prima durante todo el año. El sector agropecuario en Guatemala tiene gran incidencia económica en el país, contribuyendo con la captación de divisas, impuestos y empleo.

En el área rural de Guatemala se concentran los índices de pobreza nacional más alarmantes, el 70,5 % son pobres y el 24,4 % son pobres extremos (ENCOVI, 2006), cuya necesidad primordial es la seguridad alimentaria. El país tiene la mayor proporción de niños desnutridos de América Latina (PNUD, 2010). El acceso a los alimentos se ve afectado por la falta de oportunidades de empleo, ingresos y salarios bajos. La población rural no tiene capacidad de participar más allá del sector primario que produce y vende materia prima agrícola para su transformación y comercialización, que es donde se genera el mayor valor agregado. Esto les pone en desventaja y limita sus posibilidades de alcanzar mejores niveles de salud, educación y condiciones de vivienda así como acceso a servicios para lograr niveles de desarrollo humano dignos.

Desde el año 2000 se han implementado programas públicos con coparticipación público-privada en el manejo de los recursos financieros y no financieros diferentes de aquellos de décadas anteriores. Estos nuevos programas incluyen la responsabilidad compartida en la dotación de activos y el manejo de las empresas agroindustriales (que incluye la coparticipación de acciones).

Las alianzas público-privadas (APP) son una oportunidad para que el sector rural tenga acceso a los sectores secundario y terciario de la producción del país. La transformación de los productos con valor agregado y la dotación de servicios técnicos y financieros a los productores pueden ser una oportunidad con buenas perspectivas, siempre y cuando se tenga una orientación integradora y asociativa. Las experiencias de APP en Guatemala han sido más frecuentes en el sector de la agroindustria alimenticia, pero también existen experiencias en el sector del transporte urbano en la ciudad de Guatemala y en el sistema nacional de empleo con el fin de estimular la creación de oportunidades laborales.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Ministerio de Economía (MINECO) y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social han incluido dentro de sus programas de trabajo la creación y el fortalecimiento de iniciativas de APP. Las APP están dedicadas a apoyar con recursos financieros y no financieros las iniciativas privadas así como emprendimientos de pequeños y medianos productores por un período determinado. Estas incluyen aspectos como la distribución y titulación de tierras, los programas de apoyo a las PYME con asistencia técnica, la infraestructura y el financiamiento, la facilitación de creación de empresas, el fortalecimiento de capacidades para el manejo de agroindustrias nacientes, la creación de espacios y mecanismos incluyentes de producción, transformación y comercialización.

Los cuatro casos analizados comprenden:

- a. Empresa de encadenamiento productivo de maíz, en la Agencia de Desarrollo Económico Local de Ixcán (ADEL Ixcán). Su objetivo principal es agregarle valor al maíz producido por los socios de la empresa a través de mejoras en el manejo poscosecha con el fin de satisfacer la demanda de la cooperación para programas de seguridad alimentaria en el país. ADEL Ixcán ha sido capaz de convocar e involucrar a varias organizaciones del Gobierno como el MINECO, el Fondo nacional para la paz (FONAPAZ), el Programa de desarrollo económico desde lo rural (PDER), así como la iniciativa privada y organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oikocredit, la Fundación para el Desarrollo Empresarial y Agrícola (FUNDEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- b. Producción y negocios en cadenas comerciales de productos agrícolas (cardamomo, café y pimienta de árbol) en la Federación de Cooperativas de las Verapaces, R.L. Su objetivo principal es mejorar

la calidad de vida de los productores involucrados mediante la generación de ingresos adicionales a través de la aplicación de un mejor manejo de la cosecha y poscosecha para su comercialización en el mercado internacional. Los actores principales que se han sumado a esta iniciativa son, por parte del sector público, el extinto Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) y, por parte de la iniciativa privada, la Federación de Cooperativas Cafetaleras de Guatemala (FEDECOCAGUA), el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), la Cooperación Canadiense y el BID.

- c. FEDECOCAGUA R.L. Los objetivos que prioriza van orientados al mejoramiento de las condiciones de comercialización del café mediante la agregación de valor mediante estrategias de certificaciones orgánicas y de comercio justo. El mercado de destino es Europa y los Estados Unidos de América. Los actores principales por parte del sector público son el Fondo nacional para la modernización y reestructuración de la actividad agropecuaria (FONAGRO), el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), BANRURAL, MAGA y, por la iniciativa privada, el actualmente extinto Banco del Café (BANCAFE), la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC), Oikocredit, BID, la Cooperación Canadiense, BANRURAL, BID, FEDECOCAGUA y la Asociación Nacional del Café (ANACAFE). Desde el inicio, la Iglesia católica en Guatemala y organizaciones afines en Europa han sido actores importantes.
- d. Red Financiera Comunitaria (REFICOM), que es un sistema financiero integrado a una estrategia general de desarrollo, en la Asociación Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO). Los objetivos institucionales asignan prioridad a mejorar las condiciones de la familia mediante el aprovechamiento intensivo de la reducida área de terreno que posee la familia y diversificación de cultivos. Además, busca vincular a los nuevos productores con mercados de cadenas comerciales sostenibles. Los actores principales por parte del sector público son FONAGRO, la Comisión Presidencial para el Desarrollo Local (CPDL), el Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), el Ministerio de Educación (MINEDUC), el MAGA y, por la iniciativa privada, la Asociación Gremial de Exportadores (AGEXPORT), la Cooperación Austriaca, BID, la Red de Instituciones de Microfinanzas (REDIMIF), la Red FASCO, BANRURAL y la Fundación Soros.

Los objetivos generales que se destacan en los cuatro casos incluyen el fortalecimiento productivo, la generación de empleo rural de hombres y mujeres, la mejora de ingresos en las actividades agropecuarias y artesanales, la creación de condiciones empresariales y la articulación hacia el mercado, especialmente de pequeños productores.

Los participantes en estas alianzas son, en su totalidad, población indígena de grupos mayas, ya que se escogieron casos asentados en diferentes regiones representativas del país. Tal el caso de ADEL Ixcán en el norte; FEDECOVERA en el centroseptentrional; FEDECOCAGUA en el oeste, norte y sur; y REFICOM en el oeste.

El entorno que favorece las alianzas considera: a) la voluntad política del Gobierno de fomentar esquemas de inclusión económica y social en colaboración con el sector privado, que se canalizan a través de la existencia de programas públicos específicos; b) la existencia de iniciativas en marcha por parte de productores y emprendedores; c) en muchos casos, una organización empresarial consolidada; d) la existencia de organizaciones no gubernamentales que facilitan procesos de articulación; e) compromiso y una actitud proactiva de todos los actores para la realización de acuerdos.

Entre las razones de los promotores para convencer a los demás actores sobre el valor de las alianzas estuvo el cambio de comportamiento de sus socios productores, pasando del asistencialismo al desarrollo empresarial. Ello se traduce en facilidades de acceso a dos elementos básicos, capital de trabajo y oportunidad para acceder a nuevos mercados, así como el acceso a crédito por los grandes comercializadores y las agencias bancarias. Por esta razón, las APP han sido la respuesta para solventar esta necesidad, generando mecanismos de microfinanzas donde los grandes bancos no llegan. Las alianzas también buscan generar conocimiento sobre el comportamiento de los mercados.

Diversos procedimientos y criterios para evaluar las oportunidades de mercado y perspectivas económicas de los agronegocios en las APP incluyen: a) contacto con expertos en los mercados de interés; b) acceso a mercados especializados; c) búsqueda de compradores directos sin intermediación; d) participación en ferias internacionales de productos; e) identificación de oportunidades de mercado para los productos; f) descripción de la oportunidad de desarrollo del producto; g) capacidad empresarial; h) relaciones interinstitucionales.

La administración de las APP depende de la figura legal de la federación. La empresa promotora (ADEL, FEDECOVERA, FEDECOCAGUA o CDRO-REFICOM) se constituye de alguna manera en el líder de las APP y asume los controles presupuestarios y la presentación de informes periódicos. Por lo general, esta organización recibe los fondos y los gestiona en nombre de la APP ante los socios cooperantes, financistas o inversionistas, y es responsable de coordinar la ejecución de los componentes, en forma directa o a través de alguno de los socios. Por su parte, el socio público verifica el cumplimiento de los compromisos contractuales y la aplicación de los mecanismos legales, normas y reglamentos. Los socios privados desempeñan una función de regulación de la calidad de los productos que las APP se comprometen a entregarles, dentro de un marco de comercialización efectiva.

Las APP reconocen que deben asumir ciertos riesgos que pueden identificarse como riesgos políticos, económicos, sociales y ambientales. En lo financiero, la inestabilidad de la moneda nacional en relación al USD y la inestabilidad del mercado son los más preponderantes. Estos riesgos constituyen un verdadero desafío y se han aplicado diversas estrategias para su mitigación. Otros riesgos se asocian a la capacidad de los indígenas mayas para hacer propuestas viables, responder al cumplimiento de los compromisos contractuales y desarrollar productos de calidad que puedan competir con empresas multinacionales. Igualmente relevante es la conquista de espacios de negociación en los grupos gremiales relacionados con las APP a partir de la generación de confianza entre los socios y el mercado de los productos.

Entre los factores de éxito se debe considerar el de incluir una diversidad de actores como indispensable para sobrevivir en los actuales niveles de competencia. Solamente cuando se tienen diferentes perspectivas se obtiene la suficiente información para tomar buenas decisiones. Otro elemento común es la necesidad de realizar innovaciones de orden productivo, organizativo y administrativo. Algunas innovaciones productivas consideradas fueron la aplicación de buenas prácticas agrícolas (BPA), manejo tecnificado, certificaciones orgánica y de comercio justo para agregar valor a los productos y diversificación de la producción para satisfacer nuevas demandas del mercado. Algunas innovaciones administrativas incluyen la implementación de sistemas de control de auditoría interna, el desarrollo de programas empresariales para los socios de las organizaciones y un sistema informático para registros y controles administrativos, financieros y de mercadeo.

Los mecanismos que se han aplicado para la formalización de las alianzas son convenios suscritos entre las partes públicas y contratos con las empresas privadas. Existen casos de contratos también con el Gobierno, cuando este transfiere recursos para la ejecución de la operación. En varios casos se realiza más de un convenio, dependiendo de los requerimientos de responsabilidad, los cuales son negociados en diferentes tiempos, en función de la temática, el cumplimiento de las exigencias y las formalidades de los actores.

La información detallada de las variaciones en la inversión no es muy clara pero se pudieron establecer datos de ingresos, ganancias y aumento del empleo. Para el caso ADEL Ixcán, la inversión en activos productivos y capital para crédito es de aproximadamente 3 046 478 USD; en el caso de FEDECOVERA, los ingresos de los productores de café en cereza (eslabón uno de la cadena) mejoraron en un 10 % anual como mínimo desde la implementación de las APP.

# Agradecimientos

A cada uno de los informantes clave de los cuatro casos: Sammy López, de FEDECOVERA; Ever Cabrera, de ADEL Ixcán; César Tocón, de REFICOM; y Rubén Darío Pacay, de FEDECOCAGUA. A mi asesor y amigo Otoniel Gamboa y, por último, un especial agradecimiento a Germán Escobar por darme la oportunidad y paciencia de desarrollar este trabajo.

El marco de análisis de los casos fue diseñado originalmente por Doyle Baker. El acompañamiento y la supervisión técnica a los autores de los informes de país fueron realizados por un equipo técnico conformado por Eva Gálvez, Marlo Rankin, Nomathemba Mhlanga y coordinado por Pilar Santacoloma, de la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) de FAO.

Un agradecimiento especial se dirige a las organizaciones que dieron apoyo a los consultores nacionales en la realización de los estudios de caso, UNECA y RIMISP, en África y América Latina respectivamente.

Se agradece a Larissa D'Aquilio por el diseño gráfico y la coordinación de la producción de la publicación, a Blanca Azcárraga por la edición, y a Francesca Cabré-Aguilar por la revisión del texto.

# Siglas y acrónimos

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
ADEL Ixcán	Agencia de Desarrollo Económico Local de Ixcán
AGEXPORT	Asociación Gremial de Exportadores
AGROCYT	Fondo cooperativo de desarrollo tecnológico y agroalimentación
AMCHAM	Cámara de Comercio Guatemalteco Americana
ANACAFE	Asociación Nacional del Café
APP	Alianza público-privada
ASESA	Acuerdos sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria
BANGUAT	Banco de Guatemala
BANCAFE	Banco del Café (extinto)
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (extinto)
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Buenas prácticas agrícolas
CDRO	Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente
CEPREM	Centro de Desarrollo Empresarial
CONCYT	Consejo de Ciencia y Tecnología
CONFECOOP	Confederación de Cooperativas
CONRED	Consejo Nacional para la Reducción de Desastres
CPDL	Comisión Presidencial para el Desarrollo Local (extinta)
DEL	Desarrollo económico local
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
EFAS	Escuelas de Formación Agrícola
ENADE	Encuentro Nacional de Empresarios
ENCA	Escuela Nacional de Agricultura
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FEDECOCAGUA	Federación de Cooperativas Cafetaleras de Guatemala
FENACOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito
FONAGRO	Fondo nacional para la modernización y reactivación de la actividad agropecuaria
FONAPAZ	Fondo nacional para la paz
FUNDEA	Fundación para el Desarrollo Empresarial y Agrícola
GTQ	Quetzal
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
IDH	Índice de desarrollo humano
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria (extinto)
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IVA	Impuesto al valor agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PARPA	Programa de apoyo a la reconversión productiva agroalimentaria

---

PDER	Programa de desarrollo económico desde lo rural
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONADE	Programa nacional de autogestión educativa
REDIMIF	Red de Instituciones de Microfinanzas
SDE	Socios de desarrollo empresarial
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación
SIAS	Sistema Integral de Atención en Salud
SOCODEVI	Sociedad Canadiense para el Desarrollo Internacional
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	Dólar estadounidense



# Capítulo 1

## Introducción

### 1.1 ANTECEDENTES

El sector agropecuario de Guatemala presenta grandes contrastes: por una parte se encuentra la agroindustria, con grandes productores que generan recursos y divisas al país y, por el otro, los pequeños agricultores del área rural, la mayoría en condiciones de pobreza. Cerrar o reducir esta brecha es un reto al que se enfrenta el Estado como promotor del desarrollo. Para lograrlo, es necesario establecer una alianza con el sector privado para que juntos puedan crear un sector más justo a través de la incorporación de los campesinos, quienes deben ser dotados de capacidades empresariales para mejorar su competitividad y percibir el valor agregado que mejore sus condiciones de vida.

Guatemala es un país con vocación agrícola, con condiciones ventajosas en comparación con otros países del mundo. Su ubicación dentro de la zona tropical del hemisferio norte le permite tener una amplia diversidad altitudinal (desde el nivel del mar hasta cerca de 4 200 metros). Además, cuenta con 360 microclimas, los cuales ofrecen variedad, calidad y abundante materia prima durante todo el año. El sector agropecuario en Guatemala tiene gran incidencia económica en el país, contribuyendo con captación de divisas, impuestos y empleo.

En el área rural de Guatemala se concentran los índices de pobreza más alarmantes: un 70,5 % de pobres y un 24,4 % de pobres extremos (ENCOVI, 2006), cuya necesidad primordial es la seguridad alimentaria. La situación nutricional en Guatemala es lamentable: el país tiene la mayor proporción de niños desnutridos de América Latina (PNUD, 2010). El acceso a los alimentos se ve afectado por la falta de oportunidades de empleo, bajo ingreso y salarios bajos.

A pesar de que el futuro de la agricultura está mayoritariamente en manos de la población rural, no tienen capacidades para participar más allá del sector primario que produce y vende materia prima agrícola para su transformación y comercialización, que es donde se alcanzan las mayores proporciones de los beneficios económicos. Esto les pone en desventaja, limitando sus posibilidades de alcanzar mejores niveles de salud, educación y

condiciones de vivienda así como acceso a servicios para lograr niveles de desarrollo humano dignos.

Desde el año 2000 se implementan programas públicos con coparticipación público-privada en el manejo de los recursos financieros y no financieros, diferentes a los que ocurrieron en las décadas de 1980 y 1990. Estos nuevos programas incluyen la responsabilidad compartida en la dotación de activos y el manejo de las empresas agroindustriales (que incluye la coparticipación de acciones). Las APP son una oportunidad para que esa fuerza productiva tenga acceso a los sectores secundario y terciario de la producción del país. La transformación de los productos con valor agregado y la dotación de servicios técnicos y financieros a los productores pueden ser una oportunidad con buenas perspectivas, siempre y cuando tengan una orientación integradora y asociativa.

### 1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este estudio presenta la información de cuatro casos de alianzas público-privadas en el campo de los agronegocios en Guatemala, su análisis crítico como manera de evaluación, caracterización de las circunstancias en las que se desarrollaron, los niveles de contribución de las partes, los mecanismos a través de los cuales se concretaron, gestión, administración y operaciones, desempeño y resultados del desarrollo, cerrando con una evaluación y conclusiones finales.

### 1.3 METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La metodológica incluyó la recolección de información primaria de los actores clave dentro de las APP en los distintos niveles de la organización y el uso de fuentes secundarias de información. Se siguió el enfoque sugerido por la FAO que consistió en lo siguiente:

- a. Revisión de fuentes secundarias, documentos de constitución, manuales de operación, memorias anuales y otros documentos que permitieran conocer a fondo los casos.
- b. Análisis de la información de las APP con la idea de verificar el cumplimiento de los criterios de selección establecidos por la FAO.

- c. Contacto inicial con la persona contraparte, un ejecutivo de alto rango, para conseguir realizar los análisis de la información específica y las entrevistas a distintos tipos de informantes calificados en cada APP.
- d. Entrevistas a informantes clave donde se aplicó la técnica denominada *world cafe*, así como las entrevistas personales con actores clave y la observación de los casos.
- e. Organización y análisis de la información.

#### **1.4 ESTRUCTURA DEL INFORME**

El estudio consta de seis partes: la primera presenta los antecedentes y visión general del estudio, la segunda se focaliza en la caracterización de acuerdos APP, la tercera muestra el desarrollo de los acuerdos público-privados, la cuarta se centra en aspectos de administración y operaciones de las alianzas, la quinta hace hincapié en el desempeño y resultado del desarrollo de la APP; y, finalmente, el último capítulo presenta la evaluación y conclusiones.

## Capítulo 2

# Antecedentes y visión general

Guatemala (náhuatl: *Quauhtlemallan*, ‘lugar de muchos árboles’), oficialmente República de Guatemala, es un país situado en el extremo noroccidental de América Central, con una amplia cultura autóctona resultado de la herencia Maya y la influencia española durante la época colonial.

A pesar de su relativamente pequeña extensión territorial, Guatemala cuenta con una gran variedad climática, producto de su relieve montañoso que va desde el nivel del mar hasta los 4 220 metros. Esto propicia que en el país existan ecosistemas extremadamente variados, desde los manglares de los humedales del océano Pacífico hasta los bosques nublados de alta montaña. El país posee una superficie de 108 889 km<sup>2</sup>. Su población indígena compone un 51 % de la población del país. El idioma oficial es el castellano, pero cuenta con 23 idiomas mayas, los idiomas xinca y garífuna, este último hablado por la población de origen africana en Izabal.

Guatemala es un país en vías de desarrollo. Su economía es la novena a nivel latinoamericano. La economía guatemalteca está llena de contrastes ya que posee sectores en donde el índice de desarrollo humano (IDH) es muy similar al de países europeos, principalmente en la gran área metropolitana de Guatemala, y también posee otros indicadores fuera de la media latinoamericana que son equivalentes a los de países africanos, principalmente en el interior del país. En términos generales, Guatemala es el país con el índice de calidad de vida más bajo de América Latina, solo por encima de Haití, lo que lo sitúa en el puesto número 117 de 169 países en el índice de calidad de vida estimado por la ONU. La agricultura es el sector más grande en la economía guatemalteca, siendo el mayor exportador de cardamomo en el ámbito mundial, el quinto exportador de azúcar y el séptimo productor de café. El sector del turismo es el segundo generador de divisas para el país. La agroindustria es una importante rama de la economía guatemalteca y el sector de servicios, que año tras año cobra mayor importancia, está convirtiendo la típica economía guatemalteca basada en la agricultura en una economía fundamentada en la prestación de servicios.

### 2.1 CONTEXTO ACTUAL DE GUATEMALA

Entre los años 1955 y 1985, la política agraria se caracterizó por el impulso a la dotación de tierras nacionales a los campesinos. Por su parte, la política sectorial durante el mismo período giró en torno a la consecución de un crecimiento económico sustentado en la autosuficiencia de granos básicos, la diversificación de la producción agropecuaria y la elevación de los niveles de productividad. Fue entonces cuando el país vivió el período de mayor crecimiento sostenido de todo el siglo XX, diversificó y modernizó la agricultura de exportación y se dieron los primeros emprendimientos, sobre todo hacia el mercado centroamericano (PNUD, 2010).

Desde 1986, con motivo de la promulgación de la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, se dieron cambios fundamentales con el fin de devolverle a la sociedad la preeminencia en la resolución de la problemática social y de desarrollo del país. Estos cambios se basaron en el llamado “ajuste estructural” y en los acuerdos de paz firmados en 1996, que ratificaron el compromiso del Gobierno de avanzar en los temas de la agenda de la paz. Esto dio inicio a una estrategia neoliberal de políticas llamadas de reforma y modernización del Estado. Estas políticas promovieron una reducción del ámbito de acción del Gobierno central, trasladando así una serie de actividades a la sociedad civil que eran asumidas por los ministerios. Ello provocó el resurgimiento de la expresión pública de intereses privados, que comprenden a las denominadas ONG y otras instituciones que actuaron de diversas formas en favor del bienestar social.

Todo esto convierte hoy en día a Guatemala en un estado democrático, con un alto número de agencias de cooperación que buscan aliviar la aguda pobreza ante la insatisfecha función del Estado como promotor del desarrollo. Según el Ministerio de Finanzas (MINFIN), el gasto público social en Guatemala creció de un 4,5 % en 1995 a un 7 % en 2008, respecto al PIB. Sin embargo, esta asignación es insuficiente si se tienen en cuenta las necesidades de la población y los compromisos establecidos en los acuerdos de

paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Ello se ve reflejado en los bajos índices de desarrollo humano con en un 51 % de la población en condiciones de pobreza, del cual un 71 % vive en el área rural.

## 2.2 PANORAMA SECTORIAL Y TENDENCIAS

Según datos del Ministerio de Finanzas (MINFIN) de Guatemala, el producto interno bruto nominal durante 2010 alcanzó los 331 900 millones de GTQ (41 900 millones USD) y mostró un crecimiento medio de un 3,5 % anual durante los últimos cinco años. Del total de la actividad productiva generada en Guatemala, se estima que un 23 % proviene de actividades del sector agrícola y que este constituye el 75 % de las exportaciones. Según un informe preliminar del MINFIN, el gasto presupuestario para el año 2012 asigna un 2,3 % (167 millones de USD) del presupuesto total al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

En Guatemala se cultivan productos tradicionales como café, azúcar, cardamomo y banano. Estadísticas del Banco de Guatemala muestran cómo en el año 2010 estos cuatro productos sumaron el 24,6 % del total de las exportaciones (BANGUAT, 2010). Entre los productos no tradicionales importantes están las hortalizas, vegetales y frutas, al igual que los granos básicos, especialmente maíz, frijol y arroz, que constituyen la dieta básica de los guatemaltecos.

El sector agropecuario en Guatemala tiene gran incidencia económica en el país, generando captación de divisas, impuestos y empleo. Según el censo de población de 2002, la población económicamente activa en Guatemala es de 3,5 millones de personas. De este total, la agricultura emplea al 42 % (1,4 millones de personas), con una participación femenina del 29 % y una participación masculina del 71 %. En 2011 hubo un incremento de 7,7 GTQ (aproximadamente 1 USD) diarios en el jornal para el trabajador agrícola, con lo cual el salario mínimo diario es de 63,70 GTQ (7 USD), equivalente a 1 937,54 GTQ mensuales (242 USD), más la bonificación incentivo de ley de 250 GTQ (31,25 USD), lo que hace un total de 2 187,54 GTQ al mes (273,44 USD), cifra que es insuficiente para cubrir el costo de la canasta básica. Además, los salarios mínimos fijados raramente se cumplen en el área rural, donde los agricultores trabajan hasta por 40 GTQ al día (5 USD).

Guatemala cuenta con una extensión de 108 889 km<sup>2</sup>, con un 26 % apto para la agricultura. La

práctica de la agricultura se encuentra estrechamente relacionada con el uso racional que debe hacerse de los recursos naturales renovables como el suelo, el agua y el bosque. Según fuentes estadísticas del Instituto Nacional de Bosques (INAB), la cobertura forestal en Guatemala es de 45 584,5 km<sup>2</sup>, y se estima que anualmente hay una pérdida de 73 148 hectáreas que influye en la reducción de la biodiversidad.

Según el informe *Tendencias macroeconómicas de Guatemala* de la división de planificación de INTECAP (2010): “En el caso particular de Guatemala, durante el primer semestre del año 2010 se ha manifestado una leve recuperación en los principales indicadores. Sin embargo, en abril del mismo, el país fue sorprendido con dos fenómenos naturales que afectaron directamente a la población guatemalteca: la tormenta Agatha y la erupción del volcán Pacaya. Fenómenos que pusieron de manifiesto la alta vulnerabilidad ante desastres del país ya que las pérdidas económicas (pérdida de cultivos y destrucción de infraestructura) como las de vidas humanas fueron de gran magnitud y, como es de esperarse, este tipo de ‘acontecimientos no esperados’ tienden a alterar el comportamiento de la economía de un país.”<sup>1</sup>

Sin embargo, a pesar de la serie de eventos que se han dado en el país (fenómenos naturales, violencia, etc.), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) espera que la economía crezca un 2 % en 2010 y un 3 % en 2011. De confirmarse esta estimación, disminuiría la tasa de desempleo en el país, con lo cual podría volver a los niveles que presentaba antes de la crisis.<sup>2</sup>

Se prevé que el sector agrícola continúe creciendo dada a la nueva apertura de mercados lograda a través de importantes tratados de libre comercio con diferentes países del mundo, especialmente el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Además, esta apertura colabora con la preocupación social del consumidor por el pequeño productor guatemalteco, que demanda mejores condiciones de trabajo y compensaciones salariales. La conciencia del consumidor también influye

<sup>1</sup> Tendencias macroeconómicas de Guatemala de la división de planificación de INTECAP (julio de 2010).

<sup>2</sup> Díaz Zeceña, L. 2010. CEPAL proyecta recuperación [artículo en línea]. Prensa Libre, 22 de julio de 2010 (disponible en: [http://www.prensalibre.com.gt/economia/Cepal-proyecta-recuperacion\\_0\\_302969710.html](http://www.prensalibre.com.gt/economia/Cepal-proyecta-recuperacion_0_302969710.html)).

en los procesos que se utilizan, prestando mayor valor a aquellos que sean orgánicos. También se prevé una tendencia positiva en otros productos agrícolas como los minivegetales.

En Guatemala, hasta los años 1990 las exportaciones agropecuarias eran en su mayoría productos tradicionales como banano, café, caña de azúcar, cardamomo y ganadería bovina. En los últimos años se han incorporado otros renglones importantes como la palma africana, flores, legumbres y hortalizas frescas y procesadas, café y cacao con certificación orgánica y de comercio justo. En estos renglones productivos participan grandes y pequeños productores, estos últimos organizados en empresas comunitarias, regularmente federadas a organizaciones que manejan el tema de la comercialización y exportación, como la AGEXPORT, FEDECOVERA, FEDECOCAGUA y CARDEGUA, entre otras.

### **2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS, DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS Y COMPROMISOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE NEGOCIOS AGRÍCOLAS Y LOS ACUERDOS CON EL SECTOR PRIVADO**

En los últimos años, el sector público ha tenido que revisar su modelo de desarrollo en el sector agropecuario. Ello ha llevado a la creación de mecanismos de inclusión del campesino mediante su participación en alianzas público-privadas con capacidad de modificar los encadenamientos productivos hacia una mayor formalidad en los mercados.

La Constitución Política de la República de Guatemala (1986) establece en el artículo 118 lo siguiente: “El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.”<sup>3</sup>

“El artículo 118 contiene una indicación finalista del sentido de la Constitución en cuanto a fundar el régimen económico social de la República en principios de justicia social [...] Se acordaron disposiciones de política económica que conciernen a las estrictas competencias del poder público fueron acordadas, que tiene encomendado discernir, de acuerdo con las tendencias legislativas

y en interpretación de la opinión pública y de los agentes económicos, las medidas que tiendan a incentivar el flujo de capitales y la retención de los mismos dentro del sistema nacional.”<sup>4</sup>

Veinticinco años después de la promulgación de la Constitución Política de la República y a los 14 años de la firma de los acuerdos de paz y, más específicamente, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (ASESA), se señala la necesidad de sustentar la paz firme y duradera sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Es decir, se reitera la necesidad de superar las situaciones de pobreza, desigualdad, marginación social y política, que se han producido en el país en los últimos años.

Son obligaciones del Estado ejercer la rectoría de la presente política establecidas para garantizar el desarrollo rural integral y constituirse a través de la institucionalidad pública como promotor, facilitador y tutelar en su implementación, atendiendo a la realidad económica, social, ambiental y política prevaleciente en esos territorios y al sujeto priorizado en la presente política. En función de dicho sujeto priorizado, el Estado deberá desempeñar, fundamentalmente, un papel promotor en la implementación de esta política.

Se establecen como sujetos de la presente política: la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales. La economía rural, indígena y campesina es, por lo tanto, el sujeto económico que, contando con el papel rector del Estado en la presente política y su acción como promotor del desarrollo rural integral, se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendiendo este como el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios.<sup>5</sup>

El Gobierno de la República de Guatemala ha creado el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) con el objeto de atender

<sup>3</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, 1986.

<sup>4</sup> Gaceta núm. 41, expediente núm. 230-96, p. 41, sentencia: 31-07-96. Véase: 92- Gaceta núm. 45, expedientes acumulados núms. 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97, p. 37, sentencia: 05-09-97. Se menciona en: Gaceta núm. 1, expediente núm. 12-86, p. 9, sentencia: 17-09-86.

<sup>5</sup> Política Nacional de Desarrollo Rural Integrado (PNDRI), Guatemala 2009.

los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agropecuaria, forestal e hidro-biológica, y al manejo sostenible de los recursos naturales renovables, así como aquellos que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo.

El Estado muestra su interés en el desarrollo en la prosperidad rural, seguridad alimentaria y nutricional y posicionamiento internacional, tal como lo indica el documento de *Política agropecuaria 2008-2012* cuyo principal objetivo es “contribuir al mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población, especialmente la rural, por medio de sistemas productivos compatibles; la atención a campesinos que dependen de las actividades agropecuarias; la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y la participación equitativa de todos los actores que contribuyen al desarrollo del sector.

Los principios básicos sobre los cuales se sustenta la política son: solidaridad, productividad y competitividad, equidad, sostenibilidad y gobernabilidad. [...] Los objetivos estratégicos de la política son: a) impulsar procesos de transformación y modernización de la agricultura que incrementen la producción, productividad y rentabilidad, mejoren la competitividad de las empresas en los mercados nacionales e internacionales, con especial énfasis en la creación y revitalización de las pequeñas y medianas unidades de producción y su integración a las cadenas agroproductivas comerciales; b) atender en los distintos territorios a nivel nacional a los pobladores vinculados a la agricultura, creando capacidades para mejorar sus niveles de vida a través de la extensión, capacitación y asistencia técnica, tomando como base su interculturalidad, género y participación equitativa.; c) fomentar prioritariamente el uso adecuado de los recursos naturales renovables, agua, suelo, bosque y biodiversidad con base en el ordenamiento y planificación territorial, para asegurar la sostenibilidad de estos recursos; d) impulsar una institucionalidad renovada para el desarrollo sostenible de la agricultura con la participación de los sectores público, privado, sociedad civil, asociaciones, cooperativas, ONG, universidades, colegios profesionales y otros.”

Este último objetivo estratégico de la *Política agropecuaria 2008-2012* hace evidente la intención de establecer alianzas multisectoriales para la consecución de sus objetivos globales. Más adelante en el documento se detallan las instituciones, entre las que se menciona el Ministerio de Economía,

INTECAP, AGEXPORT, universidades, ONG, CONFECOOP, CONCYT, entre otros.<sup>6</sup>

En el marco de la cooperación público-privada fue aprobada la Ley de las Alianzas Público-Privadas en 2010, dando vida a la normativa que permitirá que el sector privado construya obras de infraestructura para beneficio de la población. Esta Ley propiciará la construcción de carreteras, electrificación y otras obras que beneficien la competitividad de los agronegocios.

En el país se está dando mucha importancia a las APP, con la publicación del Decreto 16-2010, Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (APD), aprobado el 13 de abril de 2010. Las primeras acciones que se realizarán con esta Ley serán la instalación de un consejo y de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), que funcionará como una entidad descentralizada.

#### **2.4 IMPLEMENTACIÓN, ALCANCE Y NATURALEZA DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL SECTOR AGRÍCOLA**

Entre las iniciativas de cooperación de apoyo al sector agrícola se encuentra el Programa de desarrollo económico desde lo rural (PDER) dentro del marco de apoyo a la empresariedad rural del MINECO. Para su funcionalidad, el PDER convocó y certificó a organizaciones no gubernamentales, cooperativas y empresas privadas, constituyéndolas como socios de desarrollo empresarial (SDE). Estos SDE localizan iniciativas de encadenamientos productivos en funcionamiento, las analizan y las presentan ante el PDER. Una vez calificadas las ideas de negocio, el SDE es contratado por el PDER para el desarrollo de un plan de negocio que garantice el mejoramiento de la calidad de los productos y su colocación efectiva en el mercado. El CCI (comité que califica y aprueba los planes de negocios) está integrado por los representantes de los entes cooperantes financieros, como el BID, el Banco Mundial y la Secretaría de Planificación Económica, que representa al Gobierno de Guatemala. La Secretaría coordina el programa y el MINECO es la unidad ejecutora.

El MINECO contrata al SDE para acompañar a la organización beneficiaria en la ejecución de los planes de negocios. La organización está formada legalmente por pequeños productores

<sup>6</sup> Política agropecuaria 2008-2012.

agropecuarios, artesanales y de servicios turísticos, principalmente en poblaciones indígenas. Estas organizaciones forman parte de un programa que pone en ejecución un modelo de desarrollo de encadenamientos productivos y un modelo de gestión territorial participativo, dirigidos a fortalecer las capacidades empresariales y de infraestructura productiva y a apoyar el aumento de la capacidad productiva y competitiva en el área rural. El programa está dirigido a aquellas unidades productivas (micro, pequeñas o medianas) con capacidad de generar excedentes productivos y con potencial para comercializarlo en el mercado nacional o internacional, para que ayude a elevar los ingresos y la calidad de vida del área rural.

El compromiso del sector privado en la problemática social también se hace visible cada año en el Encuentro Nacional de Empresarios (ENADE). Este evento reúne el empresariado de Guatemala para proponer estrategias de desarrollo social y productividad agrícola. Como resultado de estos encuentros se han propuesto programas de apoyo segmentado de semillas mejoradas, crédito y fertilizantes, capacitación en sistemas, tecnología y riego e investigación agrícola.

La Ley de Alianzas Público-Privadas permitirá la inversión para infraestructura económica, por ejemplo, en carreteras, puertos, aeropuertos, infraestructura turística, conducción y comercialización eléctrica y ferroviaria, entre otras, que contarán con el aporte económico del sector público.<sup>7</sup>

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha lanzado su iniciativa Alianza para el desarrollo global que tiene como propósito forjar alianzas entre el sector público y el privado para conseguir fondos adicionales para el desarrollo sostenible de actividades en los países en donde trabaja. USAID/Guatemala ha sido líder en la promoción de dichas alianzas y en la actualidad administra una gran variedad de ellas, tanto en la ciudad de Guatemala como en el resto de la región. A través de ellas se ha logrado un apalancamiento de 39,4 millones de USD del sector privado y otras fuentes. Específicamente, estas alianzas movilizan ideas, esfuerzos y recursos de gobiernos, negocios y sociedad civil, forjando alianzas público-privadas para estimular el crecimiento económico, desarrollar negocios y fuerza laboral, encarar temas de salud y ambientales y ampliar el acceso a la educación y la tecnología.

El Ministerio de Trabajo impulsa el Sistema Nacional de Empleo, una política que servirá para generar oportunidades laborales, junto con la implementación del programa de alianzas público-privadas. El Sistema Nacional de Empleo es una de las estrategias que utiliza las autoridades del Ministerio de Trabajo para ubicar en una fuente de trabajo a más de 250 mil personas. Esta actividad que facilita la búsqueda de empleo se realiza con la participación de empresas, asociaciones y municipalidades. Más de mil empresas se han mostrado anuentes a participar en colaboración con la política gubernamental. Entre las entidades afiliadas al sistema se encuentra el Centro de Desarrollo Empresarial (CEPREM), entidad que buscará capacitar a más de 2 500 personas en cinco carreras técnicas. Otra entidad que participa es la Cámara de Comercio Guatemalteco Americana (AMCHAM), con un esquema en el que “participarán 12 empresas ofreciendo unas 300 plazas”.<sup>8</sup>

Empresarios del transporte urbano, la municipalidad de la ciudad de Guatemala y el Gobierno central desarrollaron el programa denominado Transurbano, servicio de transporte que permitirá que la ciudad capital cuente con un sistema moderno de movilización. Con este servicio se ha innovado en calidad, seguridad y nuevas rutas para beneficio de los usuarios. Cinco empresas apostaron por el cambio para ofrecer un servicio con tecnología de punta, en donde no es necesario que los usuarios porten dinero en efectivo, ya que cuenta con un sistema de tarjetas electrónicas prepago. Además, el gremio de pilotos cuenta con mejores prestaciones e incentivos laborales y capacitaciones constantes. El país ha dado un salto importante para la modernización del transporte de la capital, situación que fue posible gracias a la alianza público-privada.<sup>9</sup>

Otra institución importante que apoya alianzas en el sector agrícola es el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) creado en 1973. Tiene bajo su responsabilidad generar, validar y propiciar la transferencia de tecnología para mejorar la productividad e inocuidad de los productos aplicándolas en el proceso productivo. ICTA trabaja para la consecución de este objetivo con la Escuela Nacional de Agricultura (ENCA), las Escuelas de Formación Agropecuaria (EFAS), el Programa de

<sup>7</sup> Presidencia de la República de Guatemala, poder Ejecutivo de Guatemala (2011).

<sup>8</sup> Diario de Centro América. [Página web] (disponible en: <http://dca.gob.gt/>).

<sup>9</sup> Secretaría de Comunicación de la Presidencia Palacio Nacional de la Cultura, 2011.

apoyo a la reconversión productiva agroalimentaria (PARPA) y el Fondo competitivo de desarrollo tecnológico y agroalimentación (AGROCYT). Estas entidades han permitido incrementar la inversión pública y privada en investigación agroalimentaria y tecnológica.

## 2.5 DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS DE GUATEMALA

Los cuatro casos de alianzas público-privadas analizadas en Guatemala son:

- a. Empresa de encadenamiento productivo de maíz en la Agencia de Desarrollo Económico Local de Ixcán (ADEL Ixcán).
- b. Producción y negocios, cadenas comerciales de productos agrícolas (cardamomo, café y pimienta de árbol) en la Federación de Cooperativas de las Verapaces R.L.
- c. La Federación de Cooperativas Cafetaleras de Guatemala (FEDECOCAGUA R.L.).
- d. Red Financiera Comunitaria (REFICOM), un sistema financiero integrado a una estrategia general de desarrollo, en la Asociación Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO).

**La empresa de encadenamiento productivo de maíz, en la Agencia de Desarrollo Económico Local de Ixcán.** Esta organización se encuentra ubicada en el municipio de Ixcán, departamento del Quiché, al noroccidente de Guatemala. Es una región rural con población de diferentes orígenes, asentada en varias parcelas, producto de la reforma agraria en el país. Esta organización constituyó la Empresa de Maíz Ixcán S.A. Es la primera empresa en la región constituida con la participación de agricultores como socios accionistas de capital mixto, aprovechando un encuentro entre cooperantes y beneficiarios. ADEL Ixcán ha sido capaz de convocar e implicar a varias organizaciones del Gobierno como el MINECO, FONAPAZ y PDER, así como de la iniciativa privada y organizaciones internacionales tales como BID, Oikocredit, FUNDEA y PNUD a través del Programa Mundial de Alimentos.

Su objetivo principal es generar valor agregado al maíz, que como renglón productivo principal de la región cultivan los socios de la empresa a través de un manejo poscosecha que incluye el limpiado, secado y clasificación del producto para su comercialización en el mercado nacional, y para satisfacer la demanda de la cooperación para programas de seguridad alimentaria en el país. Para mayor efectividad en el funcionamiento de la

empresa y los grupos comunitarios participantes, se prestan servicios de desarrollo empresarial, consultorías y asistencia técnica, formulación y gestión de proyectos, capacitación e integración de la mujer en actividades productivas y de cargos directivos, compra de la cosecha de maíz y servicio de microcrédito para la producción de maíz.

**Producción y negocios, cadenas comerciales de productos agrícolas (cardamomo, café y pimienta de árbol), en la Federación de Cooperativas de las Verapaces R.L.** En los municipios del departamento de Alta Verapaz, localizado en el norte del país, la federación está integrada por 36 cooperativas agrícolas de primer grado, que incluye una población estimada de 60 000 personas. Atiende a 33 grupos de agricultores no integrados como cooperativas y cuenta con un número aproximado de 80 000 beneficiarios. Todos los beneficiarios son indígenas maya q'eqchi' y poqomchi'. Los actores principales que se han sumado a esta iniciativa son el INTA por parte del sector público y la Cooperación Canadiense, BANRURAL, BID y FEDECOCAGUA, por parte de la iniciativa privada.

Su objetivo principal es mejorar la calidad de vida de los productores involucrados mediante la generación de ingresos adicionales que representen beneficios directos a las familias campesinas. También persigue agregar valor a los productos que cultivan los socios de la empresa mediante la aplicación de un mejor manejo de la cosecha y poscosecha para su comercialización en el mercado internacional (exportación). Para mayor efectividad en el funcionamiento de la federación y sus cooperativas, se prestan servicios de desarrollo empresarial, consultorías y asistencia técnica, formulación y gestión de proyectos, capacitación e integración de la mujer en actividades productivas y de cargos directivos, compra de la cosecha de café, cardamomo, té negro, pimienta gorda y madera de aserrío. Para la producción, la federación presta servicios de microcrédito.

**La Federación de Cooperativas Cafetaleras de Guatemala, FEDECOCAGUA R.L.** Aunque su sede central está ubicada en la ciudad de Guatemala, la federación opera en todas las regiones del país donde existe producción en grupo de café. FEDECOCAGUA está conformada por 54 cooperativas agrícolas de primer grado; además, atiende a 14 grupos preferenciales de productores y 43 organizaciones no cooperativas, con un total de 200 000 beneficiarios. Los beneficiarios están todos ubicados en área rural y pertenecen a diferentes grupos indígenas mayas. Los actores principales de la alianza por parte del sector públi-

co son FONAGRO, BANDESA, BANRURAL, MAGA; y BANCAFE, FENACOAC, Oikocredit, BID, la Cooperación Canadiense, BANRURAL, BID, FEDECOCAGUA y ANACAFE, por la iniciativa privada. Desde el inicio, la Iglesia católica en Guatemala y organizaciones afines en Europa han sido actores importantes.

Los objetivos que prioriza la APP están orientados a la dignificación del sector cafetalero comunitario y su incorporación al sistema regulado de la caficultura nacional. Este objetivo se instrumentaliza con el mejoramiento de las condiciones del mercado del café mediante la agregación de valor a través de estrategias de certificaciones orgánicas, comercio justo, entre otras. El mercado objetivo es el de exportación directa a Europa y los Estados Unidos de América. Desde su creación, la federación ofrece préstamos para mayor efectividad de sus operaciones empresariales y de beneficio a sus asociados. Dentro de los otros servicios que ofrece están el mejoramiento de servicios de desarrollo empresarial, consultorías y asistencia técnica, formulación y gestión de proyectos, capacitación e integración de la mujer en actividades productivas y de cargos directivos, compra de la cosecha de café, cardamomo, té negro, pimienta gorda y madera de aserrío.

**Red Financiera Comunitaria (REFICOM).** Es un sistema financiero integrado a una estrategia general de desarrollo en la Asociación Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO). Desde 1985, la CDRO ha desarrollado un sistema organizativo comunitario en las áreas rurales de Totonicapán. En este departamento, el 98 % de la población es de origen maya quiché. REFICOM proporciona apoyo a los procesos

productivos locales, para lo cual integra organizaciones comunitarias que ofrecen servicios de negocios y técnicos, acordes a las necesidades de la población y de los mercados de destino. Los actores principales por parte del sector público son FONAGRO, CPDL, SIAS-MINSALUD, MINEDUC, MAGA; y AGEXPORT, Cooperación Austriaca, BID, REDIMIF, Red Fasco, BANRURAL, y la Fundación Soros, por parte de la iniciativa privada.

Los objetivos institucionales asignan prioridad a mejorar las condiciones de la familia, el aprovechamiento intensivo de la reducida área de terreno que posee la familia y la diversificación de cultivos. Además, la APP busca vincular a los nuevos productores con mercados de cadenas comerciales sostenibles. REFICOM tiene una cartera de servicios integral para mayor efectividad de sus operaciones enfocada al desarrollo empresarial que comprende: capacitación técnica productiva, incorporación a mercados para los productos, acompañamiento en la administración de los recursos, consultorías y asistencia técnica, formulación y gestión de proyectos, capacitación e integración de la mujer en actividades productivas y de cargos directivos. Para la producción, presta servicios de microcrédito para agricultura, artesanía, comercio y bienestar familiar.

CUADRO 1  
Resumen de casos

Cadena productiva	Ubicación geográfica	Nombre y tipo del producto	Número de beneficiarios
Maíz para consumo local	72 comunidades, municipio de Ixcán (departamento Quiché)	Maíz blanco para consumo humano	1 738
Cardamomo, café, pimienta gorda, madera para exportación	69 comunidades del departamento de Alta Verapaz	Cardamomo en pergamino (seco), café oro (seco y trillado) y madera aserrada	140 000
Café para exportación	111 comunidades de las regiones norte, occidente y surenorte de Guatemala	Café oro (seco y trillado).	200 000
Plantas medicinales, hortalizas tradicionales para el mercado local	20 comunidades del departamento de Totonicapán	Extractos de plantas nativas y hortalizas frescas	2 464
TOTAL	272 comunidades rurales	6 cadenas productivas	344 202

Fuente: informantes de casos.



## Capítulo 3

# Caracterización de alianzas público-privadas

### 3.1 OBJETIVOS Y RESULTADOS

Los cuatro casos de alianzas público-privadas estudiadas en Guatemala persiguen objetivos comunes dentro de tres categorías: de orden productivo, como valor agregado, conexión de mercados, aprovechamiento de recursos y diversificación de la producción; de orden social, como mejoramiento de la calidad de vida e integración a sistemas e incremento de participación de socios; y de orden empresarial, como fortalecimiento de alianzas y desarrollo de capacidades empresariales. A continuación se especifican estos objetivos en detalle:

- a. Valor agregado: se reconoce en todos los casos que es necesario incursionar en eslabones de la cadena aún no explorados y que, con una inversión adicional y desarrollo de procesos, los grupos que participan en las alianzas podrán avanzar hacia ellos, logrando que la utilidad quede en la propia comunidad.
- b. Vínculos con los mercados: es la oportunidad de establecer las relaciones con los compradores para conocer sus expectativas y los estándares de calidad que requieren tomando en consideración el respeto de valores culturales y ambientales. De esta manera, también es posible determinar los volúmenes de producción que pueden colocarse en los mercados.
- c. Aprovechamiento de los recursos: este objetivo está esbozado únicamente en la alianza CDRO-REFICOM. Esto se debe a la existencia de minifundios que tienen una extensión de tierra por productor inferior a 0,086 hectáreas. Sin embargo, la asociación y sus programas productivos han introducido cambios para que la tierra se utilice con cultivos de alta rotación, valor comercial y posibilidad de mercado. En los otros casos no se encuentra esta limitación, por lo tanto, no es de tanta trascendencia. Esto no significa que no se incluyan las buenas prácticas agrícolas y la diversificación de cultivos como un elemento para el mejor aprovechamiento del recurso suelo.
- d. Diversificación de la producción: es un objetivo especialmente importante en la alianza CDRO-REICOM. En el pasado, todas las familias cultivaban el maíz en esta región. Se ha reconocido ahora que este es un cultivo que se desarrolla eficientemente en regiones de menor altura (de 500 a 1 500 metros) y no en el departamento de Totonicapán, con alturas no óptimas para el cultivo (2 900 metros). Por lo tanto, la APP se ha enfocado a la diversificación de cultivos como vegetales y plantas medicinales.
- e. Calidad de vida: con calidad de vida nos referimos a mejoras en el bienestar de la persona, la familia y la comunidad como resultado del mejoramiento de ingresos y de acceso a servicios de salud, educación y ahorro. Los cuatro casos gestionan constantemente y suman a su aporte la participación de otros socios para el cumplimiento de este objetivo.
- f. Integración en sistemas agroalimentarios: en Guatemala, las oportunidades de incorporación a las cadenas agrícolas más importantes del país (como las de café y cardamomo) eran accesibles principalmente a los grandes productores. Sin embargo, las exigencias de certificaciones en el mercado empujaron a estos gremios a abrirse e incorporar a los pequeños productores organizados. En conjunto, los grandes y pequeños productores mejoraron su cuota como país, convirtiéndose en los más competitivos de la región al cooperar técnica y administrativamente.
- g. Incremento del número de socios: el interés de todos los casos es el mantenimiento y el crecimiento constante del número de socios beneficiarios. Se hace hincapié en la participación activa de los socios en la toma de decisiones y el empoderamiento paulatino de sus organizaciones a medio plazo para la propia sostenibilidad.
- h. Fortalecimiento de alianzas: este es un objetivo común de las APP en el país que expresa el valor que las empresas nacionales otorgan a las alianzas y a los beneficios en el

desarrollo empresarial. Las alianzas son la estrategia que posibilita la permanencia de las empresas y, por eso, todas incluyen este elemento para el futuro.

- i. Desarrollo de capacidades empresariales: debido a factores culturales y sociales, las capacidades empresariales son limitadas en Guatemala. Estas capacidades constituyen un elemento de riesgo para la sostenibilidad de empresas comunitarias de esta naturaleza. Las APP respetan estos valores culturales pero motivan y convencen a los socios productores acerca de la conveniencia de la aplicación de herramientas técnicas (como buenas prácticas agrícolas) que garanticen los resultados financieros de los negocios. El objetivo lo abordan desde la propuesta de capacitaciones, asistencia técnica constante y acompañamiento frecuente.

En definitiva, estas APP están enfocadas a lograr un desarrollo económico, productivo y social, con un énfasis importante en el desarrollo de productos alternativos respetuosos con el medioambiente, que conviertan a Guatemala en un productor importante de bienes bajo certificaciones de comercio justo, producción orgánica, rastreabilidad y sostenibilidad ambiental.

La mayoría de las APP surgen a raíz de un concurso público en el que se presenta la propuesta de la alianza, especificando los beneficios de la misma y los impactos sociales y económicos que se generan. Las agroindustrias participantes deben cumplir con ciertas características en términos de elegibilidad: porcentajes de inversión privada, esquemas inclusivos de responsabilidad social, compromisos de alianzas con pequeños y medianos productores, entre otros.

CUADRO 2  
Mecanismos para el logro de objetivos en las APP

OBJETIVOS	ADEL Ixcán Maíz	FEDECOVERA Cardamomo y café	FEDECOCAGUA Café	CDRO-REFICOM Plantas medicinales y hortalizas
Agregación de valor a los productos	Manejo poscosecha de maíz.	Manejo poscosecha.	Manejo poscosecha con certificaciones.	Manejo poscosecha e industrialización.
Mejoramiento de la calidad de vida de las familias de los productores	Captura del valor agregado.	Captura del valor agregado.	Captura del valor agregado.	Captura del valor agregado.
Incorporación a los sistemas agroalimentarios nacionales		Incidencia política. Participación sectorial activa.	Incidencia política. Participación sectorial activa.	
Vínculos con mercados	Convenios de mercado previos a la producción.	Convenios de mercado previos a la producción. Participación en ferias comerciales.	Convenios de mercado previos a la producción. Cuotas de participación.	Convenios de mercado previos a la producción.
Aprovechamiento intensivo de los recursos				Buenas prácticas agrícolas y tecnologías apropiadas.
Incremento en número de socios beneficiarios	Beneficios económicos tangibles y servicios sociales. Reglas claras.	Beneficios económicos tangibles y servicios sociales. Reglas claras.	Beneficios económicos tangibles y servicios sociales. Reglas claras	Beneficios económicos tangibles y servicios sociales. Reglas claras.
Diversificación de la producción				Introducción de nuevos cultivos.
Fortalecimiento de la asociatividad APP	Gestión permanente. Imagen institucional.	Gestión permanente. Imagen institucional.	Gestión permanente. Imagen institucional.	Gestión permanente. Imagen institucional.
Fortalecimiento de capacidades empresariales de los grupos beneficiarios	Capacitación técnico-administrativa permanente.	Capacitación técnico-administrativa permanente.	Capacitación técnico-administrativa permanente.	Capacitación técnico-administrativa permanente.

Fuente: elaboración propia a partir de resultados de los casos estudiados.

### 3.2 BENEFICIARIOS DIRECTOS Y NATURALEZA DE LOS BENEFICIOS

Los beneficios esperados están relacionados con aumentos en las utilidades de los agronegocios, sus niveles de desarrollo o el retorno sobre la inversión, así como con el impacto social y de desarrollo.

ADEL Ixcán registra 1 738 afiliados, productores de maíz y prestatarios de los servicios financieros de la ADEL, pertenecientes a 72 comunidades del municipio de Ixcán, asistidos en BPA para la producción, industrialización y comercialización de grano de maíz comercial.

Los beneficios esperados en el mejoramiento de la rentabilidad de agronegocios se han alcanzado. Ello se ha conseguido a través de las siguientes acciones: servicios de desarrollo empresarial,

consultorías, asistencia técnica, formulación de proyectos, capacitación e integración de la mujer en actividades productivas y de cargos directivos, compra de la cosecha de maíz para su procesamiento en la planta agroindustrial y servicios de microcrédito para producción de maíz.

En el caso de FEDECOVERA R.L., los beneficiarios provienen de la articulación de las familias campesinas en las cadenas productivas de café, cardamomo, productos forestales y pimienta de árbol. Se registran 60 000 beneficiarios asociados en 33 grupos de pequeños agricultores, con una población total estimada de 80 000 personas, cuyos miembros son en su totalidad indígenas de las etnias mayas, q'eqchi' y poqomchi'.

CUADRO 3  
Socios públicos y privados de las alianzas

	Alianzas público-privadas				
	Socio	ADEL Ixcán	FEDECOVERA	FEDECOCAGUA	CDRO-REFICOM
PÚBLICOS	MINECO	X			X
	FONAPAZ	X			X
	PDER	X			
	INTA		X		
	FONAGRO			X	X
	BANDESA			X	
	MAGA			X	
	BANCAFE			X	
PRIVADOS	FUNDEA	X			
	Oikocredit			X	
	BID	X	X		X
	ACDI		X		
	SOCODEVI		X		
	FENACOAC			X	
	BANRURAL		X	X	X
	BANTRAB	X			
	Iglesia católica			X	
	RED Fasco				X
	REDIMIF				X
	KATALISIS				X
	USAID		X	X	
ANACAFE		X	X		

Fuente: elaboración propia a partir de los casos estudiados.

Los beneficios que obtienen están asociados al mejoramiento de la calidad del producto y de la logística, desde la explotación hasta el mercado. Ello se traduce en un incremento sustancial de los ingresos de familias participantes de al menos un 10 %, y de incrementos en rentabilidad de un 4 % en las 12 cooperativas implicadas. Los mayores ingresos provienen de los incentivos económicos pagados por la calidad a las cooperativas.

En el caso de FEDECOCAGUA, los beneficios se derivan del mejoramiento de la calidad y cantidad de producción para colocarla en el mercado internacional, con valor agregado por el sistema de certificación orgánica y comercio justo. Esta cooperativa aprovecha el nicho de mercado de las organizaciones de la Iglesia católica en Alemania, donde se obtiene un sobreprecio de al menos el 10 % respecto al mercado convencional. La APP se inició en el año 1969, atendiendo a 19 comunidades constituidas en cooperativas. En 2009 contaba con 54 cooperativas, 14 grupos preferenciales afiliados y 43 organizaciones no cooperativas afiliadas. Hacían un total de 111 grupos beneficiarios, más de 200 000 pequeños productores organizados que participaban en la red FEDECOCAGUA con actividades de producción, transformación y exportación de café.

La Red Financiera Comunitaria de CDRO-REFICOM beneficia a 2 464 familias campesinas. Son hombres y mujeres miembros de organizaciones comunitarias de la región occidental de Guatemala, atendidos por 15 agencias locales en igual número de comunidades y una oficina central en la sede de la organización. Igual que en los casos anteriores, los beneficios se derivan del incremento de rentabilidad como consecuencia del mejoramiento de la calidad de la producción agrícola y artesanal y de la venta de servicios y comercio de empresas individuales de hombres y mujeres, así como colectivas mixtas en el occidente de Guatemala.

En cuanto a las utilidades esperadas en los negocios, el rango en que han mejorado los cuatro casos va del 10 al 20 %. Esto se ha logrado por el incremento en los niveles de productividad, producción y valor agregado por manejo poscosecha y por su participación en cadenas agroalimentarias formales.

En cuanto al mejoramiento social, todos los casos reportan destinar recursos para apoyar servicios de infraestructura educativa y de salud, así como orientaciones a las familias para un mejoramiento de la calidad de vida en el hogar y la comunidad mediante la formación de agentes

comunitarios. Tal es el caso del Sistema Integrado de Atención de Salud (SIAS) que, en colaboración con el Ministerio de Salud Pública del Gobierno de Guatemala, se preparan, adiestran y apoyan a promotores de salud.

### 3.3 NATURALEZA Y NIVELES DEL APOYO FINANCIERO

El apoyo financiero que la APP recibe se utiliza para diferentes acciones, enmarcadas dentro de las categorías de inversión y operaciones. Las condiciones de otorgamiento van desde créditos y donaciones hasta inversiones. Todos los fondos provienen del Gobierno, bancos privados, bancos de desarrollo y organizaciones microfinancieras. Las cuatro organizaciones gestoras y promotoras de estas APP se caracterizan por tener un alto nivel de gestión. Están respaldadas por el éxito que han alcanzado en la gestión de los proyectos, de tal manera que han logrado integrar socios tanto públicos como privados que tienen permanencia prolongada en los convenios, lo cual garantiza mucha sostenibilidad a las alianzas.

El socio público, el Gobierno de Guatemala, ha tenido una participación muy significativa que va desde la facilitación de los procesos para la creación de las APP hasta la participación con programas propios de apoyo a las cadenas productivas que las alianzas han creado.

### 3.4 INCENTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO, COMPROMISOS Y OTROS BENEFICIOS RELEVANTES DE LOS SOCIOS DEL SECTOR PRIVADO

El sector público en Guatemala, mediante el Plan nacional de desarrollo agrícola del MAGA, incentiva la producción a través del fortalecimiento de las cadenas productivas. Las reconoce, las adopta como estrategia e invierte en capacitación y asistencia técnica para su funcionamiento y la reactivación de la producción agrícola. Adicionalmente, el Estado busca los mecanismos para la obtención de financiamientos que contribuyan a las cadenas. De igual manera, incentiva la producción mediante la exención de impuestos, especialmente el del valor agregado (IVA), a las exportaciones, a las compras y a las contrataciones que realizan las organizaciones que incentivan las APP.

Dentro de los estudios de caso, se pueden mencionar los siguientes papeles e incentivos del sector público:

- La construcción de infraestructura agrícola. Tal es el caso de la APP de producción, beneficiado y comercialización de maíz,

ADEL Ixcán donde se proveyeron silos de almacenamiento de semillas, suministro y montaje de equipo para la planta procesadora de maíz.

- La donación de activos fijos para la sede de FEDECOVERA en Alta Verapaz, con la infraestructura existente en la Finca Chimax.
- El reconocimiento formal y oficial de ADEL Ixcán, FEDECOVERA, CDRO y FEDECOCAGUA, que incrementa su capacidad de gestión y la formalidad en sus operaciones.
- Representación de FEDECOCAGUA (cuatro puestos) en la Junta Directiva de la Asociación Nacional del Café (ANACAFE) para que fueran ocupados por miembros adicionales a los tres ordinarios con que contaba, sumando así siete espacios en dicha instancia.
- El financiamiento de asesoría técnica y administrativa para el desarrollo empresarial, con recursos de inversión del Gobierno de Guatemala a través del programa PDER y el FONAGRO del MAGA.
- Los beneficios sociales que se prestan a través del SIAS son ejecutados directamente por FEDECOVERA mediante relación contractual de ejecución con el Gobierno.

Los socios del sector privado en las APP buscan intervenir regularmente con apoyos específicos como parte de su cartera empresarial. Este apoyo puede ser de las siguientes formas:

- Servicios de microcrédito.
- Servicios de asistencia técnica administrativa.
- Servicios de comercialización de productos.
- Acompañamiento en los procesos para garantizar el éxito de sus intervenciones.

De forma general, el Gobierno participa en las iniciativas de APP a través de varios programas, tal es el caso de FONAPAZ en ADEL Ixcán, tanto con dotación de infraestructura productiva y administrativa así como con dotación de equipamiento y mobiliario; el ICTA, con la transferencia agronómica del cultivo de maíz; FONAGRO, con financiamiento de asistencia técnica y funcionamiento de las 15 agencias regionales de FEDECOCAGUA en todo el país; o el Ministerio de Economía, con el apoyo que ofrece a la microempresa.

El sector privado ha intervenido en las APP en la regulación de procesos de producción y exportación. Tal es el caso de las ONG, AGEXPORT, ANACAFE o FENACOAC. También ha incidido

en el otorgamiento de capital para financiar operaciones de microcrédito a través del BID, FUNDEA, Oikocredit, BANRURAL o BANTRAB. Igualmente, participan empresas parcialmente agroindustriales con las que se hacen negocios de venta de productos como maíz, café y cardamomo.

Los acuerdos suscritos tienen una naturaleza formal que respaldan la relación y describen plenamente las características de la misma. Al mismo tiempo, estos acuerdos tienen una formalidad jurídica desde el punto de vista de los convenios entre ambas partes y contratos de negocios.



## Capítulo 4

# Desarrollo de las alianzas público–privadas

### 4.1 CIRCUNSTANCIAS QUE LLEVARON AL DESARROLLO DE ALIANZAS ENTRE ACTORES PÚBLICO-PRIVADOS

Las APP estudiadas surgen como respuesta a problemas específicos de las organizaciones, principalmente limitaciones de recursos y escasa relación con otros actores, tanto públicos como privados. A continuación se describen cuatro elementos que muestran los principales problemas que sirvieron como punto de partida para la formación de estas alianzas:

- a. Agregación de valor a sus productos: las organizaciones se dieron cuenta de la necesidad de agregar y capturar valor de sus productos mediante un mayor acercamiento a otros agentes económicos y para ello era necesario la tecnificación de los productores, la utilización apropiada de tecnología y la capacitación en los procesos administrativos.
- b. Desarrollo integral de los productores y sus familias: se parte de la hipótesis que el problema de la pobreza no se puede abordar de forma fragmentada y mejorando solamente los ingresos de los productores. Por esto, se hizo necesario que las alianzas público-privadas incluyeran programas de orden social como salud, educación y seguridad alimentaria, entre otros.
- c. Enlaces con nuevos mercados: las alianzas con la iniciativa privada fueron importantes tanto para los productores organizados como para las grandes comercializadores con el fin de mejorar las cuotas de venta, así como acceder a mercados especializados como comercio justo.
- d. Acceso a capital de trabajo: para implementar cada uno de los procesos ha sido necesario encontrar financiamiento oportuno para su desarrollo. Las cooperativas y asociaciones estudiadas han logrado el apalancamiento de recursos destinados para capital de trabajo generando nuevos incentivos para el fortalecimiento de las instituciones e incorporando nuevos productores.

### 4.2 PRINCIPAL PAPEL DE LOS ALIADOS Y SU RELACIÓN CON LOS PROMOTORES DE LAS ALIANZAS

El Cuadro 4 muestra el papel de los aliados en las APP.

### 4.3 PRINCIPALES RAZONES DE LOS PROMOTORES PARA CONVENCER AL RESTO DE ACTORES SOBRE EL VALOR DE LAS ALIANZAS

Para hacer una gestión eficiente, cada una de las organizaciones realizó un mapeo institucional que determinó qué organismos existían en su región, cuáles eran sus fortalezas y en dónde les agregaban valor a sus planes de crecimiento. De esa manera fue posible estructurar mensajes para los diferentes actores de acuerdo con su papel y capacidad administrativa y financiera. A continuación se describen las principales razones generales que se utilizaron para convencer a los posibles aliados de participar en las alianzas:

- Desarrollo integral de sus asociados: para ello era necesario inducir un cambio de comportamiento de sus socios productores, pasando de la mentalidad asistencialista a la empresarial. La interacción entre socios, directivos y aliados permitiría fortalecer esta mentalidad empresarial. Adicionalmente, fue necesario fortalecer la infraestructura productiva de la asociación y de los productores. Este punto es uno de los cambios más visibles en las intervenciones de las APP.
- La organización comunitaria, a través de sus formas de cooperativas y asociaciones, permitiría que cada grupo tuviese acceso a dos elementos básicos: capital de trabajo y oportunidad de acceder a nuevos mercados. Mediante las APP se deberían generar mecanismos de microfinanzas donde los grandes bancos no llegan.
- La falta de conocimiento de cómo se comportan los compradores era una restricción que creaba condiciones de desigualdad para los pequeños productores. Las APP han sido fundamentales para reducir la brecha desde el productor hasta el consumidor final.

#### 4.4 PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA EVALUAR LAS OPORTUNIDADES DE MERCADO Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LOS AGRONEGIOS

Investigación de mercados:

- Contactos con expertos en los mercados de interés: el propósito es poder identificar las demandas del mercado en términos de calidad y volúmenes, así como de las condiciones de compra. En el caso de CDRO-REFICOM, se tuvo la oportunidad de contar con Henkel Intl. y Wal-Mart de Centro América, quienes acompañaron durante todo el proceso.
- Participación en ferias internacionales de productos: esto genera muchos contactos y, sobre todo, permite ver cómo de real es la oportunidad de acceder a grandes compradores. El caso de Starbucks en la compra del café de FEDECOCAGUA es el resultado de esta gestión.
- Identificación de oportunidades de mercado para los productos: se realizan diferentes estudios de mercado que generan expectativas y estimaciones sobre cuál es la dimensión del negocio. Esto no sustituye ninguno de los pasos anteriores, sino que los complementa.

Descripción de la oportunidad de desarrollo del producto:

- Zonificación productiva: la definición del área de producción, las temporadas de siembra y cosecha, la clasificación del producto y su productividad son formas de muestrear la capacidad productiva.
- Evaluación de la capacidad productiva: esto es el resultado del paso anterior. En esta parte se hacen las proyecciones y se determinan los escenarios para hacer las provisiones económicas y de recurso de mano de obra y de infraestructura productiva.

Capacidad empresarial:

- Estudio económico y capacidad empresarial: en esta etapa se desarrollan los flujos de efectivo estimados para poder cumplir con los diferentes escenarios planteados. También se determina la capacidad administrativa que las organizaciones tienen y requieren para poder cumplir con las proyecciones establecidas

Relaciones interinstitucionales y APP:

- Participación en mesas de negociación con la iniciativa privada: el MINECO, junto con AGEXPORT, son los principales impulsores de este proceso de ruedas de negociación para el mercado local y regional. Como en el caso de ADEL Ixcán, supuso una

CUADRO 4  
Papel de los aliados en las APP

Principal papel de los aliados en las APP	ADEL Ixcán	FEDECOVERA	FEDECOCAGUA	CDRO-REFICOM
Valor agregado al producto	MINECO FONAPAZ ADEL BID FOMIN	Cooperación Canadiense	BID Fundación Konrad Adenauer Fondo de reactivación nacional	Cooperación Austriaca BID PRONACOM
Desarrollo integral de los productores	ADEL Ixcán SIAS	FEDECOCAGUA A SIAS	FEDECOVERA Iglesia católica	MINEDUC MINSALUD CDRO
Enlace con nuevos mercados	BID PNUD PMA	BID Cooperación Canadiense	ANACAFE Starbucks <i>Rainforest Alliance</i>	FUNDAISTEMAS BID CPDL Wal-Mart
Acceso a capital de trabajo	FUNDEA Oikocredit	BANRURAL FONAGRO	FENACOAC Oikocredit BANRURAL	BANRURAL FONAGRO

Fuente: datos de las entrevistas a informantes de los casos.

oportunidad para encontrar al comprador para el programa del PMA.

- Gestiones para eliminar las barreras de comercialización, cuotas de exportación e intermediación: a medida que los productores se organizan y se agrupan en cooperativas o asociaciones, se convierten en un grupo interesante con el que se puede negociar de mejor forma que individualmente. FEDECOCAGUA logró exportar directamente sin ninguna intermediación.
- Integración a organizaciones como las gremiales de prestigio en los ámbitos nacional e internacional, como el caso de AGEXPORT. Esto se aplica al caso de FEDECOVERA con el cardamomo y FEDECOCAGUA en el café, particularmente.

#### **4.5 FORMA Y TIEMPO DE NEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS ENTRE LOS SOCIOS**

En todos los casos estudiados, las APP tenían como objetivo poner en marcha programas de desarrollo con componentes sociales y económicos a partir de las necesidades evaluadas y priorizadas de los grupos beneficiarios. Dado que todas las organizaciones tienen un promedio de 20 años de constitución y que, además, tienen un grupo de personas capacitadas con mucha experiencia en negociaciones institucionales, pudieron tener un trato preferencial, por lo cual los procesos de negociación fueron cortos (con plazos de cinco a seis meses).

#### **4.6 NIVELES, NATURALEZA Y PLAZOS DE LAS CONTRIBUCIONES CON LOS SOCIOS**

La naturaleza y niveles de contribución de los socios de las alianzas se fundamentaron en documentos de negociación que permitieron advertir de forma clara y transparente cuáles eran las necesidades de los grupos beneficiarios, el impacto que se esperaba y los recursos que otros socios estarían aportando. A partir de ello se realizaron acuerdos y convenios con cada socio que fueron formalizando la relación y los compromisos adquiridos por todas las partes. Se adjuntó a este documento los planes de trabajo donde se refleja la participación de todos.

#### **4.7 COSTOS ESTIMADOS, UTILIDADES Y RETORNOS SOBRE LA INVERSIÓN**

Dado el carácter de las APP como programas de desarrollo basados en necesidades identificadas de las comunidades, los análisis de costos y utilidades

de la inversión se realizaron por productor o sistema productivo dentro de cada alianza.

De esta manera, en el caso de FEDECOVERA se establecieron los precios de venta tomando como referencia los precios mundiales del mercado para el cardamomo y se determinaron los costos de producción y de financiamiento. Al tratarse de una cooperativa, no se reparten utilidades, sino que se reinvierten en acciones en BANRURAL y se devuelven recursos a las comunidades de los productores en programas de inversión social.

En el caso CDRO-REFICOM, se establecieron con el comprador los márgenes de contribución que deberían tener cada participante de la cadena comercial, lo que se formalizó con la firma de un acuerdo. CDRO-REFICOM estableció un convenio con sus socios productores que ayudó a manejar una tasa de interés acorde con las fluctuaciones del mercado, especialmente en las crisis de los años 2009 y 2010.

En el caso ADEL Ixcán, se hicieron proyecciones a través de los diferentes escenarios comerciales establecidos por las diferentes presentaciones del maíz (por ejemplo: maíz seco y limpio, maíz triturado y maíz procesado como *gritz* para cereales) y se determinó la utilidad para cada una de las situaciones.

FEDECOCAGUA inició su participación en el negocio a partir de la compra de café pergamino a las cooperativas y grupos afines asociados con ella. En los costos se incluyen la compra de café y los gastos de transformación a café oro, gastos de comercialización, de exportación y negociaciones y gastos administrativos. Los ingresos provienen de la venta de café oro en el extranjero. Las utilidades son reinvertidas para la funcionalidad de los servicios de asistencia técnica productiva, de transformación a pergamino y de comercialización de los grupos cooperativos y afines afiliados. De sus utilidades, se destinan fondos de responsabilidad social a las comunidades y a los trabajadores.

#### **4.8 BENEFICIOS PÚBLICO-PRIVADOS ALCANZADOS**

A partir de los resultados de las APP hasta el momento ha sido posible avanzar en el desarrollo de capacidades y de infraestructura productiva y social.

Para ADEL Ixcán, la APP le permitió implementar un programa agrícola industrial con el que puede contribuir en los planes de desarrollo económico local (DEL), directamente situado en el área de producción de maíz en el municipio de Ixcán. Para el sector privado se plasmó el interés de invertir en un negocio con oportunidad de mer-

cado, con la garantía de abastecimiento de materia prima para su transformación y la colocación del producto en un mercado diferenciado, según las condiciones de su demanda.

FEDECOVERA realizó un diagnóstico para establecer la situación de las cooperativas en temas de tecnología de la producción, rendimientos, costos, educación, salud, generación de ingresos familiares y mercado. A partir de estos resultados se diseñó un plan estratégico a diez años, en el cual se invitó a los aliados con intereses comunes y recursos disponibles a que intervinieran en cada uno de los eslabones de la cadena que fueron definidos. Esto se hizo con el fin de hacer efectiva la producción, transformación y exportación a mercados internacionales.

FEDECOCAGUA utilizó los servicios de 16 consultores, especialistas y equipos multidisciplinarios, que desarrollaron un mapeo situacional. Este instrumento permitió conocer el estado que estaba ocasionando la problemática y permitió definir las acciones adecuadas para su resolución. La alianza se consideró la mejor solución, para lo cual se determinó cómo deberían ser decididas las sociedades con otros actores y las cooperativas asociadas.

La determinación de los beneficios de los socios es similar para los cuatro casos y para cada socio público o privado invitado a participar.

Por su parte, los socios participantes han analizado la conveniencia de su implicación. Los socios públicos deciden su intervención debido a que la APP contribuye al logro de sus propósitos institucionales, tanto técnica como políticamente. Los socios privados participan por conveniencia económica para su empresa. En cualquiera de los dos casos, existe una estrategia de tipo ganar-ganar; sin embargo, en el contexto de ese acuerdo se busca el beneficio de las cooperativas, grupos comunitarios o empresas rurales que participan como beneficiarios de las APP.

#### **4.9 PAPEL DE LOS SOCIOS EN LA ADMINISTRACIÓN ORDINARIA Y ESTRATÉGICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ALIANZAS**

Dependiendo de los propósitos de las organizaciones promotoras, el papel de los socios fue definido de acuerdo con los componentes de intervención: generación de ingresos, educación y salud. A partir de ellos, cada socio decide de qué manera va a participar; cuáles serán sus aportes, beneficios y responsabilidades; en qué tiempo se va a desarrollar; y cuál es el elemento principal en torno al cual

gira la relación. Estas decisiones se formalizan en los instrumentos de constitución y operación con convenios, contratos y reglamentos, según el caso. La alianza define diversas herramientas formales para apoyar el proceso de planificación y negociación, entre ellas, la matriz de involucrados.

## Capítulo 5

# Administración y operaciones de las alianzas

### 5.1 TAREAS LOS SOCIOS EN LA ADMINISTRACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA APP

La administración depende de la figura legal de la federación. Se hacen los negocios como empresa promotora (ADEL, FEDECOVERA, FEDECOCAGUA o CDRO-REFICOM), que se constituye de alguna manera en líder de la APP y que asume los controles presupuestarios y la presentación de informes periódicos (mensuales, trimestrales o anuales). Por lo general, esta organización recibe los fondos y los gestiona en nombre de la APP ante los socios cooperantes, financistas o inversionistas, y es responsable de coordinar la ejecución de los componentes, de forma directa o a través de alguno de los socios.

Por su parte, el socio público verifica el cumplimiento de los compromisos a través de la Secretaría de Planificación (SEGEPLAN) cuando son financiamientos bilaterales respaldados por el Gobierno. Para el manejo de fondos del Estado existen mecanismos legales, normas y reglamentos, que establecen los procedimientos a la hora de rendir cuentas de la administración de los recursos de manera transparente. Se deben cumplir todos los requisitos para las auditorías de la Contraloría General de Cuentas, y se aplican a toda organización de APP.

Los socios privados ejercen un papel de reguladores de la calidad de los productos que las APP se comprometen a entregarles, dentro de un marco de comercialización efectiva. De igual manera, cumplen con las condiciones de compra del producto, según precios, volúmenes y tiempos negociados.

### 5.2 MATERIALES, TECNOLOGÍA, SERVICIOS, CAPACIDADES ADQUIRIDAS Y DISTRIBUIDAS BAJO LOS ACUERDOS DE LAS APP

El Cuadro 5 resume el mejoramiento de las capacidades productivas y administrativas de cada una de las APP. Como puede apreciarse, los aspectos comunes a todas ellas son el mejoramiento de infraestructura y equipo productivo y el mejoramiento de las capacidades productivas y empresariales.

### 5.3 PROCEDIMIENTOS DE ADMINISTRACIÓN PARA LA SUBCONTRATACIÓN EXTERNA

Se han aplicado instrumentos administrativos de acuerdo con los requerimientos de cada una de las APP que son debidamente revisados y validados por el conjunto de socios.

En cuanto a los recursos del Estado, es necesario aplicar lo establecido en la Ley de Compras y Contrataciones, que obliga a realizar procesos de compra directa, cotización o licitación pública de acuerdo con los montos de la contratación de la siguiente manera: de 1 a 29 999 GTQ (3 749 USD), contratación directa; de 30 000 a 999 999 GTQ (de 3 750 a 1 250 000 USD), cotización; para montos superiores a los anteriores se aplican procedimientos de licitación pública, todos utilizando el portal de GUATECOMPRAS.

En todos los casos, en los contratos de compra-venta se aplican las regulaciones de las organizaciones cooperantes en cuanto a calidad, disponibilidad, precios, tiempos de entrega y otros indicadores que respaldan la mejor inversión de los fondos.

Todas las APP se rigen por reglamentos internos, manuales de procedimientos y controles administrativos y financieros, términos de referencia para cada contratación, procedimientos internos de contratación, selección e inducción de personal.

### 5.4 MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

En todas las APP, los socios participantes cuentan con procedimientos para la supervisión y evaluación de sus propios proyectos. Al inicio de la APP, cada socio pone a disposición del resto de participantes estos procedimientos. A partir de ello y tras establecer los indicadores propios de la APP, se hace una selección de los mecanismos más apropiados y se definen los que serán utilizados dentro del marco de la alianza. Los de mayor relevancia en su aplicación son los siguientes:

- Plan de monitoreo y seguimiento aprobado colectivamente.
- Visitas de verificación de campo.
- Formato para informes de avances físico y finan-

CUADRO 5

## Adquisiciones en el marco de la APP

Adquisiciones en el marco de la APP	ADEL Ixcán	FEDECOVERA	FEDECOCAGUA	CDRO-REFICOM
<b>1 Materiales</b>				
Equipamiento	X	X	X	X
Mejoramiento de infraestructura productiva	X	X	X	X
Equipos de transporte				X
<b>2 Tecnologías</b>				
Protocolos de procedimientos	X	X	X	
Certificación de productos		X	X	
<b>3 Servicios</b>				
Fortalecimiento de sistemas.	X	X	X	
Mejoramiento de capacidad de factor humano	X	X		X
Equipo técnico de producción	X			
Sistema administrativo y financiero	X			
Fondos para microcrédito	X			X
<b>4 Capacidad requerida para la implementación</b>				
Diseño de preinversión	Contratación de especialistas, industrial y organización de procesos.			
Tecnología productiva a cooperativas		Capacitación de personal institucional	Contratación de 15 técnicos agrónomos regionales	Capacitación de personal institucional
Reconocimiento y mecanismos de mercado	Experto negociador		Experto negociador en Alemania	
Intervención efectiva en mercado internacional		Capacitación de personal institucional	Capacitación de personal institucional	
Idioma y técnicas de negociación		Capacitación de personal institucional	Capacitación de personal institucional	Capacitación de personal institucional
Certificaciones de calidad del producto para su venta local o de exportación	Aplicación de estándares	Contratación de empresas certificadoras	Contratación de empresas certificadoras	
Sitio web	Contratación de experto y host	Contratación de experto y host	Contratación de experto y host	Contratación de experto y host

Fuente: datos de las entrevistas a informantes de los casos.

- c. Reuniones mensuales, trimestrales y anuales.
- d. Matriz de seguimiento y evaluación.
- e. Reuniones mensuales o trimestrales del comité técnico constituido por los socios de las APP.

## 5.5 PRINCIPALES RIESGOS Y MECANISMOS DE MITIGACIÓN DE LAS APP

Los riesgos se clasifican en políticos, económicos, sociales, ambientales, financieros y de mercado.

Los riesgos políticos se refieren, principalmente, a los cambios relacionados con los ciclos de Gobierno, que pueden reflejarse en rotación de

autoridades y cuadros técnicos. Este es un riesgo de carácter general que puede afectar no solo a las APP, sino a cualquier organización de desarrollo. En este sentido, existe también cierto grado de incertidumbre en los tiempos de cumplimiento de los contratos, como corolario de posibles cambios en los organismos públicos.

Entre los riesgos económicos es necesario tener en cuenta la asimetría en las decisiones y la capacidad de acción entre los sectores privados que participan en el comercio de los productos. Ejemplo de ello son los intereses e intervenciones en los mercados por parte de las asociaciones gremiales que tienen expresión en productos como el café y el maíz, a los que ADEL Ixcán, FEDECO-CAGUA y FEDECOVERA están vinculados. Otro riesgo asociado al mercado está relacionado con los desafíos en el cumplimiento de entregas a tiempo y con los requerimientos especificados.

Con riesgos sociales nos referimos a grupos de interés que podrían intentar cambios de opinión en las instituciones y socios que participan dentro del marco de la APP. Esto podría reflejarse en eventuales incumplimientos con el mercado, particularmente en los compromisos de cantidad y calidad determinada.

El riesgo ambiental está directamente relacionado con el cambio climático, que ocasiona alteraciones en las condiciones que requieren los cultivos. Ello puede ocasionar pérdidas por enfermedades, plagas, inundaciones o sequías.

En el campo financiero, la inestabilidad de la moneda nacional en relación con el USD repercute en el frecuente cambio de los precios de insumos para la producción. La consecuencia de esto son los habituales incrementos frecuentes de costos. Como efecto contrario, se da la reducción o mantenimiento de los precios de compra en el mercado internacional.

Como mecanismos de mitigación se utilizan en general una serie de medidas que van desde el fortalecimiento de capacidades de gestión e incidencia política, participación en mesas de negociación, hasta el involucramiento en organizaciones gremiales del sector productivo y creación y fortalecimiento de liderazgo con los grupos beneficiarios para desarrollar sentido de lealtad a la APP a que pertenecen. Frente a los riesgos de mercado se utilizan los mecanismos de seguros que cubren al menos una proporción de las pérdidas ocasionadas por fenómenos naturales y establecimiento de reglas claras en los contratos de venta de productos mediante aplicación de mecanismos para su cumplimiento.

## 5.6 APOYO ADICIONAL DE LOS ALIADOS EN LOS ACUERDOS

A excepción del caso FEDECOVERA, las otras APP manifestaron varios tipos de apoyo que contribuyen a la efectividad de la alianza. Los de mayor relevancia son:

- a. Flexibilidad de cambio en los rubros del presupuesto en apoyo a la eficiencia.
- b. Implementación de herramientas administrativas que mejoraron el control y la evaluación de los proyectos en apoyo a una mayor eficacia de las alianzas.
- c. Respaldo institucional de los socios cooperantes a la imagen de la APP. Este respaldo apoya a la capacidad de gestión mediante conexiones con otros cooperantes.
- d. Ofrecimiento de mecanismos de responsabilidad social empresarial a los socios privados.
- e. Evaluación del cumplimiento de los convenios, lo cual contribuye a la ampliación de los convenios.

## 5.7 PRINCIPALES RETOS EN EL MANTENIMIENTO DE LAS ALIANZAS

El principal reto de las APP es creer en la capacidad de los indígenas mayas para hacer propuestas viables. Las organizaciones indígenas representan el mayor número de beneficiarios en la totalidad de los casos. Asociado a ello, se hace frente al desafío de un cambio cultural en los miembros de la APP, que les permita pasar de la dependencia al protagonismo.

Otro reto importante es la creación de capacidades de cumplimiento de los compromisos contractuales por parte de los grupos de productores beneficiarios, así como la organización de la APP. Esto es necesario en la conquista de espacios de negociación en los grupos gremiales relacionados con las APP. Un aspecto que seguramente representa un desafío en este objetivo es el desarrollo de productos de calidad competitivos, lo que requiere el apoyo permanente de entidades de asistencia técnica que no siempre tienen los recursos humanos apropiados para ello. Otro reto es poder aprender de las experiencias de fracasos en acciones similares para no repetir los mismos errores.



## Capítulo 6

# Desempeño y resultado del desarrollo de APP

### 6.1 RESULTADOS FINANCIEROS DE LA INVERSIÓN, VARIACIONES EN INGRESOS, GANANCIAS Y EMPLEO COMO EFECTO DE LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE ALIANZA

La información detallada de las variaciones en la inversión no está muy clara en algunos de los casos. Sin embargo, se pudo establecer datos relativos al mejoramiento de los ingresos, las ganancias y el aumento del empleo a nivel del productor primario.

En el caso ADEL Ixcán, la inversión en activos productivos y capital para crédito es aproximadamente de 3 046 478 USD. Esta cifra deriva de la cooperación del sector público, en calidad de donación para el caso de infraestructura, y de préstamos de entidades de microfinanzas para los gastos operacionales a los productores de maíz. Los ingresos familiares han aumentado en un 60,71 %. El número de empleos que la APP genera en el campo es de 1 631 de personas socias y no socias utilizadas como mano de obra en la producción, transformación y comercialización de 35 000 toneladas de maíz. Este producto se vende a mayoristas nacionales en un 70 %, y el 30 % restante se destina al consumo familiar.

En el caso de FEDECOVERA, los ingresos de los productores de café en cereza (primer eslabón de la cadena) mejoraron en un 10 % anual. Las cooperativas de primer nivel, por intervención en el proceso de beneficiado de café cereza a pergamino, han obtenido un mínimo de un 8 % anual. La cantidad de producción que se capta para la cadena agrocomercial se ha incrementado en un 25 % en los últimos años.

En el caso de FEDECOCAGUA, la producción de café oro exportado pasó de 66 000 sacos con ingresos de 8,91 millones de USD en 1999 a un volumen de 250 000 sacos e ingresos de 45,85 millones de USD en 2008. El total de activos en su balance era de 4,56 millones de USD en 1998 y se incrementó a 22,56 millones de USD en 2008. El capital propio de 571 000 USD en el año 1998 se redujo a 191 000 USD debido a que hubo una depuración de cooperativas que no se adecuaron a los cambios de estrategia de FEDECOCAGUA. Estos

cambios consistían en convertir el apoyo de donaciones en préstamos que con el paso de los años constituye la principal causa de sus sostenibilidad.

### 6.2 INVERSIÓN ADICIONAL DEBIDA A LAS OPERACIONES DE LAS APP

Una vez conformada la APP y logrados los primeros resultados positivos, se hizo patente el incremento de la demanda de los beneficiarios para lo cual fue necesario involucrar nuevos recursos para dar soporte al crecimiento de las operaciones. El capital inicial se incrementó con inversiones adicionales en cada uno de los casos, tal como se resume a continuación:

ADEL Ixcán ha incrementado los recursos captados para inversiones en asistencia técnica, productividad e infraestructura productiva en 4,36 millones de USD. Esta cantidad proviene de otros actores que se han sumado a los financistas de este encadenamiento productivo al observar que ha sido exitoso.

Como resultado de ensayos y estudios de producción y mercado por parte de FEDECOVERA, se evidenció la alta potencialidad del cultivo de cardamomo (*Elettaria cardamomum*) por lo que se decidió priorizar la mayor parte de su intervención en este cultivo. La cooperación decidió aumentar en un 25 % su financiamiento, tanto retornable como no retornable, para impulsar este producto que ocupa un renglón importante de las exportaciones de Guatemala, siendo el primer productor y exportador en el ámbito mundial. El crecimiento del mercado requirió mejorar y ampliar los activos fijos de infraestructura y equipo de su planta de procesamiento, aumentando su línea de producción de extracción de aceite esencial. También se incrementó el capital de trabajo en un 30 %.

FEDECOCAGUA, como resultado de la APP, se reorganizó en términos administrativos y de mercado. Se hizo una depuración de cooperativas asociadas y modificó su estrategia para pasar de asistencialistas a empresariales. Con ello, se mejoró notablemente la capacidad de incidir en el mercado mediante la obtención de cuotas de exportación directa, dentro del ente regulador de la caficultura,

ANACAFE. Significó la inversión en mejoramiento y ampliación de infraestructura para procesamiento y almacenamiento de cafés especiales de origen, con sellos orgánicos y de comercio justo, que no debían mezclarse con los convencionales por razones obvias. Estas inversiones adicionales provenientes de nuevos financistas fueron aproximadamente de 2,73 millones de USD.

La efectividad de FEDECOCAGUA se debió, además, al incremento en la asistencia técnica a las cooperativas. De contar con un técnico para todo el país en 1998, se incrementó a 15 técnicos y un director con presencia en las cinco regiones priorizadas donde está concentrada la caficultura y con una participación de más de 200 000 pequeños productores.

El mejoramiento de las condiciones en las comunidades de intervención de CDRO se debió a dos factores importantes: a) el mercado creciente de artesanía, servicios y productos agrícolas, debido a que esta APP decidió impulsar programas que fortalecieran a las comunidades; b) la disponibilidad de servicios de microcrédito por medio de REFICOM, como aliado financiero de la APP, que permitió crear capacidad de microempresarios que lograron invertir en sus negocios. Fue necesario gestionar tres incrementos concretos en las inversiones: a) de 3 a 12 agencias financieras comunitarias en cinco años; b) de 142 hombres y 95 mujeres a 1 441 hombres y 1 023 mujeres participantes; c) la asistencia técnica tuvo que incrementarse en un 200 % para asegurar el éxito de las actividades comerciales y agrícolas de los productores.

De manera general, para todos los casos fue necesario realizar innovaciones de orden productivo, organizativo y administrativo para responder constantemente a los crecimientos anteriormente mencionados. Dentro de estas innovaciones se encuentran:

- a. Procesos de innovación administrativa como implementación de sistemas de control de auditoría interna, desarrollo de programa empresarial para los socios de las organizaciones y sistema informático para registros y controles administrativos, financieros y de mercadeo.
- b. Procesos de innovación productiva como mejoramiento en la aplicación de tecnología productiva en el campo de buenas prácticas agrícolas., aplicación de un manejo por cosecha tecnificado, certificaciones orgánica y de comercio justo para agregar valor a los productos y diversificación de la producción para satisfacer nuevas demandas del mercado.

### **6.3 RIESGOS DE LOS AGRONEGIOS MITIGADOS PARCIAL O TOTALMENTE POR LAS APP**

La introducción de nuevos cultivos genera competencia para el área de siembra y estos pueden introducir una baja en la rentabilidad de los agronegocios impulsados por APP. La estrategia de mitigación ha sido establecer mejores condiciones en la comercialización y productividad para así lograr incrementos en la rentabilidad del cultivo.

En relación con el riesgo proveniente de cambios en los precios del mercado, las condiciones, volumen y otros aspectos relacionados, las APP se han dedicado a formalizar las relaciones con el mercado para que estos cambios sean discutidos previamente y no sean inoportunos.

También existe riesgo por la intervención de agentes compradores fuera de la cadena que pueden manejar mecanismos para atraer el producto hacia sus propias cadenas, reduciendo el logro de los volúmenes acordados con el mercado. Este riesgo puede reducirse de dos maneras: la primera de ellas es fortaleciendo los procesos de fidelización de los productores con su alianza; la segunda es de orden económico-competitivo y de carácter social, ofreciendo incentivos a la población por medio de mejoramiento de servicios colaterales como contribución al fortalecimiento de los servicios de salud y de educación en sus comunidades.

La separación de uno o varios socios de la APP por incongruencia de intereses o por falta de satisfacción de los intereses propios de su empresa u organización es otro riesgo que puede mitigarse a través de la comunicación permanente, la consolidación de planes de conjunto que establezca claramente responsabilidades, privilegios y beneficios congruentes con los propósitos propios.

El riesgo de la competencia en el mercado con el sector empresarial económicamente poderoso se intenta mitigar con el cumplimiento de relaciones comerciales, tanto en calidad como volúmenes comprometidos con el mercado y, simultáneamente, tratando de incidir en decisiones políticas que contribuyan a la transparencia del mercado.

### **6.4 MARCO LEGISLATIVO Y REGULADORIO DEL PAÍS Y SU INFLUENCIA SOBRE LOS BENEFICIOS DE LOS ALIADOS**

Para esta sección, véase el Cuadro 6.

CUADRO 6  
Estrategias de abordaje de los marcos legislativo y regulatorio

Marcos legislativo y regulatorio	ADEL Ixcán	FEDECOVERA	FEDECOCAGUA	CDRO-REFICOM
Impuestos sobre valor agregado y la renta	Los productores venden sin facturar. La APP vende con factura. No hay equilibrio en el crédito fiscal.	Los productores venden sin facturar. La APP vende con factura. No hay equilibrio en el crédito fiscal.	Los productores venden sin facturar. La APP vende con factura. No hay equilibrio en el crédito fiscal.	Los productores venden sin facturar. La APP vende con factura. No hay equilibrio en el crédito fiscal.
Regulación de la SAT a las sociedades anónimas.		Las cooperativas no están exentas de IVA en operaciones de exportación; las sociedades anónimas, sí.	Las Cooperativas no están exentas de IVA en operaciones de exportación; las sociedades anónimas, sí.	
Falta de aplicación de leyes de control del contrabando				La competencia desleal de contrabandistas bajan los precios en el mercado local.
Incrementos en los impuestos para importación de insumos	Incrementa los costos de producción y transformación.			
Falta de ley de microfinanzas	Prohibición de captación de ahorro de sus beneficiarios.	Prohibición de captación de ahorro de sus beneficiarios.	Prohibición de captación de ahorro de sus beneficiarios.	Prohibición de captación de ahorro de sus beneficiarios.

Fuente: elaboración propia

## 6.5 AYUDAS Y PERJUICIOS DE LAS INSTITUCIONES Y SERVICIOS DEL SECTOR AGRÍCOLA

La mayoría de instituciones del sector agrícola se ven afectadas por los programas de donaciones o subsidios que otorgan insumos agrícolas a los productores. Algunos de estos subsidios pueden resultar positivos si se saben gestionar y aprovechar en el ámbito de las políticas de gobierno.

En cuanto a lo positivo, en el caso de las cooperativas, los acuerdos con el Gobierno permitieron que se creara un fideicomiso de 100 000 USD con el objetivo de garantizar los recursos para la asistencia técnica, capital de trabajo y reducción de la tasa de interés para los productores. La inclusión de las cooperativas en los programas del MAGA orientados a ofrecer incentivos a la producción mediante la dotación de insumos baratos, así como de inversiones en infraestructura productiva por parte del programa FONAGRO.

Tener cuatro espacios más de participación en las decisiones de la caficultura en ANACAFE ha facilitado la negociación y mayor participación en cuotas de mercado.

Por otra parte, las políticas generalizadas, principalmente del sector público, han afectado a los procesos locales debido a que estandarizan acciones en el ámbito nacional sin tomar en cuenta las

características territoriales, capacidades productivas y empresariales locales. En el caso del MAGA, existe un acuerdo genérico que permitió desarrollar relaciones flexibles y que permite trabajar con diferentes productos y no solo con el maíz. Esto incluyó los fertilizantes y otros elementos.

## 6.6 MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO EN LOS MERCADOS DE LOS PRODUCTOS DE LAS APP

Con el paso del tiempo y con la experiencia lograda en las cadenas productivas impulsada se han identificado y aprovechado mecanismos para mejorar las relaciones comerciales.

Existen varios escenarios de comercialización, de los cuales se han experimentado dos en las APP analizadas:

- Comercialización directa del productor al comprador o escenario convencional: este escenario se aplica a la mayoría de los productos de CDRO-REFICOM por ser de consumo local (con la excepción de los aceites de plantas medicinales). El mercado — que está constituido por los usuarios de los créditos para la producción agrícola, pecuaria y artesanal— ha tenido un crecimiento sostenido dada la base organizativa con que se cuenta.

- b. Comercialización a través de las cooperativas: los grupos de productores entregan sus productos a las federaciones FEDECOVERA Y FEDECOCAGUA o a la sociedad anónima, en el caso del maíz de ADEL Ixcán, y estas lo colocan en mercado. El desempeño de los mercados en esta modalidad ha mejorado considerablemente desde la creación de la APP como respuesta al fortalecimiento de su infraestructura física. También se ha fortalecido el recurso humano con capacitación en aspectos de negociación y de administración, que en su conjunto ponen a las organizaciones en relación directa con los compradores. Con ello logran condiciones favorables y de valor agregado a los productos de exportación.

## 6.7 PERSPECTIVAS DE SOSTENIBILIDAD COMERCIAL A MEDIO PLAZO

Las experiencias de las cuatro APP han demostrado que la sostenibilidad comercial es posible si se tienen estrategias de mejoramiento en aspectos como información de mercados, creatividad e iniciativa que permitan la toma de decisiones en el momento oportuno.

## 6.8 PRINCIPALES INDICADORES QUE MUESTRAN EL PROGRESO DE LOS INGRESOS Y EMPLEO RURALES

En todos los casos es evidente que los indicadores que se crearon fueron revisados y validados por los socios, especialmente por los financistas. Es importante mencionar que las metas establecidas fueron superadas en su mayoría, particularmente en relación con el crecimiento anual de la productividad, el patrimonio, los ingresos financieros y el gasto. Un indicador que todavía está en proceso de concretización es la distribución de los activos accionarios de los participantes.

En FEDECOVERA se estima que la producción de la materia prima de cardamomo ha incrementado en un 25 % y se espera alcanzar un incremento del 50 %. También se espera aumentar el volumen de exportación, que ahora representa el 12 % de la capacidad de todas las cooperativas de la federación. Se estima que los ingresos aumentaron un 10 %, de los cuales el 7 % corresponde a la participación de los productores en la comercialización a través del departamento de negocios de FEDECOVERA. El crecimiento del 3 % restante se atribuye a otros factores como las fluctuaciones de los mercados interno y externo.

CUADRO 7  
Perspectivas de sostenibilidad en las APP analizadas

Perspectivas	ADEL Ixcán	FEDECOVERA	FEDECOCAGUA	CDRO-REFICOM
Producción de calidad	Llenar los 14 parámetros de exigencia del mercado del maíz.	Certificación orgánica. Determinación de origen.	Certificación orgánica. Determinación de origen.	Agricultura orgánica, producción de mini vegetales.
Incremento de la productividad	Mejoramiento de tecnología.	Mejoramiento de tecnología.	Mejoramiento de tecnología.	Mejoramiento de tecnología.
Incremento de capacidad competitiva	Avanzar en los eslabones de la cadena, acercarse más al consumidor. Diversificación de la producción con la misma capacidad instalada.	Avanzar en los eslabones de la cadena, acercarse más al consumidor. Diversificación de la producción con la misma capacidad instalada.	Avanzar en los eslabones de la cadena, acercarse más al consumidor. Diversificación de la producción con la misma capacidad instalada.	Diversificación de la producción con la misma capacidad instalada.
Lograr igualdad de condiciones para los diferentes sectores de comercio		Ocupar espacios en mesas de toma de decisiones político-económicas como: ANACAFE, AGEXPORT, PRONADE.	Ocupar espacios en mesas de toma de decisiones político-económicas como: ANACAFE, AGEXPORT, PRONADE.	
Aumentar la eficiencia en la prestación de servicios de micro crédito	Aumentar y fortalecer la base organizativa comunitaria. Servicios de desarrollo empresarial.	Aumentar y fortalecer la base organizativa comunitaria. Servicios de desarrollo empresarial.	Aumentar y fortalecer la base organizativa comunitaria. Servicios de desarrollo empresarial.	Aumentar y fortalecer la base organizativa comunitaria. Servicios de desarrollo empresarial.

Fuente : elaboración propia

El objetivo de FEDECOCAGUA es reducir las desigualdades fiscales y tributarias. Asimismo, espera incrementar las áreas de producción en manos de pequeños productores en un 20 % en los próximos cinco años, un crecimiento de los asociados en las cooperativas actuales en un 10 % y un incremento al 70 % de la captación del café pergamino de las cooperativas, figura que alcanza el 60 % actualmente.

En CDRO-REFICOM se espera un incremento del 10 % en los ingresos, en su mayor parte como consecuencia de la participación de los productores en la comercialización a través de la asesoría de CDRO y con el financiamiento de REFICOM (un 75 %). El crecimiento del 25 % restante corresponde a variaciones favorables en el mercado externo para la venta de los productos agrícolas y artesanales.

### **6.9 IMPACTO EN LA SOCIEDAD Y DESARROLLO ESPERADO A LARGO PLAZO**

El incremento de la participación de la mujer en la organización de grupos y de iniciativas generadoras de ingresos requiere un mayor apoyo en programación, capacitación e incentivos que les permita una mayor contribución en los proyectos productivos. El impacto en la sociedad de Ixcán será el desarrollo de una sociedad empresarial de negociantes, independiente de los programas asistencialistas que generan paternalismo.

FEDECOVERA impulsa la empresa comercial para que genere utilidades y realice inversiones sociales para beneficio de las cooperativas participantes. En los últimos años se ha logrado invertir en mejoramiento de escuelas y de puestos de salud. En ambos casos, el objetivo ha sido proveer a sus asociados de acceso a saneamiento ambiental (agua y letrinas). La inversión en el talento humano se genera mediante la provisión de becas de estudio para estudiantes sobresalientes que permitirán que en seis años se tenga una administración profesional con la participación de los jóvenes formados. Aunque el tema de mejoramiento de calidad de vida de las familias está asociado con el aumento de ingresos económicos, no siempre tiene una correlación evidente. FEDECOVERA considera que la dotación y calidad de los servicios de salud y educación son determinantes en la calidad de vida.

FEDECOCAGUA considera en términos generales que el impacto logrado es que la gente viva en mejores condiciones. La población tiene un ingreso decoroso y sus hijos tienen la oportunidad de formarse mejor para un aprovechamiento intensivo de su tierra.

El anhelo de CDRO-REFICOM, tal como lo plantea su visión institucional, es que la población participante en sus programas y servicios alcance un desarrollo integral. Esto se lograría mediante la gestión, administración y sostenibilidad de sus propias instituciones y servicios, vinculados a un sistema microrregional que pueda extenderse a la región occidental de Guatemala. También se proyecta la generación de espacios regionales de formación de recursos humanos e instituciones propias que puedan dedicarse a la investigación y sistematización de procesos en las áreas económica, social y política, para proveer a las comunidades locales de recursos propios consecuentes con su identidad.

Se busca alcanzar la capacidad económica suficiente y necesaria para generar los recursos que incrementen el patrimonio dedicado a proyectos de beneficio para la comunidad en general. En cada una de las comunidades que cuentan con una agencia vinculada a CDRO-REFICOM se quiere establecer un modelo de desarrollo local que pueda ser replicado en los ámbitos regional, nacional e internacional. Estos anhelos se han ido logrando gracias a la estrategia de intervención planteada en la alianza de actores y comunidades en el marco de la APP.



## Capítulo 7

# Evaluación y conclusiones

En Guatemala, el Gobierno es consciente de la conveniencia de impulsar las APP. Estas son consideradas como un elemento esencial en las leyes de desarrollo rural, Ley de Desarrollo Agropecuario, los programas del MAGA, MINECO Y MINTRABAJO, incluyendo la promulgación de la primera Ley de Alianzas Público-Privadas en 2010 para la construcción de infraestructura de servicios en general.

Asimismo, organismos de cooperación internacional como el BID y el Banco Mundial que apoyan el Programa de desarrollo económico para el sector rural con el MINECO y USAID, que impulsan alianzas y actores de la sociedad organizada en ONG y cooperativas, trabajan junto con la iniciativa privada. Se estima que este modelo en pocos años podría ser la manera más usual de impulsar el desarrollo agropecuario en el país.

En relación con la efectividad global en el logro de los propósitos y resultados de los acuerdos, en particular en relación con la eficacia y la eficiencia de las intervenciones, se puede decir que los resultados no han sido completamente los esperados. Pese a ello, no se resta valor al enorme esfuerzo realizado, sobre todo en un entorno adverso a este tipo de relaciones colectivas. Las APP en los cuatro casos analizados han sido eficaces, pues han logrado en el tiempo su propósito, que ha sido la participación conjunta de sectores de la producción, la agroindustria y la comercialización de sus productos, respetando acuerdos comerciales y llevando a cabo una actividad generadora de ingresos.

En relación con el análisis de la eficacia y el costo incurrido, se estima que han sido procesos que han consumido demasiado tiempo y recursos. Si se hace una evaluación de la relación costo-beneficio, estos podrían ser negativos, debido a que el costo parece ser demasiado alto.

Independientemente de la evaluación económica, socialmente se puede destacar que las APP fueron y son una oportunidad de conexión entre pequeños productores y el mercado, lo que en condiciones normales es un gran avance. Según manifiestan los informantes, este vínculo de mercado está cada vez más consolidado debido a que

hay una gama de lecciones aprendidas que servirán de soporte para planes futuros.

Se pudo constatar que los informantes son claramente conscientes de que en el desarrollo de sus respectivas alianzas han existido problemas clave que deberán tomarse en cuenta para el mejoramiento del desarrollo de los agronegocios o para la creación de nuevas APP, tanto por ellos mismos como por otros actores. Los problemas clave que se destacan son:

- El logro de los propósitos tomó demasiado tiempo, quizá más de lo previsto. Esto se debió a que en la planificación de la alianza se sobredimensionaron las capacidades y oportunidades de lograr en menor tiempo los resultados con el uso de recursos mínimos.
- Poca coherencia de la visión de la APP con las propias de los aliados. Debido a una falta de comunicación efectiva, no siempre se logró la transmisión de la visión sino hasta mucho tiempo después, y en algunos casos aún está en proceso de ser compartida. La superación de este problema requiere una comunicación efectiva que incluye transparencia y claridad en los compromisos y en los beneficios de cada involucrado.

Como toda acción, el aprendizaje es lo más importante, tanto del éxito como del fracaso. Lo aprendido es indispensable para aprovechar el primero o evitar el segundo. En estas experiencias, desde el punto de vista de los informantes y la percepción de los observadores de los casos, se pueden destacar las siguientes lecciones:

- La motivación para el empoderamiento de los actores, de manera que sean conscientes de que son sujetos y no objetos de los propósitos planteados y que los resultados dependen de su activa participación en lo que a cada uno corresponde.
- La motivación para asociarse, reconociendo las ventajas individuales en la participación colectiva.
- La determinación de reglas claras en el planteamiento de propósitos y de mecanismos para lograrlos.

- La definición exacta de funciones.
- La capacidad de administrar las expectativas de las personas y los grupos beneficiarios para no crear falsas esperanzas que después no se puedan cumplir creando un clima de desconfianza.
- Aplicar un concepto sistémico en el desarrollo de la alianza, aprovechando cualquier oportunidad existente que tenga relación con el negocio. No descalificar a nadie, sino tratar de involucrar a todos.

análisis para desarrollar un proceso instrumentalizado y validado de conformación de APP, que sea pertinente pero también factible de adecuaciones a particularidades específicas en otros lugares.

Estas lecciones son elementos de planificación para el futuro y pueden contribuir al logro de mayores beneficios para las empresas y de estímulo para el desarrollo rural. A la luz de las experiencias vividas, estos beneficios se pueden lograr aplicando estrategias de ejecución como las siguientes:

- Acortar la brecha entre productores y consumidores finales, incursionando en los eslabones hasta donde sea posible, sin poner en riesgo los conceptos de cumplimiento con el mercado.
- Crear capacidades empresariales en todos los procesos y en todos los actores aliados a la cadena productiva que sean congruentes unos con otros.
- Las APP deben asociarse a instancias gremiales, cámaras y otros grupos gestores que puedan contribuir con el negocio en que se desarrollan.
- Agregar mayor valor a los productos de los pequeños productores para que así puedan recibir los mayores beneficios para el desarrollo familiar y comunitario.
- Aplicar conceptos de calidad en la producción para ser competitivos en el mercado.
- Mejorar el acceso al crédito con el menor número de intermediarios financieros posibles.

El estudio de estas APP en Guatemala, conociendo las características generales del país en cuanto a potencialidad productiva y humana, conviene que tienen potencial para su reproducción dentro del país o en algún otro país latinoamericano. Es necesario tomar en cuenta los requisitos principales que surgen de las lecciones aprendidas y considerar dos aspectos. Primero, es necesario elaborar un documento de sistematización de la metodología aplicada; si bien es cierto que los actores informantes son conocedores de todo lo que ha sido el proceso, se desconoce si todos los actores tienen clara la misma información. Segundo, es necesario aprovechar estos casos como modelos de estudio y

## Referencias bibliográficas

- ADEL IXCAN. 2010. *Informe de la memoria de labores 2010*. Ixcán, Quiché (Guatemala).
- ADRI-MOSGUA y Gobierno de la República de Guatemala. 2009. *Política Nacional de Desarrollo Rural integral (PNDRI)*. Ciudad de Guatemala.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1985. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Ciudad de Guatemala.
- BANGUAT. 2010. Guatemala: Valor (FOB) de las exportaciones de principales productos, Centroamérica y otros productos al resto del mundo [cuadro en línea] (disponible en: <http://www.banguat.gob.gt/estaeco/envolver.asp?kanio=2010&kdir=ceie\cg&karchivo=ceie01&ktomadir=1>).
- CDRO. 2010. *Informe de memoria de labores. REFICOM: apoyando al desarrollo rural*. Totonicapán (Guatemala).
- DÍAZ ZECEÑA, L. 2010. CEPAL proyecta recuperación [artículo en línea]. Prensa Libre, 22 de julio de 2010 (disponible en: [http://www.prensalibre.com/economia/Cepal-proyecta-recuperacion\\_0\\_302969710.html](http://www.prensalibre.com/economia/Cepal-proyecta-recuperacion_0_302969710.html)).
- FEDECOCAGUA. 2010. Informe de la memoria de labores. Dueños de nuestro propio destino. Ciudad de Guatemala.
- FEDECOVERA. 2010. *Informe de la memoria de labores. Unidos somos uno*. Cobán, Alta Verapaz (Guatemala).
- ENCOVI. 2006. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida-INTECAP. Plan estratégico del INTECAP 2011-2015, p.13.
- MAGA. 2008a. *Política agropecuaria 2008-2012. Desarrollo sostenible de la agricultura y vida rural*. Ciudad de Guatemala.
- MAGA. 2008b. Prosperidad Rural, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Posicionamiento Internacional. Desarrollo Sostenible de la Agricultura y Vida Rural. Febrero, 2008. Guatemala. P.14.
- PNUD. 2005. *Informe sobre desarrollo humano 2005*. Nueva York.
- PNUD. 2010. *Guatemala: hacia un estado para el desarrollo humano. Informe de desarrollo humano 2009-2010* (disponible en: [http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaraiibes/guatemala/Guatemala\\_INDH\\_2009-10.pdf](http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaraiibes/guatemala/Guatemala_INDH_2009-10.pdf)).
- PNUD. 2010. *Análisis situacional de la malnutrición en Guatemala: sus causas y abordaje* (disponible en: [http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/cuaderno\\_malnu\\_final.pdf](http://www.pnud.org.gt/data/publicacion/cuaderno_malnu_final.pdf)).

ALIANZAS  
PÚBLICO-PRIVADAS  
PARA EL DESARROLLO  
DE AGRONEGOCIOS

Informe  
de país:  
Guatemala



Las alianzas público-privadas (APP) se consideran como un mecanismo institucional importante para acceder a recursos financieros adicionales, compartiendo riesgos y haciendo frente a otras dificultades en pos de un desarrollo sostenible e incluyente. A pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola.

En 2010, la FAO inició una serie de evaluaciones de APPs en 15 países de África, Asia y América Latina. El objetivo principal era extraer lecciones que se pudieran utilizar para orientar a sus países miembros sobre cómo colaborar eficazmente con el sector privado para movilizar apoyo para el desarrollo de los agronegocios.

A través de esta serie especial de *Estudios de casos sobre APPs para el desarrollo de agronegocios*, FAO está compartiendo los resultados de los casos individuales sobre los que se basó la evaluación global de las APPs. Esperamos que esta información constituya una contribución que enriquezca el conocimiento sobre las APPs para la toma de decisiones informadas sobre promoción de inversiones para el desarrollo del sector agroalimentario.