

Evaluación del Programa de País

Guatemala

2008-2011

RESUMEN

La Estrategia de País con Guatemala 2008-2011 correctamente identificó las principales restricciones al crecimiento económico del país. Para abordar estas limitaciones, CID planteó la estrategia con Guatemala como una iniciativa piloto donde se definieron pocas áreas de intervención—nutrición, pobreza inter-generacional, infraestructura básica, recaudación tributaria—y se formaron grupos de operaciones orientados a apoyar los objetivos de desarrollo. A nivel de pertinencia, coherencia, y posicionamiento esta iniciativa de CID en Guatemala es evaluada por OVE como muy positiva.

Sin embargo, los retrasos en la autorización de los préstamos por parte del Congreso de la República menoscabaron la efectividad del Banco pues el programa de asistencia perdió la capacidad de explotar las sinergias internas y externas que fueron integradas en su diseño. El desembolso de PBLs sin que las condicionalidades se hubiesen satisfecho, de acuerdo al espíritu del objetivo de los préstamos, comprometió la capacidad del Banco de apoyar el logro de los objetivos de desarrollo. A pesar de los problemas de autorización y ejecución de los proyectos, OVE pudo documentar resultados positivos relacionados al programa Mi Familia Progresá, apoyado técnicamente por el Banco, y a proyectos aprobados bajo estrategias anteriores, especialmente en el área de infraestructura básica.

Los factores que en el futuro pueden contribuir a mejorar la efectividad del Banco en Guatemala y su relación con la próxima administración son: i) mantener el esquema de diseño de la estrategia planteado en la iniciativa piloto implementada en el periodo 2008-2011; ii) mantener el uso de instrumentos de inversión; iii) adecuar el tamaño de la cartera a la capacidad institucional del país y apoyar al GdG a subsanar las debilidades institucionales que limitan el uso oportuno de recursos; y iv) minimizar el uso de dispensas cuando se usen PBLs.

Evaluación del Programa de País

Guatemala

2008-2011

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

2012



Este trabajo se distribuye bajo licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Es libre de copiar, distribuir y transmitir este trabajo a terceras personas, bajo las siguientes condiciones:



Atribución - Debe atribuir el trabajo de la manera especificada por el autor o poseedor de la licencia (pero no de un modo que sugiera que le endorsan a usted o el uso que haga del trabajo).



No uso comercial - No puede utilizar este trabajo para fines comerciales.



No trabajos derivados - No puede alterar, transformar o reutilizar este trabajo.

Exención - Las condiciones arriba señaladas pueden obtener una exención en caso de permiso explícito, por escrito, del autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2012**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS


RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN Y CONTENIDO.....	1
A. Eventos más resaltantes del periodo.....	1
B. Contexto.....	3
1. Desigualdad de Oportunidades	3
2. Baja Capacidad de Generar Ingresos.....	7
3. Problemas de Seguridad	9
2. PROGRAMA DEL BANCO EN GUATEMALA	13
A. Pertinencia, Posicionamiento y Coherencia	13
1. Reducción de la desnutrición crónica	14
2. Reducción de la transmisión inter-generacional de la pobreza.....	17
3. Mejora y conservación de la infraestructura productiva	18
4. Avance en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz	20
5. Otros programas	22
3. EFICIENCIA DEL BANCO EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	25
A. Ejecución del Programa.....	25
4. RESULTADOS.....	31
A. Efectividad, Impacto y Sostenibilidad	32
1. Reducción de la desnutrición crónica	32
2. Reducción de la transmisión inter-generacional de la pobreza.....	33
3. Mejora y conservación de la infraestructura productiva	35
4. Avance en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz	37
5. Otras operaciones completadas durante el período	40
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	43
A. Recomendaciones	45

ANEXO

ACRÓNIMOS

AINM	Atención Integral a la Niñez y la Mujer en la Comunidad
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CID	Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana
CPE	Country Program Evaluation
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
ENRDC	Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GdG	Gobierno de Guatemala
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IETAAP	Impuesto Extraordinario y Temporal en Apoyo a los Acuerdos de Paz
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
ILPES-CEPAL	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de CEPAL
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IUSI	Impuesto Único Sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MIPYMES	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OEA	Organización de Estados Americanos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Policy Based Loan
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PFR	Programa en Función de Resultados
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPMR	Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyecto
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TSE	Tribunal Supremo Electoral



USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VMCE	Viceministerio de Integración y Comercio Exterior
WFP	<i>World Food Program</i>

Este informe fue preparado por un equipo liderado por Irani Arráiz (Economista de evaluación) que incluyó a Roni Szwedzki (Consultor) y Viviana Vélez-Grajales (Consultora). Amanda Telias (Asistente de investigación) prestó excelente asistencia en la elaboración del documento. El trabajo fue realizado bajo la dirección general de Cheryl Gray (Directora). El equipo recibió comentarios de los revisores: Alejandra Palma, Silvia Raw, Alejandro Soriano, Alejandro Pardo, Héctor V. Conroy y Verónica González.

El equipo quisiera agradecer a las instituciones guatemaltecas por la colaboración y asistencia prestadas y especialmente al Sr. Tomás Rosada y la Sra. Anaí Herrera por el apoyo ofrecido desde la sede del Banco. Además quisiera agradecer a colegas en el Banco quienes nos facilitaron datos e información para la preparación del documento. Quisiéramos agradecer especialmente al personal de la Representación del Banco en Guatemala por el valioso apoyo logístico que nos brindaron durante la misión.



Mapa de América Central. Con 14.7 millones de habitantes, Guatemala es con diferencia el país más poblado del Istmo.

© Chris Pecoraro, 2009

Resumen Ejecutivo

Guatemala cuenta con una población de 14,7 millones de habitantes y un PIB per capita de US\$2.863 (2010). Aunque no es uno de los países más pobres de la región en términos del PIB per cápita, cuenta con el Índice de Desarrollo Humano más bajo de América Central, y un elevado índice de desigualdad. Esta situación es producto de una disponibilidad muy limitada de oportunidades para ciertos sectores de la población.

A pesar de que Guatemala ha hecho un gran esfuerzo por aumentar la cobertura de los servicios públicos en las últimas décadas, las tasas promedio de cobertura siguen siendo bajas comparadas con el resto de países de América Latina y sobre todo esconden desigualdades importantes en el acceso a servicios básicos. Los niveles de desigualdad en el acceso están, en general, entre los más altos de América Latina y los sectores más afectados son educación y áreas de infraestructura como agua, saneamiento y electricidad. El grave problema de desnutrición es el ejemplo más claro de las consecuencias del acceso diferencial a los servicios básicos y de la exclusión social. Guatemala cuenta con una de las tasas más alta de desnutrición crónica en el mundo y la más alta de América Latina: 49,8% de los niños entre 3 y 59 meses de edad sufren de desnutrición crónica y el porcentaje asciende a 65,9% entre los niños indígenas.

La dificultad en la provisión de servicios que brinde oportunidades similares a toda la población— independientemente de su raza o lugar de nacimiento—se debe en gran medida a la poca capacidad del Estado para generar ingresos fiscales: Guatemala genera una de las menores cargas tributarias en América Latina y no cuenta con otros ingresos que compensen la baja tributación. Los bajos ingresos se traducen en un Estado mínimo con bajo gasto público y gasto social en un ambiente de profundas desigualdades de oportunidad y graves problemas de seguridad. Los problemas de seguridad cubren un amplio espectro que va desde el crimen organizado—tráfico de drogas, adopciones ilegales—hasta las maras—secuestros, extorsiones a familias y pequeñas empresas en zonas urbanas deprimidas. El problema de seguridad más grave

RESUMEN

El análisis realizado destaca los siguientes hallazgos:

- El Programa de País estaba bien alineado con las necesidades de Guatemala;
- El importante tamaño de la cartera, sumado a una limitada capacidad institucional, condujo a un deterioro de la ejecución;
- La selección inadecuada de instrumentos y unidades ejecutoras comprometió el logro de objetivos de desarrollo;
- Los retrasos en autorización de préstamos ha menoscabado la efectividad del Banco y pueden afectar a su eficiencia en el futuro;
- La iniciativa piloto de CID, focalizando en pocos sectores donde el Banco tenía experiencia, fue positiva.

Palacio Presidencial,
en el centro histórico de Guatemala
© Eduardo Fuentes Guevara, 2011



y de mayor magnitud, por su capacidad de infiltrar y corromper diferentes sectores de la sociedad, es el tráfico de drogas. El alto costo que el problema de seguridad impone al país ha conducido a un bajo nivel de inversión.

La Estrategia de País con Guatemala 2008-2011 identificó a las deficiencias de capital humano, las limitaciones en infraestructura, y el alto índice de violencia y criminalidad como las tres restricciones principales al crecimiento económico del país. Adicionalmente identificó la baja capacidad del Estado para generar suficientes recursos fiscales como la restricción más profunda al crecimiento porque yace detrás de las restricciones anteriores.

Una revisión de diferentes diagnósticos, incluyendo el *Plan Visión de País*—un pacto firmado por los representantes de los partidos políticos en 2006 donde se identificaron los temas prioritarios para el país—y el plan de gobierno, *Plan de la Esperanza*, le permitió a OVE concluir que tanto la Estrategia como el programa de asistencia del Banco aprobado durante el periodo 2008-2011 se concentraron en pocos sectores prioritarios para el Gobierno de Guatemala, pertinentes a las limitaciones fundamentales para el progreso de largo plazo, y donde el Banco tiene experiencia en el país. Los objetivos planteados por la estrategia eran (i) reducción de la desnutrición crónica, (ii) reducción de la transmisión inter-generacional de la pobreza; (iii) mejora y conservación de la infraestructura productiva; y (iv) avance en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz. El programa de asistencia planteado exhibía sinergias importantes no sólo entre los programas del Banco sino con varias

operaciones del Banco Mundial y tenía la capacidad de proporcionar suficiente apoyo en estos sectores para tener impacto sobre el desarrollo de largo plazo.

El Banco, sin embargo, aprobó proyectos adicionales que no apoyaban los objetivos estratégicos, no pueden justificarse en términos de apoyo presupuestario, y en algunos casos ni siquiera habían sido identificados por el Gobierno de Guatemala en su plan de gobierno como prioritarios. Dada la baja voluntad de endeudamiento del Estado guatemalteco, las profundas necesidades correctamente identificadas en el diagnóstico hecho por el Banco, y la baja capacidad institucional del Estado reflejada en las dificultades de ejecución observadas, pareciera no tener sentido que el Banco disperse el esfuerzo de apoyo al país en sectores que no han sido identificados como prioritarios.

El programa de asistencia planteado exhibía sinergias importantes no sólo entre los programas del Banco sino con varias operaciones del Banco Mundial y tenía la capacidad de proporcionar suficiente apoyo en estos sectores para tener impacto sobre el desarrollo de largo plazo.

Durante el periodo 2008-2011 la ejecución de la cartera de préstamos de inversión se deterioró con respecto a la ejecución de administraciones anteriores: aumentó la antigüedad de la cartera (se cerraron pocos proyectos en ejecución), disminuyeron los desembolsos anuales respecto al monto disponible para desembolso, y aumentó el tiempo promedio de extensiones requeridas para ejecutar. Entre las razones que explican este deterioro se encuentran razones estructurales propias del periodo como el bajo espacio presupuestario para recursos de contrapartida producto de las dificultades fiscales del país y, en 2011, las limitaciones impuestas por la Ley de Presupuesto que estipulaba que todos los proyectos de inversión debían estar registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El incremento de aprobaciones de préstamos de inversión durante el periodo 2008-2011 no estuvo acompañado de un aumento de los desembolsos lo cual sugiere que la capacidad de ejecución del país es una limitante al tamaño de la cartera que puede manejar.

Otra razón del deterioro en la ejecución está asociada al bajo compromiso de las administraciones en general con proyectos heredados en cartera. La cartera heredada por la administración Colom en enero de 2008 incluía siete proyectos con cero desembolso y cuatro proyectos en ejecución. De los siete proyectos con cero desembolso tres aún no habían sido autorizados por el Congreso de la República. Estos proyectos habían sido aprobados entre 1998 y 2007 y negociados por administraciones anteriores—con diferentes planes de gobierno y prioridades a las de la administración Colom. Para agosto de 2011 se encontraban en cartera seis proyectos que aún no habían sido autorizados por el Congreso (incluyendo dos aprobados bajo la administración Berger); esto puede resultar en bajo compromiso de la siguiente administración con estos proyectos. De los proyectos en cartera en enero de 2008 sólo uno fue cancelado durante el periodo enero 2008-agosto 2011.

En cuanto a resultados, la mayoría de los proyectos de inversión claves para el logro de los objetivos planteados en la estrategia no han sido autorizados por el Congreso o presentan muy bajos desembolsos—especialmente los concernientes a desnutrición crónica y transmisión inter-generacional de la pobreza. A pesar de las limitaciones de oferta de servicios de salud, nutrición y educación que no pudieron ser abordadas por

Los retrasos en la autorización de los préstamos por parte del Congreso de la República han menoscabado la efectividad del Banco y pueden afectar su eficiencia en el futuro.

el Banco durante el periodo, el programa *Mi Familia Progres*a, apoyado técnicamente por el Banco, ya genera resultados positivos en indicadores intermedios de salud y educación. Varios proyectos en ejecución aprobados bajo estrategias anteriores, especialmente los concernientes a infraestructura productiva, han generado resultados positivos. En cuanto a las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz, a pesar del apoyo técnico y acompañamiento constante que el Banco le brindó al Gobierno de Guatemala, no se logró la aprobación de la reforma tributaria.

Las conclusiones más importantes que se derivan del análisis realizado son:

El deterioro en la ejecución de la cartera sugiere que el país tiene una capacidad institucional limitada y que en las condiciones actuales sólo puede manejar una cartera de menor tamaño a la aprobada durante el periodo 2008-2011. Además de que las aprobaciones fueron superiores a las de periodos anteriores, las cancelaciones fueron menores en un ambiente de baja ejecución—durante el 2008-2011 sólo se canceló un préstamo.

La selección inadecuada de instrumentos y de unidades ejecutoras ha retardado la ejecución de algunos proyectos (ver capítulos 2 y 4). El diseño de otras operaciones ha puesto en riesgo su pertinencia (ver capítulo 2).

La implementación inadecuada de los instrumentos ha comprometido el logro de los objetivos de desarrollo. Los efectos de la crisis de 2008-2009 justificaron el uso de préstamos de libre disponibilidad para cubrir la caída de los ingresos fiscales producto de la recesión. La situación de vulnerabilidad fiscal que vivió el país producto de la crisis se usó, sin embargo, como justificación para desembolsar los PBLs aprobados y autorizados durante el periodo 2008-2011 sin que las condicionalidades se hubiesen satisfecho de acuerdo al espíritu del objetivo de los préstamos—en el caso del PBL fiscal el objetivo no se cumplió porque las condiciones políticas no estaban dadas. Además, los fondos de algunos proyectos de inversión ejecutados durante el periodo fueron reorientados en el pasado para atender situaciones de emergencia. En ambos casos se comprometió el logro de los objetivos de los programas. El Banco cuenta, en principio, con instrumentos como los préstamos de emergencia diseñados específicamente para atender este tipo de situaciones.

Los retrasos en la autorización de los préstamos por parte del Congreso de la República han menoscabado la efectividad del Banco y pueden afectar su eficiencia en el futuro. Por un lado, el programa de asistencia ha perdido efectividad al perder la capacidad de explotar las sinergias internas y externas que fueron integradas en su diseño. Por otro lado, proyectos que no son autorizados durante el ciclo en el que son diseñados son heredados por una nueva administración que no necesariamente comparte las prioridades de la administración bajo la cual fueron diseñados.



A nivel de pertinencia, coherencia, y posicionamiento, la iniciativa piloto usada por CID en el caso de la Estrategia País con Guatemala 2008-2011 es evaluada por OVE como muy positiva. Los objetivos estratégicos y el programa de asistencia planteado para lograrlo fueron altamente selectivos y focalizados en pocos sectores donde el Banco tiene experiencia en el país y donde gracias a las sinergias y al posicionamiento del Banco se puede aportar suficiente apoyo para tener impacto sobre el desarrollo de largo plazo. El programa estaba perfectamente alineado con las necesidades de los beneficiarios, el plan de gobierno y la estrategia del Banco.

La evaluación identificó que el programa *Mi Familia Progres* está generando resultados positivos en indicadores intermedios de salud y educación.

© Charles Taylor, 2008

Estas conclusiones sirven de base a las siguientes recomendaciones:

Mantener el esquema de diseño de la estrategia planteado en la iniciativa piloto.

La iniciativa piloto fue selectiva al escoger pocas áreas de intervención donde focalizó y aglutinó sus esfuerzos de asistencia. Alrededor de estas áreas se diseñaron grupos de operaciones orientados a lograr los objetivos de desarrollo estratégico planteados. Este esquema ha generado sinergias importantes y un mejor posicionamiento del Banco.

Mantener el uso de instrumentos de inversión en sectores claves donde el Banco ha demostrado su capacidad de agregar valor.

Las restricciones principales al crecimiento identificadas en la Estrategia 2008-2011—baja capacidad del Estado para generar suficientes recursos fiscales, deficiencias en capital humano producto de la inequidad, desnutrición infantil, limitaciones en infraestructura básica en áreas rurales y el alto índice de violencia y criminalidad—siguen siendo restricciones

que limitan el desarrollo de largo plazo y áreas que el Banco, si el Gobierno de Guatemala así lo decide, debe seguir apoyando.

Adecuar el tamaño de la cartera a la capacidad institucional del país y apoyar al país a subsanar las debilidades institucionales que limitan la utilización oportuna de los recursos. Se recomienda que la gerencia de CID junto al Gobierno de Guatemala decidan qué operaciones van a mantener en cartera una vez identificados los sectores en los que el Banco apoyará a la nueva administración. Las operaciones que se mantengan en Cartera deben ser presentadas al Congreso para su autorización en caso de ser necesario; las operaciones que no sean percibidas por la nueva administración como prioritarias deben ser canceladas.

Minimizar el uso de dispensas cuando se usen PBLs. Para garantizar que los PBLs logren los objetivos planteados es imprescindible que se satisfagan las condicionalidades propuestas y acordadas en los contratos de préstamo, razón por la cual debe minimizarse el uso de dispensas—especialmente en casos donde la dispensa esté asociada a condicionalidades claves y, al desembolsar los recursos, el Banco pierda la capacidad de apoyar el logro de los objetivos de desarrollo planteados en la operación. El uso de PBLs debe estar limitado además a la promoción de cambios de política. Estos instrumentos deben estar acompañados de operaciones que los complementen para asegurar el cumplimiento de los objetivos—este acompañamiento se planteó adecuadamente en la Estrategia 2008-2011.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración reconoce el trabajo realizado por la Oficina de Evaluación en la preparación de la “Evaluación de Programa de País: Guatemala 2008-2011”. Los hallazgos presentados son oportunos y ponen de relieve temas relevantes para el diálogo con las autoridades y el diseño de la nueva Estrategia de País.

Destaca el enfoque constructivo de la evaluación del programa de país, la cual resalta la pertinencia y coherencia de la Estrategia de País 2008-2012, su focalización y alineamiento con las necesidades prioritarias del país, la coordinación efectuada al interno y externo del Banco, y cómo todo sienta las bases para que el apoyo del Banco pueda tener impacto sobre el desarrollo de largo plazo.

A continuación, la respuesta de la Administración a las diferentes recomendaciones:

Recomendaciones de OVE y respuesta de la administración

Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País	Respuesta de la Administración
<p>Mantener el esquema de diseño de la estrategia planteado en la iniciativa piloto. La iniciativa piloto fue selectiva al escoger pocas áreas de intervención donde focalizó y aglutinó sus esfuerzos de asistencia. Alrededor de estas áreas se diseñaron grupos de operaciones orientados a lograr los objetivos de desarrollo estratégico planteados. Este esquema ha generado sinergias importantes y un mejor posicionamiento del Banco.</p>	<p>De acuerdo. La Administración trabajará por elaborar una Estrategia de País focalizada en superar los principales retos de desarrollo del país, siguiendo la metodología desarrollada por VPC en los últimos años. Dicha metodología permite mantener el esquema de la iniciativa piloto y adoptar un enfoque multisectorial que toma en consideración la experiencia, conocimiento y potenciales ventajas comparativas del Banco respecto a otros organismos de desarrollo.</p>
<p>Mantener el uso de instrumentos de inversión en sectores claves (sic) donde el Banco ha demostrado su capacidad de agregar valor. Las restricciones principales al crecimiento identificadas en la Estrategia 2008-2011—baja capacidad del Estado para generar suficientes recursos fiscales, deficiencias en capital humano producto de la inequidad, desnutrición infantil, limitaciones en infraestructura básica en áreas rurales y el alto índice de violencia y criminalidad—siguen siendo restricciones que limitan el desarrollo de largo plazo y áreas que el Banco, si el GdG así lo decide, debe seguir apoyando.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo. Durante la implementación de la próxima Estrategia de País, el Banco mantendrá el uso de instrumentos de financiamiento en los sectores identificados como prioritarios por el Banco y el nuevo gobierno del País (los cuales podrán no circunscribirse necesariamente a los que se mencionan en la recomendación). Entre los factores que determinarán la selección de sectores de intervención, se tendrán en cuenta los nuevos análisis sobre los retos de desarrollo que se están llevando a cabo de cara a la preparación de la nueva Estrategia de País. El Banco hará esfuerzos para fomentar los temas mencionados por OVE en el diálogo con el país.</p>
<p>Adecuar el tamaño de la cartera a la capacidad institucional del país y apoyar al país a subsanar las debilidades institucionales que limitan la utilización oportuna de los recursos. Se recomienda que la gerencia de CID junto al GdG decidan qué operaciones van a mantener en cartera una vez identificados los sectores en los que el Banco apoyará a la nueva administración. Las operaciones que se mantengan en Cartera deben ser presentadas al Congreso para su autorización en caso de ser necesario; las operaciones cuyos objetivos no sean percibidos por la nueva administración como prioritarios deben ser canceladas.</p>	<p>De acuerdo. Como parte del diálogo de políticas con las nuevas autoridades, se analizará la capacidad de absorción del país en términos de estabilidad macroeconómica al tiempo que se evaluará la cartera en ejecución teniendo en cuenta la capacidad sectorial de ejecución, su pertinencia en el marco de la implementación de la nueva Estrategia de País 2012-2016, y las potenciales necesidades de adaptación de la misma. Las eventuales decisiones relacionadas a cancelaciones serán tomadas en el marco de los ejercicios de programación anuales durante la implementación de la próxima Estrategia de País.</p>
<p>Minimizar el uso de dispensas cuando se usen PBLs. Para garantizar que los PBLs logren los objetivos planteados es imprescindible que se satisfagan las condicionalidades propuestas y acordadas en los contratos de préstamo, razón por la cual debe minimizarse el uso de dispensas—especialmente en casos donde la dispensa esté asociada a condicionalidades claves y, al desembolsar los recursos, el Banco pierda la capacidad de apoyar el logro de los objetivos de desarrollo planteados en la operación. El uso de PBLs debe estar limitado además a la promoción de cambios de política. Estos instrumentos deben estar acompañados de operaciones que los complementen para asegurar el cumplimiento de los objetivos—este acompañamiento se planteó adecuadamente en la Estrategia 2008-2011.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo. Los PBLs ayudan a forjar la capacidad de un país de gestionar el proceso de reforma de políticas y de cambio institucional, reduciendo simultáneamente los costos de transacción por concepto de asistencia externa, ofreciendo un desembolso oportuno de recursos para el presupuesto nacional y representando un importante incentivo para la aprobación e implementación de reformas de política complejas. En este contexto, la Administración del Banco debería tener el margen suficiente para efectuar cambios en la estructura de las operaciones (i.e. paso de dos a tres tramos del PBL social) o incluso evaluar potenciales dispensas puntuales, si con ello se contribuye al logro de los objetivos de mediano o largo plazo deseados. En el caso de Guatemala, los PBLs estuvieron enfocados a impulsar dos áreas esenciales de política pública: la reforma fiscal y la política social. En ambos casos, los PBLs acompañaron el diálogo y la implementación de políticas con resultados exitosos. El Programa de Inversión en Capital Humano (GU-L1017) contribuyó, entre otros factores, a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre y a aumentar las tasas de vacunación y escolaridad de las poblaciones objetivo. Con el Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020), aparte de los logros alcanzados en materia de calidad del gasto y de administración tributaria, se sentaron las bases para la aprobación de la reforma fiscal, la cual tuvo lugar el pasado mes febrero (Ley de Actualización Tributaria, cuyo rendimiento estimado se espera se sitúe en torno al 1% del PIB). El PBL GU-L1020 contribuyó al diseño técnico de la reforma aprobada, así como con la implementación del resto de las condiciones se allanó el camino para la aprobación de la Ley, aspecto reconocido formalmente por el Gobierno de Guatemala. Este caso demuestra que, aun cuando los tiempos políticos no sean plenamente coincidentes con los tiempos de ejecución de los préstamos de política, este tipo de instrumento permite apoyar reformas cruciales para el país con importantes efectos en el largo plazo.</p>



Ciudad de Guatemala, desde el aire.

© Guerrero, 2012

1 Introducción y Contexto

Este informe presenta la tercera evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de las Estrategias del Banco en Guatemala y corresponde al período 2008-2011. Su objetivo es describir los resultados de la actividad del Banco en el país y extraer lecciones que ayuden al Banco a ser más efectivo.

Este primer capítulo examina el entorno en el que la estrategia fue concebida e implementada. Además de hacer un recuento de los eventos más resaltantes del periodo bajo análisis, OVE registró los principales desafíos para el desarrollo del país en 2008, la línea base usada por el Banco para la preparación de la Estrategia. Estos desafíos fueron validados con diferentes diagnósticos, incluyendo el *Plan Visión de País*, un pacto político firmado por los representantes de los partidos políticos en 2006 donde se identificaron los temas prioritarios para el país y se generó consenso sobre lineamientos de políticas de largo plazo a seguir para hacer frente a estos desafíos¹.

A. EVENTOS MÁS SIGNIFICATIVOS DEL PERÍODO

Después de experimentar el mayor crecimiento real de la economía desde los años 70—en 2006 y 2007—Guatemala sufrió a partir de 2008 una desaceleración de su economía². La crisis económica a nivel internacional afectó la demanda de productos de exportación y el envío de remesas lo que provocó una caída de la demanda interna—el 17% de los hogares guatemaltecos reciben remesas que usan para satisfacer necesidades básicas de consumo; las remesas provienen principalmente de los Estados Unidos³. El

RESUMEN

Este primer capítulo examina el entorno en el que la estrategia fue concebida e implementada.

Los principales retos identificados para Guatemala fueron:

- Una elevada desigualdad de oportunidades;
- Una baja capacidad de generar ingresos tributarios;
- Problemas de Seguridad.

Estos desafíos fueron validados con diferentes diagnósticos, incluyendo el *Plan Visión de País* (2006).

1 Se identificaron cuatro temas prioritarios: seguridad, educación, desarrollo rural, y salud y nutrición; y dos temas transversales: macroeconomía y asuntos fiscales (baja recaudación, alta informalidad, baja moral tributaria) y multiculturalidad-interculturalidad (equidad e igualdad de oportunidades, erradicar racismo y discriminación).

2 Sin embargo, Guatemala fue uno de los países de la región que experimentó crecimiento positivo en 2009—0,5% del PIB.

3 *Encovi 2006 y Organización Internacional para la Migración*, “Encuesta sobre Remesas 2010, Protección de la Niñez y Adolescencia”, Marzo 2011.

De acuerdo a datos de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en 2010 fallecieron en Guatemala 6.575 personas por causas asociadas a la desnutrición—durante el mismo año se reportaron 5.960 casos de muertes violentas.

retorno de migrantes guatemaltecos de Estados Unidos y México, estimada en 72.516 personas en 2010, también afectó el flujo de remesas⁴. Adicionalmente, el brote del virus AH1N1 y el aumento de crímenes violentos desaceleraron el crecimiento de la industria turística.

La desaceleración de la economía afectó además la recaudación tributaria que descendió a 9,3% del PIB en 2009, el nivel más bajo de la década y muy por debajo de la meta propuesta en los Acuerdos de Paz. La crisis política que se generó producto del asesinato de Rodrigo Rosenberg y la pérdida en el Congreso de diputados electos bajo la bandera del partido de gobierno creó problemas de economía política que dificultaron las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso impidiendo el proceso de autorización de préstamos (aprobación de fuentes de financiamiento en general), la aprobación de reformas de política, y la aprobación del presupuesto de 2010⁵. La no aprobación del presupuesto de 2010 forzó al Gobierno de Guatemala (Gobierno de Guatemala) a trabajar con el presupuesto de 2009 durante dos años. La restricción fiscal agudizada por los ajustes operativos al presupuesto—transferencias presupuestarias y contención del gasto público—impactaron negativamente la ejecución del plan de gobierno y de la cartera del Banco.

En abril de 2009, el Gobierno de Guatemala firmó un acuerdo stand-by de carácter preventivo con el FMI con el objetivo de abordar los potenciales problemas de balanza de pagos que podrían surgir como consecuencia de la caída en las exportaciones, la reducción de las remesas, y la desaceleración del sector turismo⁶. La disminución de los precios de las materias primas y las débiles condiciones de la demanda interna se tradujeron en una contracción de la inflación en el segundo semestre de 2009.

En junio de 2010 la erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Agatha produjeron pérdidas y daños estimados en 2,4% del PIB, agudizando las dificultades fiscales debido a la necesidad de atender las emergencias que ocasionaron los desastres naturales⁷. Adicionalmente, la variabilidad climática en 2010 redujo drásticamente los rendimientos de las cosechas de granos básicos (frijoles y maíz) que sirven de subsistencia para las familias más vulnerables ubicadas en el corredor seco. De acuerdo a datos de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en 2010 fallecieron en Guatemala 6.575 personas por causas asociadas a la desnutrición—durante el mismo año se reportaron 5.960 casos de muertes violentas⁸.

4 Esta estimación fue realizada por la Organización Internacional para la Migración. Datos del Department of Homeland Security indican que en 2010 fueron removidos de los Estados Unidos 29.378 inmigrantes guatemaltecos.

5 De los 158 diputados electos en 2007 bajo el partido de gobierno, 62 habían cambiado de partido a junio de 2010—39,2% de los diputados. En agosto 2011 el partido de gobierno había perdido el 43,1% de los diputados que fueron elegidos bajo su bandera en 2007.

6 La flexibilidad cambiaria permitió absorber parte del impacto de la crisis sobre la demanda agregada.

7 Estimaciones realizadas por el Banco Mundial, CEPAL, IDB, GFDRR y UNDP.

8 PDH (2011), “IV Informe del Procurador de los Derechos Humanos en seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala” y PDH (2011), “Informe Anual Circunstanciado: Situación de los Derechos Humanos en Guatemala”; respectivamente.



Debido a problemas de seguridad relacionados con el tráfico de drogas, el Gobierno de Guatemala decretó en diciembre de 2010 un estado de sitio en el departamento de Alta Verapaz.

La falta de oportunidades para importantes sectores de la población destaca como uno de los desafíos del país.

© Henryk Sadura, 2009

B. CONTEXTO

Desigualdad de Oportunidades

Guatemala cuenta con una población de 14,7 millones de habitantes (la más grande de Centro América) y un PIB per cápita de US\$2.860 en 2008. El país cuenta con 23 diferentes comunidades lingüísticas y de acuerdo a la más reciente Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2006, el 38,4% de la población se identificaba a sí misma como indígena⁹. Aunque no es uno de los países más pobres de la región en términos del PIB per capita, cuenta con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo de Centro América y un índice de desigualdad elevado (GINI de 53,7 en 2006). Esta situación es producto de una disponibilidad muy limitada de oportunidades para ciertos sectores de la población. Por ejemplo: la escolaridad promedio (adultos de 25 años de edad o mayores), uno de los indicadores que conforman el IDH, es la más baja de la región y sólo alcanzaba 4,14 años en 2010¹⁰.

⁹ Este es el porcentaje más alto en América Latina después de Bolivia donde el 62% de la población es considerada indígena.

¹⁰ De acuerdo con la ENCOVI 2006, mientras la escolaridad promedio entre la población indígena era de apenas 2,32 años, la escolaridad promedio de la población no indígena urbana era de 7,4 años (cifra comparable al promedio de Colombia).

La desigualdad que se observa en Guatemala se explica a través de circunstancias exógenas que el individuo debe enfrentar temprano en la vida y sobre las cuales no tienen ningún control—género, raza, lugar de nacimiento, antecedentes familiares y socioeconómicos.

Paes de Barros et al. (2009) muestra que en Guatemala, más que en el resto de los países de América Latina y el Caribe, la desigualdad que se observa en diferentes dimensiones en adultos y niños se explica a través de circunstancias exógenas que el individuo debe enfrentar temprano en la vida y sobre las cuales no tienen ningún control—género, raza, lugar de nacimiento, antecedentes familiares y socioeconómicos¹¹⁻¹². Si bien la desigualdad que surge de diferencias en el esfuerzo personal puede ser tolerada e incentivada, la desigualdad que surge producto del sesgo en el acceso a oportunidades básicas críticas para el desarrollo en las primeras etapas de la vida es contraria al espíritu de la Constitución y tiene impactos económicos profundos y de por vida para el individuo. Esta desigualdad en el acceso a servicios básicos de educación y salud e infraestructura básica—como agua, saneamiento y electricidad—entorpece la acumulación de capital humano y físico y perpetúa la trampa de pobreza inter-generacional¹³. Aunque Guatemala ha hecho un esfuerzo por aumentar la cobertura de los servicios públicos—que se refleja en las variaciones observadas en varios indicadores de desarrollo (ver Tabla No. 1)—las tasas promedio de cobertura siguen siendo bajas comparadas con el resto de países de América Latina y esconden desigualdades importantes en el acceso a servicios básicos. Los niveles de desigualdad en el acceso están, en general, entre los más altos de América Latina.

Las estimaciones realizadas por Paes de Barros et al. (2009) indican que de las cinco oportunidades básicas analizadas, Guatemala enfrenta los mayores retos de cobertura en cuanto a educación y en áreas de infraestructura como agua, saneamiento y electricidad¹⁴. El índice de desigualdad en acceso va de 0 a 100 e indica la proporción de la oportunidad básica que debería ser reasignada para generar igualdad de oportunidades: 0 indica que no existe desigualdad y 100 indica que sólo un grupo acapara todo el acceso en detrimento de los otros grupos. En Guatemala el índice de desigualdad en el acceso a educación es 5 y a completar sexto grado a tiempo es 27; el índice de desigualdad en el acceso a agua es 10, a saneamiento es 41, y a electricidad es 11¹⁵. Al combinar la cobertura y distribución de estas cinco oportunidades básicas en

11 Paes de Barros et al. (2009), “Measuring Inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean”, The World Bank.

12 En adultos la desigualdad puede observarse en el acceso a educación universitaria o a un trabajo de buena calidad y en niños en acceso a educación básica, salud, nutrición, y servicios básicos.

13 En 2006 el 65,5% de la población del país entrevistada por Latinobarómetro opinaba que los guatemaltecos no tenían iguales oportunidades para salir de la pobreza.

14 Estas cinco oportunidades básicas son asistir a la escuela (niños entre 10 y 14 años de edad), completar el sexto grado de primaria a tiempo (a los 13 años de edad), tener acceso a agua, saneamiento y electricidad (niños entre 0 y 16 años de edad). La probabilidad de que un niño de 13 años de edad en Guatemala complete el sexto grado de primaria a tiempo es de 33%—la más baja en los 19 países analizados—mientras en México es de 88%. La proporción de niños entre 10 y 14 años de edad que asiste a la escuela en Guatemala es de 81%—la más baja en los 19 países analizados—y 99% en Chile. La proporción de niños entre 0 y 16 años de edad que habita en una vivienda con acceso a agua en Guatemala es 77%—en Costa Rica es 98% y en El Salvador 55%. La proporción de niños entre 0 y 16 años de edad que habita en una vivienda con acceso a saneamiento en Guatemala es 34%—en Costa Rica es 92% y en Nicaragua 21%. La proporción de niños entre 0 y 16 años de edad que habita en una vivienda con acceso a electricidad en Guatemala es 75%—en Chile es 100% y en Nicaragua 65%.

15 La medida de desigualdad en la provisión de estos servicios a diferentes grupos—definidos por las características de sus circunstancias: género, raza, lugar de nacimiento, antecedentes familiares y socioeconómicos—compara el acceso de los diferentes grupos con el promedio de la población. El índice de desigualdad de asistencia a la

un solo indicador se muestra que Guatemala junto con Nicaragua presentan los índices de oportunidad más bajos de los 19 países analizados—baja cobertura y elevados niveles de desigualdad—lo que coloca a sus poblaciones en situación de desventaja¹⁶.

TABLA NO.1. EVOLUCIÓN DE INDICADORES SOCIALES

	Guatemala			Prome- dio LAC	Promedio CA
	2000	2006	2008	2008	2008
PIB per capita, PPP US\$ constantes 2005	3,692	4,178	4,367	9,806	6,891
Pobreza Total (% de la población)	56.2	51.0			39.8
Alfabetización (% personas mayores a 15 años)	69.1 *		73.8	91.1 ‡	87.0
Tasa Neta de Matriculación-Primaria	85.4	94.4	95.1	93.7	95.2
Tasa Neta de Matriculación-Secundaria	26.9	38.1	39.9	72.8	55.2
Esperanza de Vida	67.7	69.9	70.3	72.3	74.2
Partos institucionales (% del total)	41.4 *		51.3 ‡	89.4 ‡	85.3
Cases de Hospital (por 1000 habitantes)	0.5		0.6		1.2
Inmunización, DPT (% de niños entre 12-23 meses de edad)	84	89	96	92.0	91.4
Tasa de Mortalidad Infantil (por 1000 nacidos vivos)	38.6	34.5	33.3	19.7	18.0
Tasa de Mortalidad Menores (por 1000)	48.2	42.4	40.7	23.5	21.9
Desnutrición Crónica	54.3 *		49.8	14.1 ‡	20.8
% Población con acceso a una fuente de agua mejorada	89	92	94	93.0	89.6
% Población con acceso a una instalaciones sanitarias	74	78	81	79.0	74.8

* 2002, † 2005, ‡ 2009

Fuente: WDI, ENSMI 2008/2009

El grave problema de desnutrición es el ejemplo más claro de las consecuencias del acceso diferencial a los servicios básicos y de la exclusión social. Guatemala cuenta con una de las tasas más alta de desnutrición crónica en el mundo y la más alta de América

escuela es 0 en Chile y 7 en Honduras; el de completar el sexto grado de primaria a tiempo es 2 en Jamaica y 27 en Guatemala (el más alto de los 19 países bajo análisis). El índice de desigualdad de acceso a agua es 1 en Costa Rica y 28 en Nicaragua; el de acceso a saneamiento es 4 en Costa Rica y 49 en Nicaragua; el de acceso a electricidad es 0 en Chile y 24 en Nicaragua.

¹⁶ Análisis hechos por OVE siguiendo la misma metodología indican que en el caso de inmunizaciones los índices de desigualdad son bajos—entre 0,6 y 1,6 para tuberculosis, difteria, polio, y sarampión. No así en el caso de alfabetización de niños de 7-16 años de edad y trabajo infantil de niños de 7-16 años de edad donde los índices de desigualdad alcanzan 5 y 6, respectivamente. El índice de desigualdad en el uso de la vacuna pentavalente, introducida en 2005, es 16,5.

La evidencia en Guatemala indica que el bajo nivel de educación de los adultos en el hogar es uno de los factores más importantes para explicar la desnutrición crónica en los niños.

Latina—49,8% de los niños entre 3 y 59 meses de edad sufren de desnutrición crónica de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2008/2009; el porcentaje asciende a 65,9% entre los niños indígenas^{17,18}. La evidencia en Guatemala indica que el bajo nivel de educación de los adultos en el hogar es uno de los factores más importantes para explicar la desnutrición crónica en los niños. El acceso a agua potable, al sistema de recolección de basura, y la presencia de inodoro en el hogar también explican los niveles de desnutrición crónica; al igual que la raza de los niños y la habilidad de los padres de poder comunicarse en castellano¹⁹.

La desnutrición en edad temprana conlleva graves consecuencias a largo plazo. La carencia de micronutrientes esenciales tiene serias consecuencias sobre la salud y la capacidad de aprendizaje: aumenta el riesgo de muerte y deteriora el desarrollo cognitivo en los niños afectando la productividad y el potencial para generar ingresos al llegar a la edad adulta. Por ejemplo, niños menores de tres años que participaron en programas de nutrición en los años 70 en Guatemala generan salarios 46% superiores al grupo de control cuando se convierten en adultos²⁰. El costo asociado a la desnutrición de los niños fue estimado por CEPAL en 11,4% del PIB anual en el caso de Guatemala^{21,22}. Todos estos datos sugieren que una forma más eficiente de tratar el problema de la desnutrición crónica es a través de programas masivos dirigidos al tratamiento y prevención de la desnutrición. Usando estimaciones hechas por el Banco Mundial, OVE calcula que la inversión en estos programas en el caso de Guatemala sería de 0,21% del PIB—o 21,6% del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social—muy por debajo del costo de 11,4% del PIB al no intervenir²³.

17 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 2010. "Informe final V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009."

18 La baja estatura de la población maya en Guatemala no puede atribuirse a factores genéticos. La evidencia indica que niños de padres mayas guatemaltecos nacidos y criados en los Estados Unidos alcanzan estaturas significativamente superiores a sus pares nacidos y criados en Guatemala—11,54 cm a los 12 años de edad (Bogin y Loucky 1997; Bogin et al. 2002).

19 Ver Marini A, y Gragnolati M. 2003. Malnutrition and Poverty in Guatemala. *World Bank Policy Research Paper* No. 2967.

20 Ver Hoddinott, J., J. A. Maluccio, J. R. Behrman, R. Flores, and R. Martorell. 2008. "Effect of a Nutrition Intervention During Early Childhood on Economic Productivity in Guatemalan Adults." *Lancet* 371: 411–16.

21 Cifra correspondiente a 2004. Ver Rodrigo Martínez y Andrés Fernández, "The Cost of Hunger: The Social and Economic Impact of Child Undernutrition in Central America and the Dominican Republic". CEPAL & WFP, 2008.

22 Este costo corresponde a gastos adicionales en la forma de casos que debe manejar el sistema de salud como resultado de mayor riesgo de diarreas, infecciones respiratorias agudas, anemia y casos de tratamiento directo de niños con bajo peso incluyendo marasmo y casos de kwashiorkor; incluye costos del sistema educativo asociados a bajo rendimiento escolar producto de la desnutrición que conlleva a la repetición de grado; y además incluye pérdidas en la productividad generada por la actual población en edad laboral que sufrió de desnutrición durante su infancia (baja escolaridad y muertes durante el primer año de edad)

23 Para estos cálculos se usaron las estimaciones en Horton et al. 2010, "Scaling Up Nutrition, What will it Cost?" The World Bank.

Baja Capacidad de Generar Ingresos

La dificultad en la provisión de servicios que brinde oportunidades similares a toda la población— independientemente de su raza o lugar de nacimiento—se debe en gran medida a la poca capacidad del Estado guatemalteco de generar ingresos. En la última década, el 92,8% de los ingresos del gobierno central ha provenido de la recaudación tributaria. Pero históricamente Guatemala ha generado una de las menores cargas tributarias en América Latina y a diferencia de los otros países con cargas similares no cuenta con otros ingresos que compensen la baja tributación²⁴. El país además se ha caracterizado por ser fiscalmente conservador: la recaudación tributaria es baja al igual que el endeudamiento público—el más bajo de América Central, correspondiente a 20,1% del PIB en 2008 (24,2% en 2010)—lo que se ha traducido en uno de los gastos públicos y gastos sociales más bajos de América Latina en un ambiente de profundas desigualdades de oportunidad²⁵. El gasto público promedio entre 2000 y 2007 fue de 14,2% del PIB y el gasto social de 7,2% del PIB²⁶. Guatemala contaba, en 2008, con el gasto público per capita más bajo en educación, salud, y seguro social en América Latina—US\$49, 20, y 19 por habitante, respectivamente; mientras Uruguay gastaba en esos mismos rubros US\$354, 364, y 897, respectivamente. Además de ser bajo, el gasto social es pro-rico: el gasto en salud que recibe el 40% de la población más pobre es sólo 32,7% del gasto total mientras el 20% más rico recibe el 20,4% del gasto en salud²⁷. En el caso de la educación terciaria el contraste es aún mayor: el 40% más pobre recibe tan solo el 5% del gasto en educación terciaria mientras el 20% más rico recibe el 79% del gasto.

Guatemala ha generado históricamente una de las menores cargas tributarias en América Latina, no contando con otros ingresos que compensen la baja tributación.

Adicionalmente, existen limitaciones legales para la asignación de los recursos al presupuesto lo que lo convierte en un presupuesto rígido. El 92% del presupuesto total no es susceptible de reorientación porque corresponde a asignaciones mandadas por la Constitución, disposiciones legales y compromisos como salarios, pago de deuda, jubilaciones y aportes institucionales. El margen de maniobra para orientar las políticas públicas del país a través del presupuesto público es bajo.

Los diferentes intentos de adelantar una reforma fiscal han encontrado resistencia por parte del sector empresarial, quien posee un fuerte grado de influencia sobre el sistema político guatemalteco²⁸. Los argumentos esgrimidos para justificar la resistencia son

24 Aunque México y Panamá tienen cargas tributarias históricas similares a las de Guatemala, estos países cuentan con ingresos no tributarios provenientes de la explotación de hidrocarburos y el canal de Panamá que les permiten un mayor margen de maniobra para cubrir el gasto público. En Panamá, por ejemplo, los ingresos tributarios representan tan solo 39% de los ingresos totales del gobierno central.

25 Aunque el endeudamiento público es bajo, el servicio de la deuda pública como porcentaje de la recaudación tributaria ha mostrado una tendencia al alza en los últimos años y alcanza 20,1%. El BID es el mayor acreedor de Guatemala con 37,1% del saldo de deuda externa.

26 El gasto público más bajo corresponde a Haití—11,3% del PIB en el mismo periodo—y el gasto social a Ecuador—5,7% del PIB de 2000 a 2006. Fuente: ILPES-CEPAL.

27 Ver Barreix, Bes, y Roca. 2009. “Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.” BID.

28 Ver 1) PNUD (2008), “Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008”; 2) Briscoe y Rodríguez (2010), “A State under Siege: Elites, Criminal Networks and Institutional Reform in Guatemala”; 3) Sanchez, O (2008), “Guatemala’s Party Universe; a Case



Trabajadores informales vendiendo helados en Antigua.

La baja recaudación tributaria representa uno de los principales retos para el país.

© Arturo Peña Romano Medina, 2012

la poca transparencia del Estado y la baja eficiencia del gasto público, además de la excesiva carga de responsabilidad que debe soportar el sector privado en la generación de ingresos públicos. Con respecto a la poca transparencia del Estado y la baja eficiencia del gasto público, diferentes indicadores muestran que la corrupción en Guatemala representa una limitante para su desarrollo y que la magnitud del problema es tan grave como en otros países de América Latina (ver Anexo)²⁹.

En cuanto a la carga que debe soportar el sector privado en la generación de ingresos públicos, la tasa total que según la ley las empresas guatemaltecas deben pagar se encuentra por debajo del promedio de América Latina: 40,9% vs. 48,9% de las ganancias (*Doing Business Report* 2011)³⁰. A pesar de que las tasas son comparativamente bajas, datos de CEPAL muestran que la evasión del impuesto sobre la renta (ISR) alcanza 5,4% del PIB— sólo por debajo de Argentina y Ecuador³¹. Esto se refleja en la baja recaudación del ISR como porcentaje del PIB: 3,3% del PIB en 2008 frente a 4,7% del PIB en promedio en América Latina. Adicionalmente, las estimaciones de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) indican que el gasto tributario—la recaudación que deja de percibirse por la aplicación de

Study in Under-institutionalization”; 4) ASIES (2008), “Guatemala: Monografía de los Partidos Políticos 2004-2008”; 5) Marroquín, M (2003), “Guatemala, Estudio de caso nacional. Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina”.

29 Global Competitiveness Report del Foro Económico Mundial y Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial.

30 En el caso de Guatemala incluye impuesto sobre la renta, impuesto extraordinario y temporal en apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) o impuesto de solidaridad, seguridad social, impuesto a la propiedad, e impuesto sobre intereses.

31 4,6% del PIB corresponde a personas jurídicas y 0,8% a personas físicas. El Enterprise Survey de 2006 indica que las empresas guatemaltecas reportan, en promedio, 72,6% de sus ventas y 69,4% de los empleados para propósitos de pago de impuestos.

regímenes impositivos especiales a sectores o actividades determinadas—representa aproximadamente el 8% del PIB o el 70% de la recaudación, la cifra más alta de América Latina³².

Dada la baja escolaridad, el alto índice de pobreza y las pocas oportunidades de empleo para una gran parte de la población, no debe sorprender que el número de personas físicas que contribuyen al pago de impuestos directos sea bajo y que la tasa de informalidad sea alta. Datos de ENCOVI 2006 indican que sólo el 16% de los trabajadores opera bajo un contrato de trabajo y están afiliados al IGSS—empleo que puede ser considerado formal—y que sólo 37,9% de estos trabajadores formales devengan un salario superior al mínimo requerido por ley para el pago del ISR³³. El 38,3% de la fuerza laboral trabaja por cuenta propia en operaciones unipersonales, como jornaleros, o en operaciones familiares sin cobrar un salario³⁴.

Problemas de Seguridad

La baja generación de ingresos ha conllevado a un Estado mínimo que enfrenta ahora graves problemas de seguridad. El gasto promedio en seguridad se ha deteriorado en los últimos años a pesar de que el problema se ha agravado como lo demuestran las encuestas de opinión. Como porcentaje del PIB, el gasto de seguridad en Guatemala es el menor de América Central³⁵.

Los problemas de seguridad cubren un amplio espectro que va desde el crimen organizado—tráfico de drogas, adopciones ilegales—hasta las maras—secuestros, extorsiones a familias y pequeñas empresas en zonas urbanas deprimidas. De acuerdo al Banco Mundial, el costo económico directo del crimen y la violencia en Guatemala es de aproximadamente 7,7% del PIB—costos de salud que incluyen gastos médicos, pérdida de producción debido a muertes y lesiones; costos institucionales que incluyen gastos adicionales del gobierno en seguridad y el sistema de justicia; costos de seguridad privada de hogares y negocios; y costos asociados a pérdidas de bienes que sufren empresas e individuos³⁶. Esta cifra no contempla el costo de oportunidad de inversiones que no se realizan y empleos que nunca se materializan. Guatemala, por

7,7% del PIB

Costo económico directo
estimado de la violencia en
Guatemala
(Banco Mundial)

32 En el caso de Guatemala el 79,1% del impuesto sobre la renta se recauda sobre la renta de personas jurídicas. La recaudación como porcentaje del PIB es de tan solo 2,6% del PIB, muy por debajo de la recaudación del IVA de 6,2% del PIB.

33 Personas individuales que trabajan en relación de dependencia con ingresos anuales superiores a Q36.000.

34 Los productos vendidos en el sector informal son, en el mayor de los casos, producidos por el mismo microempresario (tortillas, helados, etc) y vendidos al consumidor final. El microempresario promedio tiene muy bajo nivel educativo, invierte 48 horas a la semana en su negocio y no tiene acceso a ninguna fuente de financiamiento diferente a sus propios recursos. Las ventas mensuales promedio equivalen a US\$250 (Enterprise Survey, Sector Informal 2010).

35 PNUD, “Información sobre el Gasto Público de Seguridad y Justicia en Centroamérica 2006-2010, Resultados preliminares para la Conferencia de Apoyo a la Estrategia de seguridad en Centroamérica”, Junio 2011

36 World Bank, “Crime and Violence in Central America: A Development Challenge”, 2011

ejemplo, posee la inversión directa extranjera más baja de América Central—1,5% del PIB entre 2000 y 2008³⁷.

Soldados de patrulla en Guatemala.
El problema de seguridad es
especialmente severo en los
departamentos del Petén e Izabal.
© Laurent, 2008



En 2008 el Global Competitiveness Report identificaba al crimen y el robo como el factor más problemático para hacer negocios en Guatemala—19,7% de los entrevistados; el porcentaje aumentó a 25,6% en 2010. Este es el mismo factor identificado por las empresas entrevistadas en el Enterprise Survey del Banco Mundial—43,8% de las empresas lo identificaba en 2010 como la principal limitación para el crecimiento y operación del negocio.

El problema de seguridad más grave y de mayor magnitud es el tráfico de drogas—por su capacidad de infiltrar y corromper diferentes sectores de la sociedad³⁸. Estimados de las autoridades de los Estados Unidos indican que el 90% de la cocaína que transita desde Sudamérica hacia los Estados Unidos lo hace a través del corredor centroamericano y que Guatemala se ha convertido en un punto preferido de almacenamiento y consolidación de ese tráfico³⁹.

37 Durante el mismo periodo: El Salvador 2,8%, Costa Rica 4,7%, Honduras 5,6%, Nicaragua 6% y Panamá 7%. La inversión bruta de capital fijo del sector privado, 13,2 % del PIB, es la segunda más baja después de El Salvador.

38 La preocupación de la sociedad producto de la infiltración de las redes de delincuencia organizada en el Estado llevó a que en 2007, por acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, se creara la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). La CICIG es un órgano independiente de carácter internacional que trabajan bajo las leyes, Cortes y procedimientos guatemaltecos con el objetivo de fortalecer el sistema de justicia y erradicar las redes criminales que operan dentro de los órganos de Estado.

39 Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos de América en Guatemala.

La magnitud del problema se hace palpable al comparar el valor de esta misma droga en las calles de los Estados Unidos con el PIB de Guatemala: mientras el primero era de aproximadamente US\$35 mil millones en 2008, el segundo alcanzaba US\$39 mil millones el mismo año⁴⁰. Las áreas con roles especiales en el tráfico de drogas, usualmente puertos y zonas fronterizas, son las mayormente afectadas por la violencia que acompaña a estas actividades. Los departamentos del Petén e Izabal poseen, junto a los departamentos aledaños de Cortez y Atlántida en la costa caribeña de Honduras, las tasas de asesinatos más altas de Centro América: 98, 91 y 92 y 108 asesinatos por 100.000 habitantes, respectivamente⁴¹.

⁴⁰ Datos sobre el valor del tráfico de droga provienen del World Drug Report 2010.

⁴¹ *United Nations Office on Drugs and Crime*, "The Globalization of crime, A Transnational Organized Crime Threat Assessment". 2010



Raíces de árbol Caoba (*Swietenia macrophylla*) en la jungla del Petén, Guatemala.

2 Programa del Banco en Guatemala

En este capítulo se analiza la relevancia, el grado en el que el diseño y los objetivos de la estrategia y del programa de asistencia eran compatibles con las necesidades del país y con los planes de desarrollo y prioridades del Gobierno de Guatemala; y la coherencia del programa de asistencia, el grado en el que se adoptaron medidas destinadas a favorecer las sinergias internas y externas dentro del programa.

El capítulo incluye una evaluación de la validez tanto del diagnóstico como de la estrategia, y de la suficiencia y consistencia del programa de asistencia con la estrategia en el marco de acontecimientos económicos y sociales, problemas de economía política y el enfoque de otros socios para el desarrollo de Guatemala. Este ejercicio no está relacionado con la ejecución del programa de asistencia que será discutido en el Capítulo 4.

PERTINENCIA, POSICIONAMIENTO Y COHERENCIA

El diagnóstico de crecimiento realizado por el Banco como preparación para el diseño de la Estrategia identificó a las deficiencias de capital humano, las limitaciones en infraestructura, y el alto índice de violencia y criminalidad como las tres restricciones principales al crecimiento económico de Guatemala. Adicionalmente identificó la baja capacidad del Estado para generar suficientes recursos fiscales como la restricción más profunda al crecimiento porque yace detrás de las restricciones anteriores. El diagnóstico dio lugar a la publicación por parte del Banco del libro *Más Crecimiento, más Equidad: Prioridades de Desarrollo en Guatemala*.

A diferencia de la Estrategia 2004-2007, la Estrategia del BID para Guatemala en el periodo 2008-2011 se concentró en pocos sectores y estos sectores ya habían sido trabajados con el programa de asistencia 2004-2007.

RESUMEN

Los objetivos estratégicos planteados en la Estrategia 2008-2011 fueron:

- Reducir la desnutrición crónica;
- Reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza;
- Mejorar y conservar la infraestructura productiva; y
- Alcanzar las metas de recaudación acordadas.

Los objetivos estratégicos y el programa de asistencia planteado para lograrlos fueron altamente selectivos y, en general, focalizados en pocos sectores.

A nivel de pertinencia, coherencia y posicionamiento, la iniciativa piloto usada por CID en Guatemala es evaluada por OVE como muy positiva.

Los objetivos estratégicos planteados en la Estrategia 2008-2011 fueron:

Reducción de la desnutrición crónica
Reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza
Mejora y conservación de la infraestructura productiva
Avance en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz.

El primer y segundo objetivos abordan las deficiencias del capital humano y adicionalmente atacan los graves problemas de desnutrición infantil, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. El Banco junto con el Gobierno de Guatemala decidieron no abordar el problema de violencia y criminalidad debido principalmente a las limitaciones en el tipo de operaciones que el Banco puede financiar y las necesidades identificadas por el gobierno⁴². Sin embargo, durante la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica celebrada en junio de 2011, el Banco se comprometió a apoyar financieramente la estrategia regional de seguridad y los programas nacionales de seguridad ciudadana en América Central—US\$500M en un periodo de dos años.

Los objetivos estratégicos del Banco estaban completamente alineados con objetivos específicos propuestos por el Gobierno de Guatemala en su plan de gobierno, Plan de la Esperanza, presentado al país en 2008. Además estaban alineados con el Plan Visión de País, el pacto político apoyado por los partidos en 2006 con la idea de generar consenso sobre lineamientos estratégicos de largo plazo. El contexto en el que se preparó la Estrategia del Banco, discutido en el capítulo I, muestra que los objetivos estratégicos planteados por el Banco y el programa de asistencia propuesto para lograr esos objetivos, discutido a continuación, son pertinentes a las limitaciones fundamentales para el progreso de largo plazo y el desarrollo socioeconómico en Guatemala. Es importante destacar la alta coherencia del programa de asistencia planteado, especialmente en el área social y cuán bien se adecua este programa a la política social del Gobierno de Guatemala que descansa en el programa de transferencias condicionadas, *Mi Familia Progres*a, creado en abril de 2008⁴³.

1. REDUCCIÓN DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA

Dentro del pilar de solidaridad y de la política de desarrollo social, el Gobierno de Guatemala planteó como objetivo específico el “asegurar las condiciones e inversiones

⁴² La operación en cartera en esta área—*Apoyo a la Prevención de la Violencia* (GU-0163)—fue reformulada y se convirtió en una operación de apoyo a la competitividad.

⁴³ El programa de Transferencias Monetarias Condicionadas apoya económicamente a familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema que habitan en áreas rurales y zonas marginales.

necesarias que garanticen los derechos a la salud, educación y nutrición, favoreciendo el desarrollo de la capacidad productiva de bienes y servicios que el país necesita”⁴⁴. En el área de nutrición se planteó como estrategia “garantizar un nivel básico de nutrición a la población guatemalteca, particularmente a madres y niños en situación de pobreza y pobreza extrema de áreas rurales y urbano marginales”. El Gobierno de Guatemala creó además la *Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica—ENRDC*—que se apoya en intervenciones como *Mi Familia Progres*a, el programa de transferencias monetarias condicionadas focalizado en municipios con niveles elevados de pobreza y pobreza extrema donde los niveles de desnutrición crónica son altos.



La reducción de la desnutrición crónica fue una de las prioridades gubernamentales apoyadas por el Programa de País.

© BID, 2008

La operación propuesta en la Estrategia del Banco para atacar este objetivo (Programa de Implementación del Plan Nacional de Reducción de la Desnutrición—GU-L1038) no fue aprobada como una operación independiente. Por el contrario, fue combinada con el préstamo de salud propuesto a través del *Programa de Mejora del Acceso y la Calidad de los Servicios de Salud y Nutrición* (GU-L1022) que en coordinación con el *Programa Expandiendo Oportunidades para Grupos Vulnerables* del Banco Mundial buscaba ampliar la cobertura de servicios de salud y nutrición básicos en los municipios priorizados y donde se esperaba un aumento de la demanda gracias a *Mi Familia Progres*a⁴⁵. Esta operación es muy pertinente pues aborda de manera directa

⁴⁴ Este objetivo, junto con las estrategias y acciones discutidas en el texto, fueron presentados por el Gobierno de Guatemala en su plan de gobierno, Plan de la Esperanza.

⁴⁵ Este programa fue presentado al Congreso de la República de Guatemala y al no ser autorizado en el tiempo máximo estipulado fue cancelado en mayo de 2011 por el Banco Mundial.

y focalizada los graves problemas de desnutrición con base en el sistema actual de prestación de servicios de salud; y está perfectamente alineada con las necesidades de los beneficiarios, el plan de gobierno y la estrategia del Banco.

Tanto el Programa de transferencias monetarias condicionadas “Mi Familia Progresas” como otros programas de salud y nutrición tuvieron prioridad en el Programa de País

© BID, 2009



Además de esta operación, el *Programa de Inversión en Capital Humano* (GU-L1017) apoyó la extensión del programa de transferencias monetarias condicionadas, *Mi Familia Progresas*, que buscaba, entre otros objetivos, reducir los niveles de desnutrición crónica. Específicamente, el PBL buscaba mejorar la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos en los sectores de educación, salud y nutrición. En el sector de nutrición se buscaba fortalecer el modelo de prestación del programa de nutrición preventiva *Atención Integral a la Niñez y la Mujer en la Comunidad* (AINM-C) y su articulación con servicios institucionales del primer nivel de atención apoyado en el *Programa de Mejora del Acceso y la Calidad de los Servicios de Salud y Nutrición*. El AINM-C se creó en el 2002 con financiamiento de USAID con el fin de disminuir la desnutrición crónica infantil y las tasas de morbilidad y mortalidad materna e infantil mediante el cuidado prenatal, el tratamiento oportuno de enfermedades de los niños y la mejora de prácticas alimenticias y de higiene en el hogar. El *Programa de Inversión en Capital Humano* incluía entre sus condicionalidades la distribución de micronutrientes a los niños y suplementos de ácido fólico y hierro a las mujeres embarazadas y lactantes.

2. REDUCCIÓN DE LA TRANSMISIÓN INTER-GENERACIONAL DE LA POBREZA

También dentro del pilar de solidaridad y de la política de desarrollo social, otro de los objetivos planteados por el Gobierno de Guatemala fue “atender a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad extrema mediante prestaciones y transferencias focalizadas, que les ayuden a satisfacer sus necesidades básicas”. Se planteó como estrategia “atender a las familias del área rural y urbano-marginal a través de la asistencia social, para atender su bienestar”. En abril de 2008 el Gobierno de Guatemala creó el programa de transferencias condicionadas *Mi Familia Progres*a que busca promover la inversión en educación, salud y nutrición de las familias guatemaltecas más pobres con la idea de contribuir a la generación de capital humano⁴⁶.

El Banco programó y aprobó tres operaciones en esta área: el *Programa de Inversión en Capital Humano* (GU-L1017), el *Programa de Mejora del Acceso y la Calidad de los Servicios de Salud y Nutrición Fase I* (GU-L1022), y el *Programa Mi Escuela Progres*a (GU-L1023). Estas tres operaciones están alineadas con las necesidades del país y las prioridades del Gobierno de Guatemala cuya política social descansa sobre el programa de transferencias condicionadas. El PBL *Programa de Inversión en Capital Humano* buscaba consolidar el diseño y los procesos operativos de Mi Familia Progres, apoyar su expansión y reforzar la oferta de servicios de salud, nutrición y educación que resultaran de la demanda generada por el programa. Para esto, los préstamos de inversión *Programa de Mejora del Acceso y la Calidad de los Servicios de Salud y Nutrición Fase I* y el *Programa Mi Escuela Progres*a buscaban ampliar la cobertura de los servicios de salud y nutrición y educación, respectivamente, en los municipios prioritarios. En esta área el programa de asistencia ha demostrado haber creado sinergias importantes, no sólo con otras operaciones propuestas por el Banco sino con operaciones propuestas por el Banco Mundial.

En cuanto a la pertinencia del diseño, el instrumento usado para lograr los objetivos planteados en *Mi Escuela Progres*a es un Programa en Función de Resultados (PFR)⁴⁷. El supuesto subyacente en el uso de este instrumento es que la agencia ejecutora cuenta con recursos propios para emprender el proyecto, y la fortaleza y capacidad institucional para lograr los objetivos⁴⁸. La propuesta para la creación de los PFRs indicaba que este instrumento tendría mayor demanda en casos en los que no se requiriera un gran desembolso de recursos y en los que el tiempo transcurrido entre

⁴⁶Adicionalmente, los programas de transferencias monetarias condicionadas aumentan el ingreso y consumo de los hogares y reducen la pobreza. Aunque el programa fue lanzado por iniciativa del Gobierno de Guatemala en abril de 2008, el apoyo del Banco al programa se alinea con la recomendación del CPE anterior de concentrar el apoyo en la mitigación de los efectos potenciales de la crisis sobre los sectores más vulnerables (recomendación No. 1).

⁴⁷Estos préstamos de inversión desembolsan una vez que los resultados del programa se alcanzan y que el Banco verifica los resultados y los gastos incurridos por el prestatario para alcanzar los resultados.

⁴⁸Los objetivos son: mejora en la cobertura de preprimaria, mejora en el acceso a primaria y mejora en la eficiencia interna (promoción y repetición), mejora en el aprendizaje y fortalecimiento de la educación bilingüe, y mejora de la infraestructura educativa.



El Programa apoyó diversos proyectos de infraestructura social y productiva.

© BID, 2010

la aprobación del proyecto y la generación de los resultados del proyecto fuese breve. Aunque la demanda generada por *Mi Familia Progres*a debía contribuir a que algunas de las metas del programa se cumplieran en un lapso breve, este no era el caso de todos los indicadores: dentro de los indicadores se encuentra, por ejemplo, aumento de 5 puntos en el porcentaje de pruebas en idioma maya que logran las competencias básicas de lectoescritura y matemáticas. Además, la disponibilidad de recursos por parte del Ministerio de Educación para la construcción y reparación de escuelas es bajo comparado con los requerimientos de la operación. El presupuesto interno del Ministerio de Educación (MINEDUC) en 2008 para inversión física era de Q90M equivalente a US\$11,9M; el costo estimado por el programa para infraestructura escolar era de US\$105M, lo que sugiere que el PFR no era el instrumento adecuado para alcanzar los objetivos⁴⁹.

3. MEJORA Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Dentro del pilar de solidaridad y de la política de desarrollo social, el Gobierno de Guatemala planteó como objetivo específico “programar y ejecutar los servicios básicos necesarios y de infraestructura social y productiva que permitan garantizar el acceso a la satisfacción de necesidades y demandas con atención de calidad a la población guatemalteca”. Para esto se planteaban como acciones el “desarrollar programas que garanticen el acceso a agua potable, drenajes, electricidad y vivienda, de calidad, a todas las comunidades”; “implementar programas a nivel local que mejoren los servicios

⁴⁹ En entrevistas realizadas por OVE se dio a conocer que se decidió usar este instrumento por petición de MINEDUC.

sanitarios” y “promover la organización comunitaria en el área rural y urbano marginal para satisfacer sus necesidades y servicios básicos”.

Se planificó lograr el objetivo planteado por el Banco de mejorar y conservar la infraestructura productiva a través de varias operaciones. El *Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Desarrollo Humano-Fase I* (GU-L1039) buscaba consolidar y fortalecer institucionalmente el sector; incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales, urbanas y periurbanas focalizándose en las comunidades más vulnerables según el mapa de pobreza; y apoyar y fortalecer las capacidades de las municipalidades y las comunidades rurales para la administración, operación y mantenimiento de los sistemas. En cuanto al diseño, el mecanismo de ejecución prevé que el programa sea ejecutado por una agencia durante los primeros 18 meses y por una agencia diferente a partir del mes 19 lo que puede generar problemas de coordinación⁵⁰.

El *Programa Multifase de Electrificación Rural-Fase I* (GU-L1018) financia parte del Plan de Electrificación Rural, el plan de inversiones en distribución y transmisión diseñado como parte del proceso de privatización y financiado a través de un fideicomiso que busca ampliar la cobertura a 280.629 nuevos clientes en comunidades rurales. El programa financia obras de infraestructura de distribución y transmisión y conexión de usuarios finales a la red eléctrica en comunidades cercanas a la red existente; y el desarrollo de sistemas aislados usando energía renovable (pequeñas hidroeléctricas, energía eólica, y solar) en zonas donde no es posible acceder a la red existente en el mediano plazo.

Además de estos proyectos aprobados durante el periodo 2008-2011, el Banco continuó ejecutando proyectos aprobados anteriormente y alineados con el objetivo planteado como el *Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural* (GU-0150), el *Programa de Combate a la Pobreza Urbana* (GU-0155) y la *Interconexión Eléctrica entre Guatemala y México* (GU-0171) con saldos altos por desembolsar en 2008. El *Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural* presta asistencia técnica a comunidades elegibles para que estas participen en proyectos para la construcción de sistemas de agua potable y saneamiento, financiados por el programa, y compatibles con su capacidad financiera. El programa estaba orientado a comunidades o grupo de comunidades con una población promedio de 900 habitantes. El *Programa de Combate a la Pobreza Urbana* buscaba mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos marginales en el área metropolitana al ofrecerles acceso a servicios de agua y saneamiento, energía eléctrica, recolección de desechos sólidos, alumbrado público, drenaje pluvial y áreas para recreación además de servicios sociales. El proyecto de Interconexión Eléctrica entre Guatemala y México financia una línea de transmisión eléctrica de 71Km de 400KV para interconectar el sistema eléctrico de Guatemala

⁵⁰ Una de las agencias ejecutoras es el INFOM quien ejecuta el Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural.

con el de México, la expansión de la subestación Los Brillantes en Guatemala y la supervisión de la obra y montajes—la Comisión Federal de Electricidad de México financió 32 Km de línea de transmisión y la expansión de la subestación Tapachula que permitirá la puesta en operación de la interconexión. El objetivo del proyecto era aumentar la oferta de energía en Guatemala, mejorar los precios, y aumentar la seguridad y calidad del suministro eléctrico.

4. AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE RECAUDACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Dentro del pilar de productividad y de la política de desarrollo económico, el Gobierno de Guatemala planteó el objetivo de “optimizar la administración financiera del Estado”. Para esto se proponía como estrategia “revisar los aspectos del Pacto Fiscal pendientes de implementación (mejora de la administración [tributaria], combate al contrabando, revisión de exenciones, exoneraciones y privilegios injustificables)” y además “transparentar los gastos gubernamentales”. Se estimaba que la entrada en vigencia de las medidas del Pacto Fiscal acordadas en 1996 permitiría que la carga tributaria alcanzara el 12% del PIB en el año 2002 (equivalente a 13,2% en 2002 después de ajustar la metodología de cálculo del PIB, realizada en 2006).

El objetivo propuesto por el Banco de avanzar en el cumplimiento de la meta de recaudación se planeó lograr con dos PBLs: el *Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública II* (GU-L1008), y el *Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (GU-L1020); y con dos préstamos de inversión: el *Programa de Apoyo a la Modernización del Ministerio de Finanzas Públicas* (GU-L1031) y el *Programa de Fortalecimiento de la SAT* (GU-L1032). Esta última operación, aunque estaba orientada a afectar la capacidad de recaudación a través de mejoras en la eficiencia de la administración tributaria, no fue aprobada. La razón esgrimida para la no aprobación de esta operación por parte del Gobierno de Guatemala es que era una operación pequeña (US\$2,5M) que desgastaría aún más el proceso de negociación en el Congreso y, adicionalmente, que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) no tenía necesidad de recursos adicionales—su presupuesto corresponde, por ley, al 2% de los ingresos tributarios⁵¹.

Con respecto a las otras operaciones propuestas, el *Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública II* planteaba, dentro de las condicionalidades requeridas para el desembolso, la puesta en operación en la SAT de mecanismos de cruce de información masivos a fin de identificar potenciales evasores del IVA, la implementación de medidas para mejorar la gestión de la institución y la modernización de la gestión aduanera con apoyo del CIAT. El programa además buscaba consolidar las metodologías e

⁵¹ En 2009, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aprobó un convenio con la SAT para administrar US\$1,2M destinados al fortalecimiento de la capacidad institucional de la entidad. La SAT también recibe asistencia técnica del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

instrumentos de gestión para la planificación y ejecución presupuestaria con la idea de incrementar la transparencia y eficacia de la gestión financiera y de adquisición pública⁵².

El *Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* también incluía condicionalidades asociadas con la SAT. Una de estas condicionalidades era la aprobación y puesta en vigencia de la Ley de Modernización y fortalecimiento del Sistema Tributario Guatemalteco que creara un régimen simplificado del IVA y del impuesto sobre la renta para los pequeños contribuyentes, que reformara el impuesto de circulación de vehículos, y que modernizara el impuesto sobre la renta. También se establecía como condición para los desembolsos la puesta en funcionamiento de un sistema de retención del impuesto sobre la renta, de un portal de atención a PYMES para el pago de impuestos—incluyendo el módulo de contabilidad fiscal simplificada—y un sistema de declaración del impuesto sobre la renta e IVA por internet—diferente a sistema BancaSAT usado en el momento de aprobación del PBL. Este programa iba a ser apoyado por una donación del FOMIN, *Simplificación de la Gestión Tributaria de las MIPYMES mediante la Mejora en los Procesos y el Uso de TIC* (GU-M1022), que buscaba facilitar la gestión contable y tributaria de la MIPYME, y por el *Programa de Fortalecimiento de la SAT* (GU-L1032). El programa también consideraba la puesta en funcionamiento de mejoras en los procesos de gestión de carga y de despacho en las aduanas. Muchas de las condicionalidades asociadas con el fortalecimiento de la gestión fiscal en ambos PBLs descansaban sobre los logros alcanzados por el país gracias al proyecto *Manejo Financiero Integral III* del Banco Mundial. El *Programa de Apoyo a la Modernización del Ministerio de Finanzas Públicas* buscaba lograr mejoras en la gestión y transparencia del gasto público.

En resumen, los objetivos estratégicos y el programa de asistencia planteado para lograrlos fueron altamente selectivos y focalizados en pocos sectores. El programa de asistencia diseñado es muy pertinente pues aborda de manera directa y focalizada las áreas identificadas por el Banco y validadas por el Gobierno de Guatemala como prioritarias. El programa aborda los graves problemas de desnutrición; los problemas de desigualdad en la cobertura de servicios de salud y educación al ampliar la oferta para servir a las comunidades más vulnerables según el mapa de pobreza (con el objetivo de reducir la transmisión inter-generacional de la pobreza); los problemas de desigualdad en la cobertura de infraestructura básica (electricidad, agua y saneamiento) al focalizarse en comunidades vulnerables según el mapa de pobreza; y además aborda la baja capacidad del Estado para generar suficientes recursos fiscales al apoyar la reforma fiscal, promovida por el Gobierno de Guatemala, a través de los PBLs. El programa estaba perfectamente alineado con las necesidades de los beneficiarios, el plan de gobierno y la estrategia del Banco. El programa de asistencia refleja un alto grado de sinergias entre proyectos—dentro del Banco y con proyectos del Banco Mundial. El programa de asistencia se desarrolló, además, en áreas donde



Ministerio de Hacienda, Guatemala.

© BID/Willy Heinz, 2009

⁵² El CPE anterior recomendaba el apoyo técnico y financiero en esta área (recomendación No. 5).

A nivel de pertinencia, coherencia, y posicionamiento, la iniciativa piloto usada por CID en el caso de Guatemala es evaluada por OVE como muy positiva.

el Banco tiene experiencia en el país y donde gracias a la coherencia del programa de asistencia y el posicionamiento del Banco puede proporcionar suficiente apoyo para tener impacto sobre el desarrollo de largo plazo. A nivel de pertinencia, coherencia, y posicionamiento, la iniciativa piloto usada por CID en el caso de Guatemala es evaluada por OVE como muy positiva.

5. OTROS PROGRAMAS

Además del programa de asistencia orientado a lograr los objetivos de desarrollo planteados en la estrategia, el Banco aprobó préstamos con garantía soberana que no apoyaban los objetivos estratégicos, no pueden justificarse en términos de apoyo presupuestario y que en algunos casos ni siquiera habían sido identificados por el Gobierno de Guatemala como prioritarios. (La estrategia, sin embargo, dejó abierta la posibilidad de atender iniciativas individuales en el área de manejo y prevención de desastres naturales, inserción internacional e integración, gobernabilidad y seguridad ciudadana). Aunque el PBL *Programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de Guatemala* (GU-L1063), aprobado en 2010, puede justificarse en términos de apoyo presupuestario, no puede justificarse en términos de apoyo a los objetivos estratégicos definidos por el Banco. Los nuevos proyectos de inversión que fueron aprobados durante el periodo 2008-2011 que no apoyan los objetivos estratégicos del Banco y que, por lo general, no pueden justificarse en términos de apoyo presupuestario son el *Programa de Establecimiento Catastral y Consolidación de la Certeza Jurídica en Áreas Protegidas* (GU-L1014), aprobado en 2009, y el *Programa de Apoyo al Comercio y la Integración II* (GU-L1037), aprobado en diciembre de 2008⁵³. En uno de los casos, ni siquiera estaba completamente alineado con objetivos específicos planteados en el plan de gobierno del Gobierno de Guatemala.

El Banco, además, mantuvo en cartera seis proyectos aprobados antes de la preparación de la estrategia y que presentaban cero desembolso en enero de 2008—el monto total de estas operaciones era de US\$192,9M y representaba el 48,4% de la cartera aprobada a esa fecha⁵⁴. En agosto de 2011 dos de estas operaciones aún no habían

⁵³ Con respecto al Programa de Establecimiento Catastral y Consolidación de la Certeza Jurídica en Áreas Protegidas, el Plan de la Esperanza menciona como objetivo específico, dentro de la política de desarrollo municipal, “desarrollar planes de ordenamiento territorial que permitan garantizar el uso adecuado del suelo, la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra y superación de problemas limítrofes” y para esto proponía “apoyar iniciativas municipales de elaboración de catastros que permitan identificar el uso del suelo, recursos existentes y definición de políticas para dar certeza jurídica a la propiedad de la tierra”. Este objetivo no está alineado con el programa que busca, a nivel nacional, catastrar y registrar a nombre del Estado las áreas protegidas de dominio público. El objetivo del Plan de la Esperanza es mejor servido por el Programa de Administración de Tierras del Banco Mundial.

⁵⁴ Estos proyectos son: Programa de Recuperación Ambiental de la Cuenca del Lago Amatitlán (GU0066) aprobado en 2005, Desarrollo Económico Rural desde lo Local (GU-L1006) aprobado en 2006, Desarrollo del Petén para Conservación de la Reserva de la Biósfera Maya (GU-L1002) aprobado en 2006, Programa de Inversión Social para la Reducción de la Pobreza Rural (GU0166) aprobado en 2006, Apoyo a Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva (GU0163) aprobado en 2006 (inicialmente aprobado como Apoyo a la Prevención de la Violencia), y Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal (GU0177) aprobado en 2007.

sido autorizadas por el Congreso. (Ver link Anexos donde se presentan operaciones sin garantía soberana aprobadas durante el período 2008-2011).

Además, la cartera del Banco en Guatemala en 2008 contaba con un proyecto en ejecución que no puede ser clasificado dentro de los objetivos estratégicos del Banco. Este proyecto era el *Programa de Fortalecimiento de la Red Hospitalaria* (GU-L1009) que tiene como objetivo mejorar las condiciones de salud de la población a través de inversión en la infraestructura de la red de servicios de salud. Para esto se planteaba la construcción de hospitales en la zona metropolitana y la rehabilitación de algunos hospitales departamentales (atención de tercer nivel). La ubicación de los nuevos hospitales en la zona metropolitana de la Ciudad de Guatemala se justificó en términos del descongestionamiento de la red hospitalaria existente debido a dificultades de acceso a servicios de atención de tercer nivel en las zonas donde se propuso la ubicación de esos nuevos hospitales. Una de las causas del congestionamiento de los hospitales del área metropolitana, como se indica en el documento de préstamo, es la alta concentración de casos que requieren atención no especializada y que pueden ser atendidos en centros de atención de primer y segundo nivel. De acuerdo a los indicadores de disponibilidad de servicios—medidos como la brecha de centros de salud (segundo nivel) y las brechas de puestos de salud y de centros de convergencia (primer nivel)—preparados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), las necesidades de fortalecimiento de la infraestructura de la red de servicios de salud parecieran estar ubicadas en diferentes áreas geográficas y diferentes niveles de atención a los escogidos en la operación⁵⁵. Esta información sugiere que la forma más apropiada de lograr el objetivo de la operación era a través de la ampliación de centros de atención de primer y segundo nivel a nivel nacional o de la ampliación de centros de atención de tercer nivel en departamentos fuera de la Ciudad de Guatemala donde, según el MSPAS, existen las mayores necesidades⁵⁶.

55 En Mixco, Villanueva, y la Zona 18 (ubicación de los nuevos hospitales en el área metropolitana) existe, según esta información, necesidad de centros de salud (segundo nivel) y puestos de salud (primer nivel); en el resto del país las brechas son mayores y la brecha de centros de convergencia (primer nivel básico) muy alta. Esta información puede ser confirmada con la ENCOVI2006: mientras a un paciente en el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala le toma menos de una hora llegar a un hospital del MSPAS, a un paciente en el departamento de Totonicapán—donde el porcentaje de la población indígena alcanza el 96,6%— le toma más de 4 horas llegar a un hospital departamental. En el área metropolitana sólo el 2% de la población no consultó a un profesional de la salud porque debía esperar mucho tiempo para ser atendido o porque el lugar de atención estaba lejos; en Alta Verapaz—donde el porcentaje de la población en extrema pobreza alcanza el 43,5%, el más alto del país—ese porcentaje es 21%. Con respecto a la atención de tercer nivel, el número de camas por 1000 habitantes en los hospitales departamentales es menos de 1/4 que en los hospitales de la zona metropolitana: de acuerdo a las cifras reportadas en el anexo a la propuesta de préstamo, el índice de camas por 1,000 habitantes en hospitales de la zona metropolitana es de 1,34 mientras que el de los hospitales departamentales es 0,32.

56 Una revisión del Mapeo realizado en 2008 de la Cooperación Internacional en Salud indica que la infraestructura de atención a primer y segundo nivel no estaba siendo apoyada por ninguna agencia de cooperación internacional en ese momento.



Transporte abarrotado en Lago Atitlán, Guatemala.

© Holger Mette, 2011

3 Eficiencia del Banco en la Ejecución del Programa

Este capítulo trata sobre la eficiencia en la implementación del programa de asistencia o la medida en que el diseño y la prestación de asistencia fueron lo más rentable posible. Debido a la falta de herramientas para medir la rentabilidad de la implementación se usaron variables proxy asociadas al tiempo de ejecución.

A. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

Entre 2008 y 2011 las aprobaciones de préstamos con garantía soberana a Guatemala fueron históricamente elevadas pero dentro de lo previsto en la estrategia (US\$1.291M vs US\$1.535M)^{57, 58}. El FOMIN aprobó US\$12M y SCF US\$195,3M; se aprobaron US\$75M en CTs. Los flujos netos al país fueron contra-cíclicos respecto al producto y especialmente respecto al resultado presupuestario del gobierno central: en un contexto de crisis mundial y deterioro de las cuentas fiscales, el Banco incrementó considerablemente los desembolsos al país en 2009 y 2010⁵⁹. El rápido deterioro de los ingresos tributarios junto a la poca flexibilidad del gasto determinaron que el gobierno tuviera una clara preferencia por el instrumento de rápido desembolso: 73% de las aprobaciones y 78% del total desembolsado durante el periodo correspondió a PBLs—frente a 30% del total desembolsado entre 2000 y 2007. La Estrategia planteaba el uso de PBLs como “mecanismos de coordinación” en las áreas donde se quería hacer un trabajo cohesivo—se aprobaron PBLs para tres de las cuatro áreas de intervención propuestas en la estrategia. Los PBLs desembolsados durante el periodo

RESUMEN

El análisis de la ejecución de la cartera del Banco sugiere que:

El país tiene una capacidad institucional limitada para manejar una cartera de gran tamaño, en las condiciones actuales; La selección inadecuada de instrumentos y unidades ejecutoras retardó la ejecución de algunos proyectos; Los retrasos en la autorización de préstamos por parte del Congreso menoscabó la efectividad del Banco, y puede afectar a su eficiencia; La iniciativa piloto de CID para la Estrategia 2008-2011 es calificada por OVE como muy positiva, a nivel de pertinencia, coherencia y posicionamiento.

57 Los montos disponibles para desembolso durante 2008-2010 aumentaron en 72% con respecto al promedio del periodo 2000-2007. Las aprobaciones aumentaron y las cancelaciones disminuyeron.

58 De este monto, US\$40,96M corresponden al FSO (3,2% del monto aprobado). Guatemala tiene acceso a una pequeña porción de financiamiento del FSO además de acceso regular a capital ordinario. US\$983,5M—de los US\$1.291M aprobados durante el periodo—estaban en ejecución en agosto de 2011.

59 En los tres ciclos previos desde 1996 los desembolsos en promedio se habían ubicado entre US\$100M y US\$130M anuales. En el periodo 2008-2010 los desembolsos anuales alcanzaron en promedio a US\$300M.

Mujer maya tejiendo.
© BID/Ricardo Mata, 2008



contribuyeron a cubrir, en promedio, 31,2% del financiamiento externo requerido por el país⁶⁰, ⁶¹.

Las aprobaciones se concentraron mayoritariamente en sectores identificados por la estrategia como prioritarios. Sin embargo, y aunque la estrategia dejaba abierta la posibilidad de atender iniciativas individuales en áreas diferentes a las estratégicas, un 23% del total de préstamos aprobados en el período se concentraron en áreas que no correspondían con los objetivos estratégicos del Banco (ver link Anexos).

Para medir la eficiencia en la ejecución de la cartera se usó como variable proxy el tiempo de ejecución de los préstamos aprobados durante el período 2008-2010 en comparación con la ejecución en el pasado, con lo previsto en el diseño de las operaciones, y con el promedio de los países CID y el Banco en el mismo período. Los problemas de ejecución de los préstamos de inversión han ido en aumento al comparar con ciclos de programación previos. Dos indicadores evidencian la dificultad creciente para ejecutar préstamos. El primero es el incremento de la antigüedad promedio de la cartera en ejecución que pasó de 4,9 años a 5,3 años entre 2007 y 2010. El segundo es la disminución de los desembolsos anuales de proyectos de inversión en proporción al total del monto disponible para desembolsar (o en proporción al monto disponible para desembolsar que ha sido autorizado por el Congreso). Guatemala fue el país CID que mostró un peor desempeño del indicador de desembolsos en los últimos años

⁶⁰ Cubrieron 27,4% en 2008, 32,5% en 2009, y 33,6% en 2010.

⁶¹ El CPE anterior recomendaba al Banco ayudar al país a cubrir las necesidades de financiamiento—que se exacerbaban producto de la crisis económica—de forma rápida y adecuada (volumen) (recomendación No. 2).

(ver Gráfico No. 1). En 2010 se desembolsó sólo el 4,9% de los fondos para inversión disponibles (esta proporción aumenta a 7,1% si se consideran solamente los fondos autorizados por el Congreso). El promedio de desembolso hasta 2007 era 14,3% del monto disponible para desembolsar, a partir de 2008 el promedio cayó a 5,7%⁶².

Adicionalmente, las extensiones del tiempo original de ejecución han ido en aumento en los últimos años. En efecto, el promedio anual de meses de extensión para los préstamos de inversión en Guatemala pasó de 33 meses en 2007 a 56 meses en 2011, mientras que para el resto del Banco los meses de extensión promedio se ubicaron en 27 y 29 para esos mismos años. Debe notarse además que los tiempos originales de ejecución previstos en el diseño de las operaciones son mayores para Guatemala que para los promedios del Banco y CID—48 meses vs 44 y 42 meses, respectivamente. El Gobierno de Guatemala observó que aunque las reuniones de revisión de cartera le son útiles para identificar y resolver problemas administrativos, el Banco no cuenta con mecanismos que le permitan al Gobierno de Guatemala evaluar con frecuencia los resultados parciales que los proyectos van alcanzando.

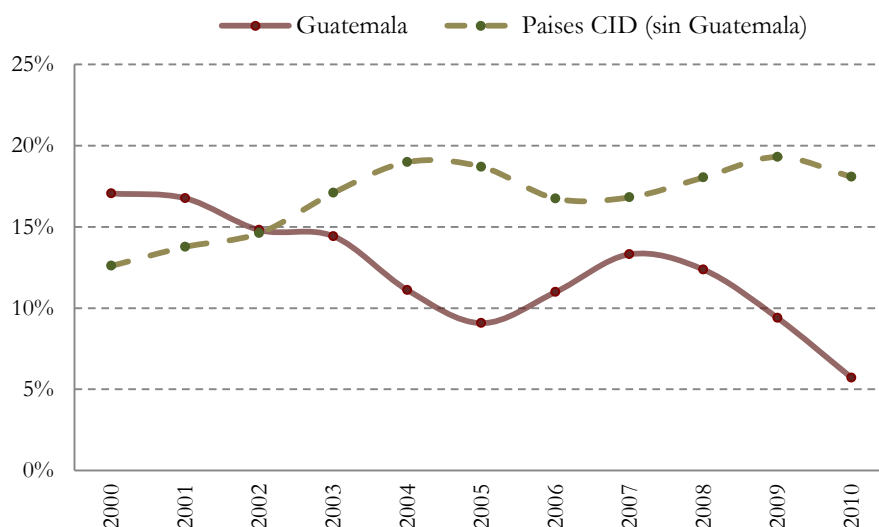


GRÁFICO 1.
Desembolso de la cartera
como porcentaje de los fondos
disponibles
(Promedio móvil 3 años)

Fuente: BID, 2011.

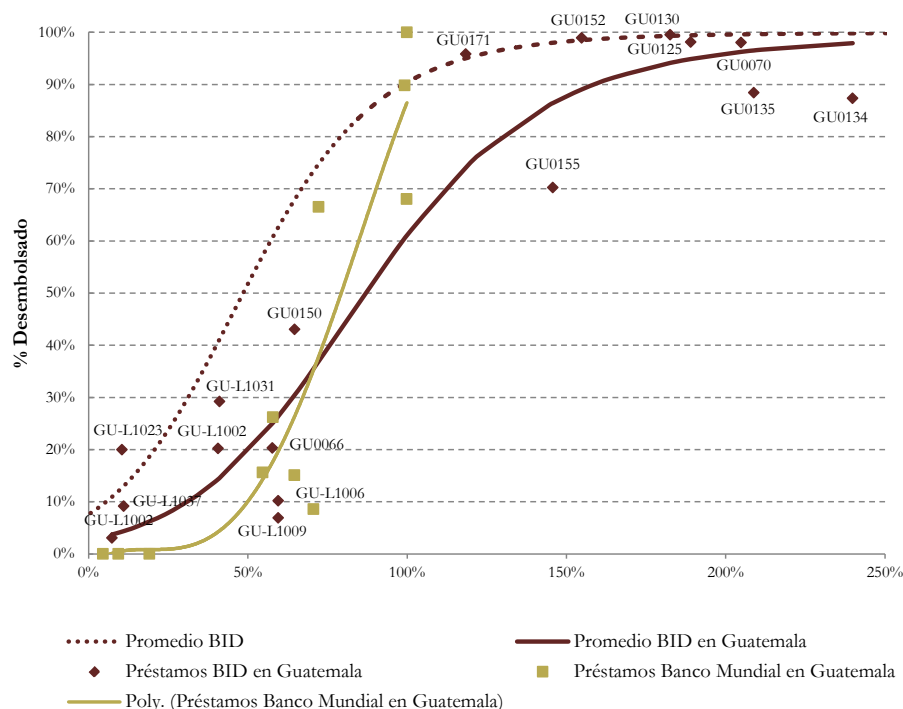
Las dificultades en la ejecución de los préstamos de inversión se explican, de acuerdo a información recopilada de los PPMRs/PMRs, por: baja capacidad institucional y alta rotación de personal, bajo espacio presupuestario para recursos de contrapartida, bajo compromiso con los proyectos, reorientación de recursos para atender situaciones producto de emergencias. Adicionalmente la Ley de Presupuesto de 2011 estipulaba que todos los proyectos de inversión debían estar registrados en el Sistema Nacional

⁶² Los aportes de contrapartida se vieron afectados por la caída en la recaudación tributaria debido a la crisis económica internacional, las necesidades que surgieron producto de los desastres naturales, y la estrategia fiscal contra-cíclica adoptada por el Gobierno de Guatemala.

de Inversión Pública (SNIP) y esto ha generado retrasos en la ejecución en el año 2011 porque es la primera vez que se requiere.

La comparación de la ejecución de préstamos de inversión del BID y del Banco Mundial sugiere que, a pesar de existir razones estructurales que explican los retrasos en la ejecución de los préstamos en general, existen razones adicionales que afectan el desempeño del Banco en particular. El gráfico de curva de desembolsos muestra que los desembolsos en Guatemala no son sólo lentos respecto al resto del Banco sino también a operaciones del Banco Mundial en el país (ver Gráfico No. 2).

GRÁFICO 2.
Eficiencia en la ejecución



Fuente: BID (2011), Banco Mundial (2011)

Además de los problemas de ejecución, en el caso de Guatemala existen problemas adicionales introducidos por retrasos en el proceso de autorización del Congreso que afectan a todos los multilaterales (ver Anexo). La baja institucionalización del sistema de partidos políticos genera dificultades para la coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso. Análisis hechos por OVE indican que durante el periodo 2008-2011 el proceso de autorización en el Congreso se deterioró considerablemente: el tiempo promedio requerido para la autorización de un préstamo de inversión del BID aumentó de 14 meses, previo a 2004, a 35 meses en el periodo 2008-2011⁶³. Factores que parecen aumentar la probabilidad de que los préstamos sean autorizados son: si el préstamo es aprobado bajo la administración de turno, el tiempo transcurrido desde el inicio del periodo legislativo (a menor tiempo mayor probabilidad de que

⁶³ Este análisis está basado en modelos de duración. El promedio para el periodo 2008-2011 está subestimado pues los proyectos aún no han sido autorizados.

sea autorizado), el monto del préstamo (a mayor monto mayor probabilidad de que sea autorizado)⁶⁴. El periodo legislativo que ha experimentado mayores retrasos desde el año 1985 es el periodo legislativo 2008-2011. En relación con estos resultados, el Gobierno de Guatemala manifestó al Banco su deseo de contratar préstamos grandes para disminuir los costos de transacción asociados al proceso de autorización en el Congreso—como ocurrió con la consolidación de los préstamos de salud y nutrición o la pérdida de interés por parte del préstamo a la SAT.

Estos retrasos tienen implicaciones importantes en cuanto al compromiso de las diferentes instituciones con los proyectos: programas que eran prioridad para una administración (a nivel de presidencia o ministerio) no tienen por qué serlo para otra administración 6 años después. Para agosto de 2011, fecha en la cual se completó el análisis, se encontraban pendientes de autorización en el Congreso US\$416M correspondientes a préstamos del BID aprobados entre 2006 y 2011. Esta cifra representaba el 42,5% de la cartera con garantía soberana aprobada por el Banco en Guatemala a la fecha. Para diciembre de 2011 el monto pendiente de autorización en el Congreso era de US\$114M ó 11,6% de la cartera con garantía soberana aprobada por el Banco en Guatemala—los préstamos pendientes fueron autorizados por el Congreso después de la primera ronda de las elecciones presidenciales⁶⁵.

64 Otros factores son: PBLs tienen mayor probabilidad de ser autorizados que préstamos de inversión, préstamos cuya visibilidad en términos de réditos políticos sea mayor son menos probables de ser autorizados.

65 En septiembre de 2011, después de la primera ronda de las elecciones presidenciales, el Congreso autorizó dos préstamos de apoyo presupuestario por US\$515M: uno del BCIE por US\$265M y el Programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de Guatemala (GU-L1063) del BID por US\$250M. En noviembre de 2011 el Congreso autorizó el Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal (GU0177) por US\$30M y el Programa Establecimiento Catastral de la Certeza Jurídica en Áreas Protegidas (GU-L1014) por US\$22M.



Joven guatemalteca descansando en una calle de Chichicastenango, junto a su hijo.

© Lubi Lub, 2011

4 Resultados

Este capítulo resume la efectividad del Banco o la medida en que el programa de asistencia logró los objetivos planteados. Debe aclararse que ninguno de los proyectos de inversión diseñados bajo la Estrategia 2008-2011 ha sido completado y que los que han comenzado a desembolsar tienen porcentajes de desembolso muy bajos; se anticipa, por tal razón, que los resultados aún no pueden ser apreciados.

Los PBLs diseñados, aprobados y autorizados bajo la Estrategia si fueron completados y el análisis de esta sección se basa en estos programas y los préstamos de inversión aprobados bajo estrategias anteriores que han sido ejecutados durante el periodo de análisis con porcentajes de desembolso superiores al 50% pero que no fueron considerados para el análisis de resultados en el CPE anterior⁶⁶.

Los resultados se evaluaron a diferentes niveles: a nivel de préstamo, de ejes temáticos, y a nivel de la estrategia como un todo teniendo en consideración los resultados acumulados del programa de asistencia cuando fue posible hacerlo de esta manera—esto es posible porque existe una relación de causalidad claramente definida entre las acciones propuestas en las diferentes operaciones que conforman el programa de asistencia y los indicadores de resultado escogidos para medir los resultados de la Estrategia. Adicionalmente se analizó la contribución de largo plazo sobre cambios en condiciones para el desarrollo y la sostenibilidad de los resultados.

⁶⁶El CPE anterior evaluó los programas: Mejora de los Servicios de Salud II (GU-0125), Desarrollo Municipal (GU-0134), Reconversión Productiva Agroalimentaria (GU0070), Desarrollo Sustentable del Petén (GU0081), y Manejo Sostenible del a Cuenca Alto Río Lempa (CA0034). A enero de 2008 estos proyectos habían desembolsado 94,7%; 61,6%; 75,9%; 98,3% y 83,1%, respectivamente.

RESUMEN

El análisis de los resultados del Programa del Banco indica que:

La mayoría de los proyectos de inversión claves para el logro de los objetivos de la Estrategia no han sido autorizados por el Congreso o presentan bajos desembolsos (sobre desnutrición crónica y transmisión de la pobreza, especialmente). El programa *Mi Familia Progresá*, apoyado técnicamente por el Banco, ya genera resultados positivos en indicadores intermedios de salud y educación. Proyectos previos en ejecución (especialmente en infraestructura productiva), han generado resultados positivos. No se aprobó la reforma tributaria, a pesar del apoyo técnico y acompañamiento del Banco.

A. EFECTIVIDAD, IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD

1. Reducción de la desnutrición crónica

El indicador definido en la estrategia para medir la contribución del BID al logro de este objetivo fue:

Reducir la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla para la edad) en menores de 3 años en al menos 4 puntos porcentuales en 5 años (con respecto a la línea base de 2008). La cifra de desnutrición crónica presentada por el MSPAS para 2008 es 49,8% para niños entre 3 y 59 meses de edad.

El programa, *Mi Familia Progres*a, ha sido institucionalizado por el Gobierno de Guatemala actual pero ha recibido bajo apoyo por parte de la opinión pública guatemalteca.

El acompañamiento que tanto el Banco como el Banco Mundial plantearon hacer al **Programa Mi Familia Progres**a en el sector nutrición no se ha materializado debido a los problemas de autorización de ambos préstamos en el Congreso de la República de Guatemala⁶⁷. En consecuencia, la cobertura del programa AINM-C en los municipios prioritarios a través del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) y los Grupos Móviles Institucionales (GMI) no ha variado y esta población de niños no está siendo monitoreada y no recibe las dosis de vitamina A y micronutrientes previstos⁶⁸. Como es de esperarse, la evaluación de impacto de Mi Familia Progres a financiada por el Banco no encontró impacto del programa sobre la talla para la edad en ningún grupo de edad ni entre niños indígenas y no indígenas⁶⁹.

Con respecto al **Programa de Inversión en Capital Humano**, a pesar de haberse desembolsado los fondos e indicado que todas las condicionalidades fueron cumplidas, no existe evidencia de que la cobertura en los municipios prioritarios del programa AINM-C a través del PEC haya aumentado y que los beneficiarios estén recibiendo micronutrientes y suplementos—los programas de salud y nutrición del Banco y del Banco Mundial estaban diseñados para apoyar al PBL en este sentido. De hecho, el personal de Mi Familia Progres a que OVE entrevistó indicó que los servicios de nutrición no estaban siendo prestados a los beneficiarios. Además, según el informe comisionado por el Banco para verificar el cumplimiento de las condiciones de salud y nutrición del PBL, las cifras de provisión de servicios son “una estimación de la cobertura en aquellos [beneficiarios] que asisten a los servicios [de salud y nutrición]”

⁶⁷ Entre los requisitos de corresponsabilidad para recibir la transferencia se encuentra el asistir al servicio de salud para el monitoreo y control de crecimiento, dar los micronutrientes y complementos alimenticios a los niños menores de 6 años y asistir a las capacitaciones con respecto a la alimentación de los hijos.

⁶⁸ El Programa de Extensión de Cobertura (PEC) fue lanzado en 1997 para prestar servicios básicos de salud a la población rural e indígena a través de ONGs en áreas donde no llega la red del MSPAS. El conjunto de servicios está concentrado primordialmente en mejorar la salud materno-infantil.

⁶⁹ Las evaluaciones de impacto fueron realizadas por el Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas del Instituto Nacional de Salud Pública de México bajo la coordinación de Juan Pablo Gutierrez. Se hicieron evaluaciones de impacto sobre consumo, salud, educación, nutrición y participación laboral.

y no una medida de cobertura de los beneficiarios del programa en general que era el propósito de las condicionalidades^{70,71}. (Bajo el esquema de verificación seguido, si se reduce al mínimo la oferta de servicios eliminando todos los proveedores menos uno que cumpla con los requisitos del PBL, la condición se daría por cumplida). Este mismo informe de verificación afirma que sólo el 51,5% de los equipos básicos del PEC ofrecen el paquete básico de servicios de salud—la condición era 90% de los equipos—y que estos equipos ofrecen ácido fólico, hierro y micronutrientes a 46,9%; 47,5% y 65,9% de los beneficiarios que los visitan, respectivamente—la condición era 80% de los beneficiarios en 100% de los municipios cubiertos por Mi Familia Progres⁷².

Es importante mencionar que estas fallas no están asociadas al PEC sino a los retrasos en la provisión del programa AINM-C a través del PEC—debido a retrasos en la autorización de los préstamos. El mismo informe de verificación indica, por ejemplo, que los servicios del paquete básico prestados por el PEC son recibidos por el 100% de los beneficiarios: todas las mujeres embarazadas con control prenatal y mujeres con control postnatal y en periodo de lactancia reciben hierro y ácido fólico, por ejemplo⁷³.

2. Reducción de la transmisión inter-generacional de la pobreza

El indicador definido en la estrategia para medir la contribución del BID al logro de este objetivo fue:

Efectividad en la focalización del programa de transferencias monetarias condicionadas, Mi Familia Progres, y consolidación del programa como política de Estado. La Estrategia proponía que el análisis se hiciera a través de evaluaciones de impacto.

El reporte de la línea de base, hecho para la evaluación de impacto de **Mi Familia Progres** financiada por el Banco, determinó que el porcentaje de hogares considerados como elegibles por el programa que no son clasificados en extrema pobreza es bajo (fuga

70 Ver Matute (2010), Informe Final BID/MSPAS, Mediciones del cumplimiento de las condiciones políticas: 1.2 Nutrición y 1.3 Salud. Para el análisis se hizo una muestra aleatoria sobre tres tipos de proveedores de servicios de salud (centros de salud, puestos de salud y jurisdicciones del PEC), pero no se visitaron todos los sitios porque “no se pudieron medir por su lejanía...o ya no prestaban servicio, o ya no existían como tales”.

71 La condicionalidad de nutrición, por ejemplo, establecía que al menos 80% de los beneficiarios en el 100% de los municipios cubiertos por Mi Familia Progres, y cuyos beneficiarios hubiesen recibido al menos 3 transferencias monetarias, estuvieran recibiendo suplementos nutricionales.

72 Los porcentajes no superan la meta de 80% en el caso de ácido fólico, hierro y micronutrientes para ninguno de los proveedores (centros de salud, puesto de salud y jurisdicciones del PEC). Los porcentajes son superiores al 80% para vitamina A para todos los proveedores.

73 Por otra parte, la evaluación del PEC realizada por Cristia et al (2009) muestra un aumento de 23 puntos porcentuales (pp) en el porcentaje de mujeres que reciben cuidado prenatal, un aumento de 30 pp en el porcentaje de mujeres que acuden a tres o más visitas prenatales, y un aumento de 15 pp en el porcentaje de niños que reciben la vacuna contra la tuberculosis gracias al PEC.

de 11,8%), pero que el porcentaje de los hogares en extrema pobreza considerados como no elegibles es relativamente alto (sub-cobertura de 46,3%)⁷⁴. Estas cifras sugieren que el programa sacrifica equidad (sub-cobertura) para aumentar la eficiencia (baja fuga). El programa ha sido institucionalizado por el Gobierno de Guatemala actual pero ha recibido bajo apoyo por parte de la opinión pública guatemalteca.

Chicos en Todos Santos Chucumatan,
en las tierras altas de Guatemala.

La evaluación de impacto del
programa *Mi Familia Progresá*,
financiada por el Banco, identificó
una sub-cobertura del 46.3% para
este programa de transferencias
condicionadas.

© GYI NSEA, 2011



Los programas diseñados por el Banco para apoyar la oferta de servicios que se requería para satisfacer el aumento de la demanda producto del Mi Familia Progresá o no han sido autorizados por el Congreso, o han presentado retrasos en su ejecución y aún no se observan resultados—**Programa de Mejora del Acceso y la Calidad de los Servicios de Salud y Nutrición Fase I** y **Programa Mi Escuela Progresá**, respectivamente. La evaluación de impacto del programa, sin embargo, identificó impactos positivos en indicadores que en el largo plazo se espera contribuyan a aumentar el capital humano de los beneficiarios. Estos impactos fueron: aumento en la proporción de niños menores de 2 años con esquema completo de vacunación (11 puntos porcentuales, pp) y reducción de la prevalencia de fiebre, enfermedades respiratorias y diarrea (10pp); aumento, en mujeres embarazadas, del consumo de suplementos de hierro (10pp) y atención prenatal en puestos de salud (11pp); y en niños entre 7 y 15 años de edad

⁷⁴ Según el mismo reporte, en los primeros años de Progresá/Oportunidades en México, la fuga era de 61% y la sub-cobertura de 19%.

aumento en los años de escolaridad (0,1 años), en la tasa de inscripción (3,6pp) y reducción en el rezago escolar (0,13 años).

3. Mejora y conservación de la infraestructura productiva

Los indicadores definidos en la estrategia para medir la contribución del BID al logro de este objetivo fueron:

Entrada en vigencia del marco legal que regule los servicios públicos domiciliarios: no existe ningún proyecto en la estrategia o en la cartera asociado con este indicador.

Usuarios con energía eléctrica en área rural aumentan de 190.000 en 2008 a 217.000 en 2011: consistente con la meta del *Programa Multifase de Electrificación Rural-Fase I* que preveía aumentar la cobertura en 34.151 hogares en 2011).

Cobertura de agua potable en el área rural aumenta de 4,3 millones de personas en 2008 a 4,55 millones en 2011 (aumento de 5,8% ó 249.400). Cobertura de saneamiento aumenta de 5,8 millones de personas a 6,05 millones en 2011 (aumento de 4,3% ó 249.400): Las metas son consistentes con las metas propuestas en los programas del Banco. La meta del *Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Desarrollo Humano-Fase I* es 110.000 y 140.000 para agua y saneamiento en zonas rurales, respectivamente, en 2014; el *Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural* tenía como meta brindar soluciones de agua potable y saneamiento a 500.000 habitantes rurales—según el PPMR del proyecto de julio de 2008 esta meta estaba sobreestimada en 200.000).

Los proyectos diseñados y aprobados bajo la Estrategia para apoyar este objetivo no han comenzado a ejecutarse. En el área de infraestructura en general, durante el periodo 2008-2011 el Banco ejecutó el *Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural* (GU-0150), el *Programa de Rehabilitación y Modernización Vial II* (GU-0130), el *Programa de Combate a la Pobreza Urbana* (GU-0155), y el *Programa de Interconexión Eléctrica entre Guatemala y México* (GU-0171).

El **Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural** (GU-0150), aprobado en 2003 y modificado en 2006 y 2008, ha ejecutado 46,6% del préstamo. A julio de 2011 el organismo ejecutor reporta que 57.012 personas poseen conexión de agua en sus predios y que 41.514 personas poseen servicios de saneamiento (letrinas y pozos sépticos) gracias al programa—la meta es 180.000 y 95.000, respectivamente, y se ha alcanzado 31,7% y 43,7% de esa meta. Es importante destacar que estos proyectos aumentan cobertura en zonas con las mayores necesidades de acuerdo a la Guía para la Inversión Departamental y Municipal del MSPAS—81,4% de hogares en el municipio de Ixcán en Quiché, por ejemplo, no poseían conexión a agua y es



Rehabilitación de la Ruta entre Amatitlán y Paliv, financiada por el BID.
© BID/Willie Heinz, 2008

el municipio donde se concentra el 37% de las conexiones de agua instaladas hasta la fecha. Los PMRs, sin embargo, indican la posibilidad de potenciales problemas de sostenibilidad de los proyectos debido a la falta de participación activa de las comunidades en la formulación de los proyectos y las consecuencias que esto puede acarrear en relación con el mantenimiento futuro.

El **Programa de Rehabilitación y Modernización Vial II** (GU-0130) tenía como objetivo continuar con los esfuerzos de rehabilitación y mantenimiento de la red de carreteras y caminos rurales y consolidar la reforma y modernización del sector vial. El proyecto fue reestructurado en diferentes ocasiones y los recursos previstos para la rehabilitación y mejoramiento de 350Km de caminos rurales fueron reasignados para la atención de los daños causados por la tormenta Stan en octubre de 2005—con relación a caminos rurales sólo se rehabilitó un tramo de 19,3Km y un puente de 100m. En consecuencia, las metas en el área rural no fueron alcanzadas. Se rehabilitaron 313Km de carreteras y corredores de los 450Km propuestos inicialmente. El PCR indica que el mantenimiento rutinario se ejecuta 100% pero que el mantenimiento periódico no se realiza porque este requiere mayores recursos; también indica que aunque aumentó el porcentaje de las vías en buen estado con respecto al año base, no se logró la meta propuesta de 90% de las vías. Los estudios de pre-inversión efectuados por el Banco para el **Programa Multifase para Caminos en el Área Rural**, que no fue incluido por el Gobierno de Guatemala en el programa operativo 2008-2011, fueron usados para el financiamiento de proyectos por parte del Banco Mundial⁷⁵.

El **Programa de Interconexión Eléctrica entre Guatemala y México** logró su objetivo de interconectar el sistema eléctrico de Guatemala con el de México—y como consecuencia el sistema de México con el SIEPAC—aumentando la oferta de energía en Guatemala a menores costos. Los indicadores propuestos en el programa tenían como meta que los diferenciales de costos de la energía transmitida fuesen iguales o superiores a US\$7,5MWh para factores de utilización mayores a 60%, e iguales o superiores a US\$10MWh para factores de utilización no menores a 45% comparado con el promedio diario observado durante el año previo a la entrada en operación de la línea. El inicio de la operación comercial de la interconexión ocurrió en octubre de 2010 cuando se observó que el diferencial de costo promedio fue de US\$16,3MWh, US\$42,1MWh en noviembre de 2010, y US\$29,3MWh en diciembre de 2010 con un factor de carga promedio entre octubre y diciembre de 55,3% sobre la capacidad de transmisión de 120MW⁷⁶.

El **Programa de Combate a la Pobreza Urbana** (GU-0155) fue reformulado dos veces y se cambió a la unidad ejecutora—la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia por el Fondo Social de Solidaridad del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda—por orden de la Corte de Constitucionalidad en marzo

⁷⁵ Programa de Caminos Principales y Rurales II

⁷⁶ La fuente de estos datos es el PCR del programa. El diferencial de costos es calculado como la diferencia entre el precio en el mercado spot y el precio de la energía proveniente de la interconexión.

de 2009. Inicialmente (2003-2005) se implementó un piloto en 2 asentamientos marginales donde se beneficiaron 1064 hogares. Posteriormente (2006-2009), 32% de los fondos fueron dirigidos a atender comunidades damnificadas por la tormenta Stan—no existe documentación sobre estos resultados. En la última etapa del programa (2010-2011), la nueva unidad ejecutora decidió contratar un consultor para que le prestara apoyo y se reorientó la ejecución del proyecto al logro de sus objetivos originales: se priorizaron 10 asentamientos marginales en los municipios de Guatemala (5) y Villanueva (5) para ser objeto de proyectos integrales de mejoramiento urbano—no se logró acuerdo con la municipalidad de Chinaulta⁷⁷. El cambio de la unidad ejecutora y la contratación del consultor aceleraron los desembolsos de 2,9% del monto del préstamo en 2008 y 2009 a 12,6% en 2010 y 8 meses de 2011.

4. Avance en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz

Los indicadores definidos en la estrategia para medir la contribución del BID al logro de este objetivo fueron⁷⁸:

El rendimiento de las leyes de fortalecimiento de las finanzas públicas tenía como meta el 1% del PIB a finales de 2010. Esto tendría un impacto sobre la recaudación total de, al menos, 0,6% del PIB de acuerdo a documento de préstamo del *Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (GU-L1020).

La recaudación proveniente de la Cuenta Corriente Tributaria de contribuyentes del IVA e ISR tenía como meta alcanzar el 66% del total de la recaudación: No se presentó la fecha en la que se esperaba alcanzar esta meta; en el documento de préstamo se esperaba como resultado que la cuenta corriente integrada estuviese implantada para el 20% de contribuyentes activos del IVA e ISR.

Se planteó como meta que las 10 aduanas más importantes del país hubiesen implementando el sistema de administración aduanera para los procesos aduaneros operativos y administrativos: Sin fecha.

El **Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública II** (GU-L1008) cumplió con todas las condicionalidades propuestas y el préstamo fue desembolsado en 2008. Existe evidencia de que el objetivo del proyecto, que era contribuir a mejorar la eficiencia del gasto público y la recaudación, se ha logrado parcialmente. Con respecto a la recaudación, por ejemplo, el PCR reporta que la SAT cuenta con herramientas

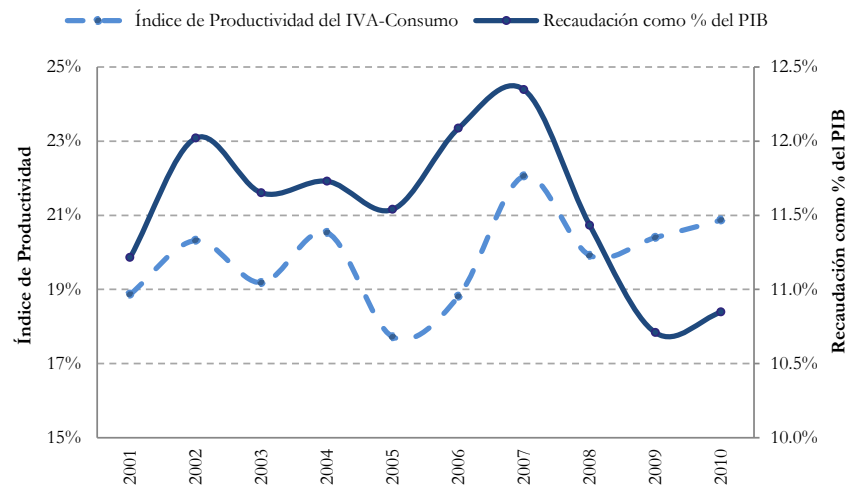
⁷⁷ Esta cifra de 10 asentamientos está muy por debajo de la meta original de 32 asentamientos marginales. Aunque el Banco ha mejorado el monitoreo del proyecto, sólo se tienen, en el mejor de los casos, indicadores de producto.

⁷⁸ Estos tres indicadores están asociados al Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020).

electrónicas para cruzar información de compra de bienes y servicios recibidos y venta de bienes y servicios prestados con el fin de mejorar la capacidad de fiscalización y que el cruce de esta información permite detectar inconsistencias en las declaraciones del IVA. Cálculos del índice de productividad de IVA realizados por OVE muestran que este índice varió de manera estadísticamente significativa después de 2005 (las pruebas estadísticas indican que la hipótesis de que los promedios del índice de productividad son iguales antes y después de 2006 es rechazada con un nivel de significancia de 10%)⁷⁹. El aumento en la eficiencia de la recaudación del IVA significó un aumento de la recaudación de más de Q415M en 2010⁸⁰.

GRÁFICO 3.

Presión tributaria y eficiencia de la recaudación del IVA



Fuente: SAT, Banco de Guatemala, Cálculos Propios.

Las otras condicionalidades asociadas con la ampliación del número de municipios certificados para recaudar y administrar el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) descentralizadamente y la implementación de procesos para mejorar la gestión aduanera, a pesar de haberse satisfecho, no tuvieron impacto sobre la presión tributaria que se ha deteriorado en los últimos años como puede apreciarse en el Gráfico No. 3⁸¹. La meta de recaudación de los Acuerdos de Paz—13,2% del PIB en 2002—aún no se ha logrado.

79 El índice de productividad del IVA-consumo es el cociente entre la recaudación del IVA como porcentaje del consumo final y la tasa del IVA. Si no existen cambios en la legislación que alteren la base tributaria, cualquier variación del índice es atribuible a variaciones en la eficiencia de la recaudación del impuesto que estaría altamente correlacionada con la evasión.

80 El índice de productividad del IVA-consumo se estimó en 0,193% del consumo por punto porcentual del IVA antes de 2005 y en 0,204% del consumo por punto porcentual del IVA a partir del 2006 (diferencia estadísticamente significativa). El aumento en la recaudación se estima haciendo uso de estas diferencias y del consumo reportado por Banguat para 2010.

81 Se logró descentralizar la recaudación y administración del IUSI a 254 municipalidades de las 260 municipalidades propuestas en la matriz de resultados del programa a 2010. La meta de aumentar los recursos recaudados por las municipalidades a través del IUSI en 20% con respecto a 2004 fue superada: la recaudación aumentó de Q307,4M a Q606,7M en 2010, un aumento de 37,4% en términos reales. Esta recaudación, sin embargo, dejó de ser percibida por la SAT.

El programa preveía el diseño e implementación de una metodología de formulación plurianual del presupuesto sobre la base de resultados. Existe evidencia de que estos presupuestos plurianuales han sido producidos por el Ministerio de Finanzas.

Con respecto a la gestión del gasto, los avances logrados descansan sobre el proyecto de inversión *Manejo Financiero Integral III* del Banco Mundial. Este proyecto ha apoyado el fortalecimiento del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF; la transferencia de responsabilidad financiera a los ministerios de línea, con pilotos en salud y educación; y a los municipios. También ha apoyado la implementación de sistemas en plataforma web y el desarrollo de nuevos módulos del sistema de procura electrónica Guatecompras. El Banco usó condicionalidades promovidas por esta operación del Banco Mundial para justificar el desembolso de fondos de libre disponibilidad.

El **Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas** (GU-L1020) también fue desembolsado en su totalidad entre 2009 y 2010. Se esperaba que las condicionalidades, una vez cumplidas, redundaran en mejoras en la recaudación fiscal y un manejo más transparente del gasto público. No todas las condicionalidades, sin embargo, fueron satisfechas. Aunque la Ley de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Tributario—presentada en agosto de 2008 a la Dirección Legislativa del Congreso—no fue aprobada, el equipo de proyecto recomendó una dispensa y el Banco aprobó el desembolso del segundo y tercer tramo del préstamo. Como consecuencia de la falla en el cumplimiento de las condicionalidades, el aumento de la recaudación esperado de 0,6% del PIB no se materializó—a octubre de 2011, la SAT sin embargo había logrado aumentar la tributación en Q700M durante 2011 gracias a mejoras en la administración tributaria. Es importante destacar que, a pesar de no haber sido aprobada, el Gobierno de Guatemala reconoce el apoyo técnico y acompañamiento constante que el Banco le brindó para informar al Congreso y al país sobre las ventajas de aprobar la reforma tributaria⁸².

Con la dispensa, el objetivo de proporcionar apoyo a la reforma de políticas no se logra y además se crean precedentes en donde no es necesario satisfacer las condicionalidades, diseñadas para contribuir al logro de los objetivos planteados en la estrategia, para obtener los recursos financieros—3 de los 4 PBLs aprobados y ejecutados en Guatemala desde 2000 han sido objeto de al menos una dispensa; mientras en unos casos las dispensas han sido sobre condicionalidades menores, en otros casos han sido sobre condicionalidades claves para el logro de los objetivos del programa⁸³. El



Palacio municipal de Chiantla, en Huehuetenango (Guatemala).

El Programa del Banco incluyó fortalecer la capacidad de los municipios para recaudar el Impuesto Único sobre Inmuebles, su principal fuente de financiamiento.

© Stacy Able, 2008

⁸² El CPE anterior recomendaba profundizar relaciones sectoriales basadas en la credibilidad de propuestas técnicas que apoyen las decisiones del país de acuerdo con sus desafíos estratégicos de largo plazo (recomendación No. 6). El Banco brindó amplio apoyo técnico por parte de los mejores especialistas de la región para acompañar la reforma tributaria en Guatemala.

⁸³ Entre 2000 y 2011 se aprobaron 5 PBLs para Guatemala de los cuales 4 fueron ejecutados en su totalidad—no se consideraron los PBLs porque sólo poseen un tramo para desembolsar. De estos 4 PBL aprobados y ejecutados 3 han sido objeto de al menos una dispensa. En el caso del Programa Sectorial Financiero II (GU0119, 2002) se otorgaron dispensas asociadas a la recapitalización del Banco de Guatemala y a la adopción, por parte de todos

desembolso del préstamo se hizo en el momento en que el país atravesaba una situación de vulnerabilidad fiscal y se justificó en esos términos. Sin embargo, el Banco cuenta con instrumentos como los préstamos de emergencia diseñados específicamente para atender estas situaciones. Estos préstamos fueron aprobados de forma oportuna y usados al menos por otro país para atender la crisis fiscal durante el periodo⁸⁴. En el caso de Guatemala el Banco prefirió otorgar una dispensa para el desembolso del PBL porque se anticipaba que un préstamo de emergencia enfrentaría dificultades para ser autorizado por el Congreso. Además los préstamos de emergencia resultaban poco atractivos por su elevado costo.

5. Otras operaciones completadas durante el período

Durante el periodo 2008-2011 el Banco completó el **Programa Apoyo al Comercio Exterior** (GU-0152) y **Programa Desarrollo Tecnológico** (GU-0135). Más allá de validar que las actividades se completaron y se generaron los productos propuestos, el Banco a través del PCR y la evaluación final reconoce que es “imposible dimensionar de manera exacta cuál ha sido la incidencia del [Programa de Apoyo al Comercio Exterior] en el aumento de las exportaciones”⁸⁵. Esta primera operación financió la capacitación de funcionarios del Viceministerio de Integración y Comercio Exterior (VMCE) y la participación de negociadores en reuniones relacionadas con los tratados, entre otras actividades. A pesar de que el PCR califica el logro del objetivo de desarrollo como probable y su sostenibilidad como satisfactoria, identifica como riesgo para su continuidad “la disponibilidad de recursos financieros y técnicos adecuados una vez agotados los recursos del préstamo”⁸⁶. La nueva operación, **Programa de Apoyo al Comercio y la Integración II**, tiene objetivos específicos muy similares a la primera operación lo cual sugiere que la sostenibilidad de la primera operación depende en parte de los recursos aportados por la segunda⁸⁷.

los bancos del sistema financiero, de manuales de operación de gestión de riesgos—el objetivo de la operación era “modernizar el marco legal del sector financiero y reforzar a las entidades de regulación y supervisión del sistema; en especial el Banco Central y la Superintendencia de Bancos”. En el caso del Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social (GU0175, 2004) se otorgaron dispensas asociadas a la vigencia de convenios de cooperación entre SEGEPLAN y los ministerios de Educación y Salud—el objetivo de la operación era “apoyar los esfuerzos del gobierno para mejorar la eficiencia y focalización del gasto y la inversión social hacia los sectores más pobres de la población”. La dispensa otorgada en el caso del Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020, 2009) se discutió en Capítulo 4. Aunque el cuarto PBL, Programa de Inversión en Capital Humano (GU-L1017, 2009), no fue objeto de dispensas, el préstamo fue modificado para ser desembolsado en tres tramos y no dos como estaba previsto inicialmente, algunas condicionalidades fueron suavizadas producto de la modificación del préstamo y una condicionalidad completamente eliminada de la matriz de políticas.

⁸⁴ Entre 2008 y 2009 se aprobaron seis préstamos de emergencia para Costa Rica, República Dominicana (2), El Salvador, Jamaica, y Panamá por un promedio de US\$417M cada uno para paliar los efectos de la crisis económica mundial. Cinco de estos préstamos estaban dirigidos a apoyar el proceso de intermediación financiera del sector privado (tres de estos préstamos fueron cancelados) y uno de ellos, en República Dominicana, a proveer apoyo presupuestario para paliar la crisis fiscal.

⁸⁵ El objetivo del programa era “mejorar las condiciones de acceso de los bienes y servicios de exportación del país a los mercados externos y maximizar el intercambio comercial del país”.

⁸⁶ Los desembolsos del préstamo entre 2002 y 2008 representaron, en promedio, 2,8% del presupuesto del ministerio.

⁸⁷ Los objetivos específicos de la primera operación eran: (i) el fortalecimiento de la capacidad técnica del VMCE para el diseño, análisis y evaluación de la política y de los instrumentos de comercio exterior; (ii) el

El **Programa Desarrollo Tecnológico** se implementó durante el periodo de cuatro administraciones diferentes (Arzú, Portillo, Berger y Colom). Terminó de ejecutarse en 2008 después de varios años paralizado por falta de interés y después de cancelarse en 2009 el 42,2% del monto del préstamo. No existe evidencia de que el objetivo de aumentar la productividad y competitividad de PYMES mediante el financiamiento de innovaciones tecnológicas a través de matching grants, la implementación de un servicio de extensión, y la consolidación de un marco de políticas se haya logrado. Aunque las actividades asociadas al financiamiento de innovaciones tecnológicas a través de matching grants fueron las que se completaron en mayor medida, la ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación hace imposible generar conclusiones en cuanto al aumento de productividad de las 167 PYMES financiadas—la meta era que 50% de las 250 PYMES financiadas aumentaran su productividad en 20%. Los retrasos en el inicio de la implementación y consecuente desinterés de administraciones posteriores, los problemas de financiamiento de la contrapartida local, la poca experiencia de la unidad ejecutora y la rotación de personal del Banco fueron identificados por el Banco como factores críticos que afectaron la implementación del programa. Dentro de los tópicos discutidos en las reuniones de cierre como lección aprendida está la necesidad de evaluar los costos y beneficios de cancelar operaciones que han dejado de ser percibidas como prioritarias por el Gobierno de Guatemala.

Uno de las áreas apoyadas por el Banco que puede tener gran impacto sobre el acceso a crédito de PYMES fue la creación del registro electrónico de garantías mobiliarias que permitirá la creación y perfección de garantías sobre bienes muebles a través de internet, según lo previsto por la Ley de Garantías Mobiliarias (Decreto 51-2007)⁸⁸. Actualmente el registro opera de forma manual y en el año 2010 garantizó un monto de US\$513,5M—5,1% de la cartera de crédito del sistema bancario a pesar de sólo estar operando desde Ciudad de Guatemala. Lamentablemente, las empresas usuarias del registro hasta la fecha han sido empresas grandes—el promedio registrado en garantía por operación durante 2011 es de US\$1M⁸⁹. El registro, sin embargo, ha sido usado por cooperativas de ahorro y crédito lo cual sugiere que puede de forma indirecta afectar el acceso a crédito de microempresarios.



Varios programas del Banco se centraron en apoyar a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), como esta fábrica de cuerda en San Antonio Ilotenango.

© BID, 2008

fortalecimiento de los mecanismos de coordinación del Viceministerio con otras entidades del Gobierno y del sector privado que participan en la gestión comercial en el país; y (iii) el fortalecimiento de la capacidad de negociación y administración de tratados comerciales de funcionarios del VMCE. Los de la segunda operación son: (i) administrar y aplicar, de manera efectiva, los compromisos derivados de los acuerdos comerciales así como presentar y negociar iniciativas de comercio favorables; (ii) promover activamente oportunidades en materia de exportaciones e inversiones; (iii) apoyar al sector privado, particularmente a las PYMEs, en el aprovechamiento de oportunidades resultantes de los acuerdos comerciales suscritos; y (iv) modernizar y tecnificar las funciones gubernamentales en materia de comercio exterior.

88 Cooperación técnica Diseño y Instalación de un Registro Electrónico de Propiedad Mobiliaria (GU-T1113)

89 La estructura de precios (arancel) que debe pagar el deudor por el registro de la garantía está diseñado de forma tal que excluye a la pequeña empresa: mientras el registro de una garantía de US\$200 cuesta 10% de ese monto, el registro de una garantía de US\$5000 cuesta sólo 0,15% del monto—se cobra Q150 por operación si el monto garantizado es menor a Q9000 y 0,15% del monto si el monto garantizado es mayor o igual a Q9000.

5



Repintado exterior de una casa colonial en Antigua.

© Stacy Able, 2008

5 Conclusiones y Recomendaciones

El deterioro en la ejecución de la cartera sugiere que el país tiene una capacidad institucional limitada y que en las condiciones actuales sólo puede manejar una cartera de menor tamaño a la aprobada durante el periodo 2008-2011. Además de que las aprobaciones fueron superiores a las de periodos anteriores, las cancelaciones fueron menores en un ambiente de baja ejecución—durante el 2008-2011 sólo se canceló un préstamo.

La selección inadecuada de instrumentos y de unidades ejecutoras ha retardado la ejecución de algunos proyectos (ver capítulos 2 y 4). El diseño de otras operaciones ha puesto en riesgo su pertinencia (ver capítulo 2).

La implementación inadecuada de los instrumentos ha comprometido el logro de los objetivos de desarrollo. Los efectos de la crisis de 2008-2009 justificaron el uso de préstamos de libre disponibilidad para cubrir la caída de los ingresos fiscales producto de la recesión. La situación de vulnerabilidad fiscal que vivió el país producto de la crisis se usó, sin embargo, como justificación para desembolsar los PBLs aprobados y autorizados durante el periodo 2008-2011 sin que las condicionalidades se hubiesen satisfecho de acuerdo al espíritu del objetivo de los préstamos—en el caso del PBL fiscal el objetivo no se cumplió porque las condiciones políticas no estaban dadas. Además, los fondos de algunos proyectos de inversión ejecutados durante el periodo fueron reorientados en el pasado para atender situaciones de emergencia. En ambos casos se comprometió el logro de los objetivos de los programas. El Banco cuenta, en principio, con instrumentos como los préstamos de emergencia diseñados específicamente para atender este tipo de situaciones.

Los retrasos en la autorización de los préstamos por parte del Congreso de la República han menoscabado la efectividad del Banco y pueden afectar su eficiencia en el futuro. Por un lado, el programa de asistencia ha perdido efectividad al perder la capacidad de explotar las sinergias internas y externas que fueron integradas en su diseño. Por

otro lado, proyectos que no son autorizados durante el ciclo en el que son diseñados son heredados por una nueva administración que no necesariamente comparte las prioridades de la administración bajo la cual fueron diseñados.

A nivel de pertinencia, coherencia, y posicionamiento, la iniciativa piloto usada por CID en el caso de la Estrategia País con Guatemala 2008-2011 es evaluada por OVE como muy positiva. Los objetivos estratégicos y el programa de asistencia planteado para lograrlo fueron altamente selectivos y focalizados en pocos sectores donde el Banco tiene experiencia en el país y donde gracias a las sinergias y al posicionamiento del Banco se puede aportar suficiente apoyo para tener impacto sobre el desarrollo de largo plazo. El programa estaba perfectamente alineado con las necesidades de los beneficiarios, el plan de gobierno y la estrategia del Banco.

RECOMENDACIONES

Mantener el esquema de diseño de la estrategia planteado en la iniciativa piloto. La iniciativa piloto fue selectiva al escoger pocas áreas de intervención donde focalizó y aglutinó sus esfuerzos de asistencia. Alrededor de estas áreas se diseñaron grupos de operaciones orientados a lograr los objetivos de desarrollo estratégico planteados. Este esquema ha generado sinergias importantes y un mejor posicionamiento del Banco.

Mantener el uso de instrumentos de inversión en sectores claves donde el Banco ha demostrado su capacidad de agregar valor. Las restricciones principales al crecimiento identificadas en la Estrategia 2008-2011—baja capacidad del Estado para generar suficientes recursos fiscales, deficiencias en capital humano producto de la inequidad, desnutrición infantil, limitaciones en infraestructura básica en áreas rurales y el alto índice de violencia y criminalidad—siguen siendo restricciones que limitan el desarrollo de largo plazo y áreas que el Banco, si el Gobierno de Guatemala así lo decide, debe seguir apoyando.

Adecuar el tamaño de la cartera a la capacidad institucional del país y apoyar al país a subsanar las debilidades institucionales que limitan la utilización oportuna de los recursos. Se recomienda que la gerencia de CID junto al Gobierno de Guatemala decidan qué operaciones van a mantener en cartera una vez identificados los sectores en los que el Banco apoyará a la nueva administración. Las operaciones que se mantengan en Cartera deben ser presentadas al Congreso para su autorización en caso de ser necesario; las operaciones que no sean percibidas por la nueva administración como prioritarias deben ser canceladas.

Minimizar el uso de dispensas cuando se usen PBLs. Para garantizar que los PBLs logren los objetivos planteados es imprescindible que se satisfagan las condicionalidades propuestas y acordadas en los contratos de préstamo, razón por la cual debe minimizarse el uso de dispensas—especialmente en casos donde la dispensa esté asociada a condicionalidades claves y, al desembolsar los recursos, el Banco pierda la capacidad de apoyar el logro de los objetivos de desarrollo planteados en la operación. El uso de PBLs debe estar limitado además a la promoción de cambios de política. Estos instrumentos deben estar acompañados de operaciones que los complementen para asegurar el cumplimiento de los objetivos—este acompañamiento se planteó adecuadamente en la Estrategia 2008-2011.

Tabla A1. Operaciones con garantía soberana en ejecución durante el período 2008-2011

Número	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado (US\$)	Estado	% desem-bolsado (sept11)	Previsto en la Es-trategia
Línea estratégica 1: Reducción de la desnutrición crónica							
GU-L1017	Programa de Inversión en Capital Humano	PBL	2009	200,000,000	Terminado	100%	Si
GU-L1022	Mejoramiento del Acceso y Calidad de Servicios de Salud y Nutrición - Fase I	Inversión	2010	35,000,000	Por ratificar (15 Meses)	0%	Si
Línea estratégica 2: Reducción de la transmisión inter-generacional de la pobreza							
GU-L1023	Mi Escuela Progresá	PFR	2008	150,000,000	Activo	20%	Si
GU-L1017	Programa de Inversión en Capital Humano	PBL	2009	200,000,000	Terminado	100%	Si
GU-L1022	Mejoramiento del Acceso y Calidad de Servicios de Salud y Nutrición - Fase I	Inversión	2010	35,000,000	Por ratificar (15 Meses)	0%	Si
Línea estratégica 3: Mejora y conservación de la infraestructura productiva							
GU0155	Combate Integral Pobreza Urbana	Inversión	2002	46,800,000	Activo	86%	Anterior
GU0150	Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural	Inversión	2003	50,000,000	Activo	50%	Anterior
GU0171	Interconexión Eléctrica entre Guatemala y México	Inversión	2003	37,500,000	Terminado	100%	Anterior
GU-L1018	Programa Multifase de Electrificación Rural - Fase I	Inversión	2008	55,000,000	Activo	0%	Si
GU-L1039	Programa Agua y Saneamiento para el Desarrollo Humano-Fase I	Inversión	2009	50,000,000	Por ratificar (22 Meses)	0%	Si
Línea estratégica 4: Avance en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz							
GU-L1008	Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública II	PBL	2007	100,000,000	Terminado	100%	Si
GU-L1031	Apoyo a la Modernización del Ministerio de Finanzas Públicas	Inversión	2008	8,500,000	Activo	34%	Si
GU-L1020	Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas	PBL	2009	400,000,000	Terminado	100%	Si
Otros programas							
GU0066	Programa de Recuperación Ambiental de la Cuenca del Lago Amatitlán	Inversión	2005	23,870,000	Activo	33%	Anterior
GU0163	Programa de Apoyo a Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva	Inversión	2006	29,000,000	Por ratificar (64 Meses)	0%	Anterior
GU0166	Programa de Inversión Social para la Reducción de la Pobreza Rural	Inversión	2006	50,000,000	Cancelado	0%	Anterior
GU-L1002	Desarrollo del Petén para Conservación de la Reserva de la Biósfera Maya	Inversión	2006	30,000,000	Activo	33%	Anterior
GU-L1006	Desarrollo Económico Rural desde lo Local	Inversión	2006	30,000,000	Activo	12%	Anterior
GU-L1009	Programa Fortalecimiento Red Hospitalaria	Inversión	2007	50,000,000	Activo	20%	Anterior
GU0177	Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal	Inversión	2007	30,000,000	Por ratificar (47 Meses)	0%	Anterior
GU-L1037	Programa de Apoyo al Comercio y la Integración	Inversión	2008	20,000,000	Activo	9%	No
GU-L1014	Establecimiento Catastral y Consolidación Certeza Jurídica Áreas Protegidas	Inversión	2009	22,000,000	Por ratificar (27 Meses)	0%	No
GU-L1063	Programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de Guatemala	PBL	2010	250,000,000	Activo. Ratificado en Sept 2011. En espera por 11 meses	0%	No

Tabla A2. Operaciones sin garantía soberana aprobadas durante el periodo 2008-2011

Número	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado (US\$)	% desembolsado (sept11)
FOMIN					
GU-M1019	Inserción Laboral y Empresarial de Jóvenes en Riesgo	Donación	2008	1,220,000	78%
GU-M1023	Expandiendo Servicios Financieros para Micro y Pequeña Empresa	Donación	2008	500,000	-
GU-M1026	Promoción de Cultivos Alternativos en Comunidades rurales de Totonicapán	Donación	2008	520,270	38%
GU-M1021	Desarrollo empresarial en comunidades rurales agrícolas	Donación	2009	700,000	25%
GU-M1024	Definición y Gestión de un Destino Turístico en el Área 4 Balam, Peten	Donación	2009	907,780	55%
GU-M1030	Apoyo a la Competitividad de la Región Suroccidental de Guatemala	Donación	2009	686,000	40%
GU-M1022	Simplificación Gestión Fiscal de la MIPYME mediante mejora procesos y uso TICs	Donación	2010	1,000,000	8%
GU-M1031	Fortalecimiento organizacional y mejoramiento de la competitividad de la cadena	Donación	2010	498,737	11%
GU-M1034	Protección al Consumidor y Reducción del Riesgo del Microfinanciamiento	Donación	2010	705,000	42%
GU-M1038	Ampliando servicios financieros de factoraje en Guatemala	Donación	2011	482,000	15%
GU-S1013	Expansión de Servicios de Crédito a Comunidades Rurales de Bajos Ingresos	Préstamo	2008	760,000	87%
GU-S1015	Mecanismo de Financiamiento de PYMES Agrícolas, de Turismo y Forestales	Préstamo	2008	1,250,000	42%
GU-S1016	Maíz que Alimenta más a las Comunidades de Ixcán	Préstamo	2008	850,000	86%
GU-S1017	Ampliación del Microcrédito a Comunidades Rurales de Bajos Ingresos	Préstamo	2009	892,000	4%
GU-S1019	Profundización de los servicios financieros rurales en el Sur Occidente	Préstamo	2011	1,030,000	0%
Préstamos Sector Privado					
GU-L1036	Banco G&T Continental - TFFP ¹	TFFP ²	2008	35,000,000	0%
GU-L1040	Facilidad de Préstamo al Banco G&T Continental	Préstamo	2008	45,000,000	100%
GU-L1041	Banco Industrial - TFFP	TFFP	2008	40,000,000	0%
GU-L1060	Facilidad de Financiamiento TFFP G&T Continental	Préstamo	2010	20,000,000	0%
GU-L1061	Banco Internacional, S.A. - TFFP	TFFP	2010	5,000,000	0%
GU-L1067	Banco G&T Continental Deuda Subordinada	Préstamo	2011	45,000,000	0%
GU-L1072	Banco Industrial S.A. Prestamos de TFFP bajo la facilidad de SCB	Préstamo	2011	5,250,330	0%

1/Incremento de línea en 2010

2/En el marco del TFFP, el BID otorga garantías de crédito en forma de cartas de crédito contingente (Stand-by L/Cs) a favor de Bancos Confirmantes para cubrir el riesgo que asuman sobre instrumentos elegibles para el financiamiento del comercio exterior emitidos por bancos emisores de América Latina y el Caribe. Adicionalmente, al emitir garantías no se reportan montos desembolsados a pesar de tener un programa muy activo de apoyo al comercio exterior en Guatemala. La mayoría de operaciones son de corto plazo, por lo que vencen y se emiten nuevas garantías dentro del límite aprobado por institución.

Tabla A3. Operaciones Pendientes de Ratificación en el Congreso (Septiembre 2011)

Institución	Número de Operación	Nombre	Fecha de Aprobación	Estado a Sept. 2011
World Bank	P122370	Apoyo de emergencia para proyecto de servicios sociales	12/9/2010	Pendiente por ratificación (9 Meses)
World Bank	P107416	Programa expandiendo oportunidades para grupos vulnerables	11/19/2009	Cancelado a la espera de ratificación (19 Meses)
World Bank	P112011	Proyecto para mejora de la productividad de la MiPyMe	3/3/2011	Pendiente por ratificación (6 Meses)
Japón / JICA	GT-P6	Programa de mejoramiento vial de la ZONAPAZ II	11/26/2009	Pendiente por ratificación (22 Meses)
BCIE*	2049	Programa apoyo presupuestario para educación y salud	2/25/2010	Ratificado en Sept 2011. A la espera de ratificación por 18 Meses.
FIDA	I-770-GT	Programa de desarrollo rural sustentable región norte	17/12/2008	Pendiente por ratificación (33 Meses)
FIDA	I-812-GT	Programa de desarrollo rural sustentable en El Quiché	22/04/2010	Pendiente por ratificación (17 Meses)
BID	GU-L1022	Mejoramiento del Acceso y Calidad de Servicios de Salud y Nutrición - Fase I	6/8/2010	Pendiente por ratificación (15 Meses)
BID	GU-L1039	Programa Agua y Saneamiento para el Desarrollo Humano- Fase I	11/23/2009	Pendiente por ratificación (22 Meses)
BID*	GU-L1063	Programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de Guatemala	10/27/2010	Ratificado en Sept 2011. A la espera de ratificación por 11 Meses.
BID*	GU-L1014	Establecimiento Catastral y Consolidación Certeza Jurídica Areas Protegidas	6/17/2009	Pendiente por ratificación (27 Meses)
BID*	GU0177	Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal	10/24/2007	Pendiente por ratificación (47 Meses)
BID	GU0163	Programa de Apoyo a Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva	5/3/2006	Pendiente por ratificación (64 Meses)

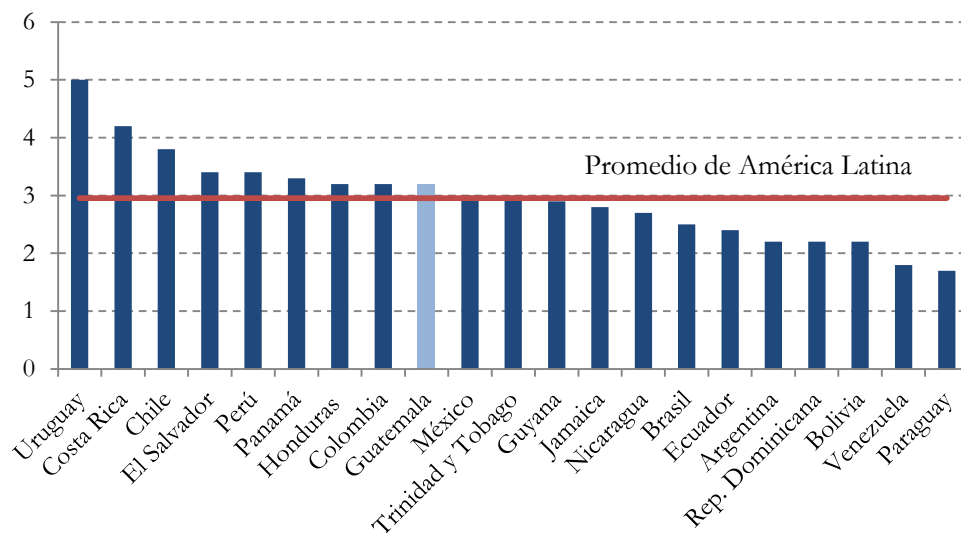
* Estos préstamos fueron ratificados en septiembre y noviembre de 2011 una vez que se había completado el análisis presentado en el documento.

Corrupción en Guatemala y América Latina

Gráfico A1. Desvío de Fondos Públicos

“En su país, ¿qué tan común es el desvío de fondos públicos a empresas, individuos o grupos debido a la corrupción?”

[1 = muy común;
7 = nunca ocurre]

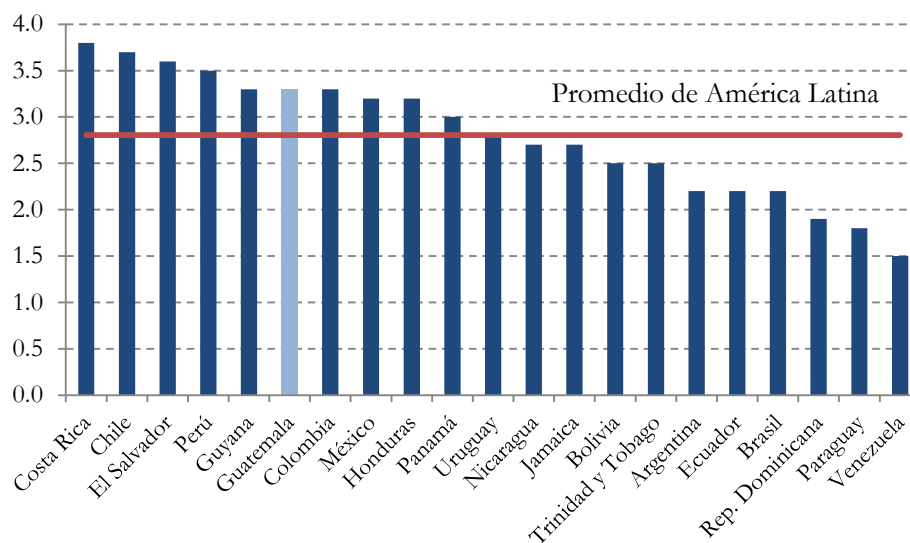


Fuente: WEF Global Competitiveness Report 2010-2011

Gráfico A2. Despilfarro del Gasto Público

“¿Cómo calificaría la composición del gasto público en su país?”

[1=Extremadamente derrochador;
7 = muy eficientes en la provisión de bienes y servicios necesarios]



Fuente: WEF Global Competitiveness Report 2010-2011

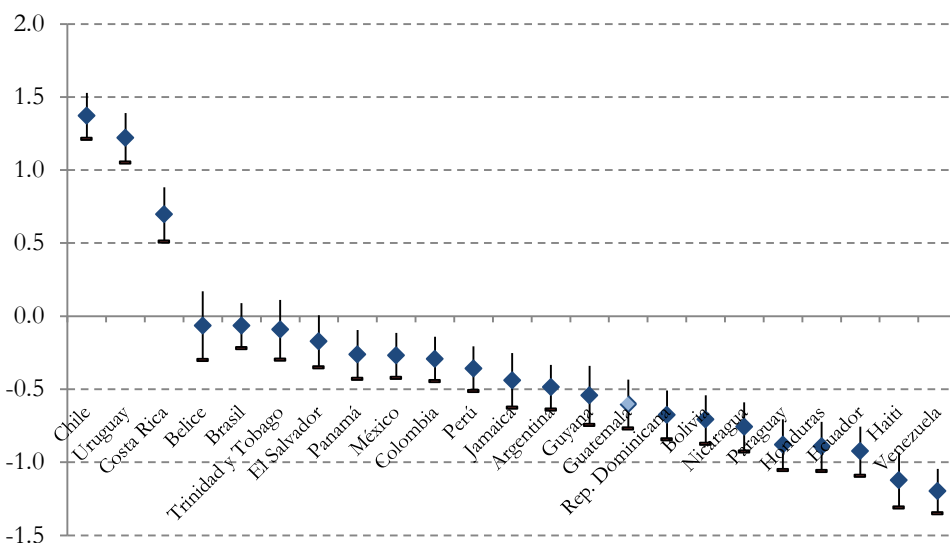


Gráfico A3. Control de la Corrupción

El indicador de Control de la Corrupción mide la percepción de la medida en que se ejerce el poder público para beneficio privado y la “captura” del Estado por minorías selectas e intereses privados.

Fuente: Worldwide Governance Indicators (2009)

Nota: Valores varían entre -2.5 (peor posición) y 2.5 (mejor posición). Los indicadores agregados se basan en variables individuales subyacentes tomadas de una amplia variedad de fuentes de datos existentes. Los datos reflejan los puntos de vista sobre la gobernabilidad de los encuestados (hogares y empresas) y los expertos del sector público, privado y ONG de todo el mundo. Los indicadores incluyen un margen de error estimado que acompaña a cada país y que refleja las dificultades inherentes a la medición de la gobernabilidad.

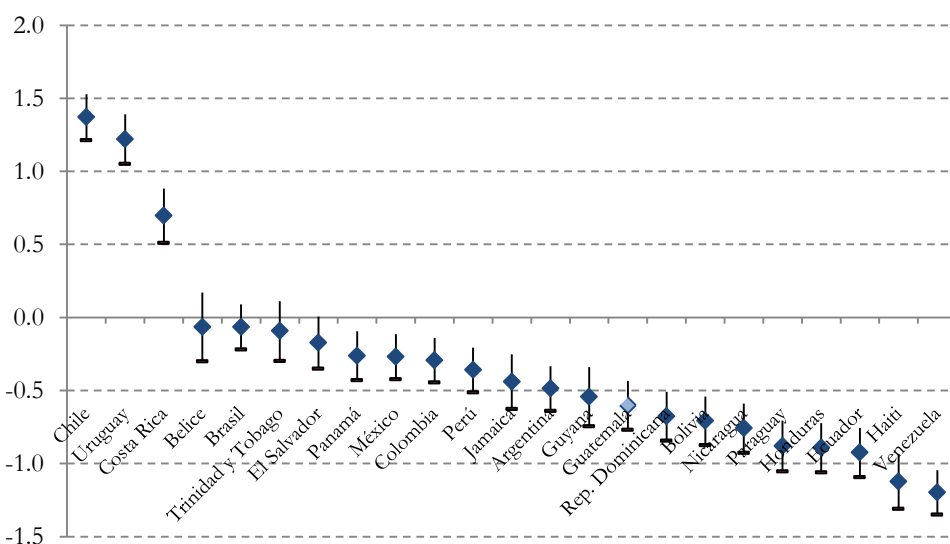


Gráfico A4. Eficacia del Gobierno

El indicador de Eficacia del Gobierno mide la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas.

Fuente: Worldwide Governance Indicators (2009)

Cuadro No. A1.
Recomendaciones de la Evaluación de la Estrategia de País 2004-2007
y respuesta de la Gerencia

La Evaluación de la Estrategia de País 2004-2007 fue presentada al directorio en abril de 2009 y propuso las siguientes recomendaciones.

Durante la coyuntura de la crisis económica internacional y el déficit de liquidez:

Recomendación 1: Tomar las previsiones necesarias para que el apoyo que el Banco entregue al país anticipe y se enfoque en mitigar los efectos potenciales de la crisis sobre los sectores más vulnerables de la población, evitando la reversión de los avances registrados en años recientes en materia de reducción de la exclusión y promoviendo las mejoras necesarias de la calidad de los servicios sociales.

Recomendación 2: Apoyar al país a cubrir parte de sus necesidades de financiamiento con la rapidez y volumen necesarios definidos en virtud fundamentalmente de los beneficios financieros de los préstamos y la sostenibilidad de la deuda generada, a la vez que se apoya técnicamente al país para hacer frente a la gestión efectiva de la crisis de liquidez.

Como parte de una estrategia de apoyo al país en sus desafíos de más largo plazo:

Recomendación 3: Tomando en cuenta las dificultades de economía política experimentadas para las reformas de política que permanecen pendientes, redoblar el apoyo institucional y reorientar la cooperación técnica y financiera del Banco desarrollando instrumentos nuevos que, a diferencia de las condicionalidades de política, permitan identificar, establecer y poner en acción incentivos reales y eficaces para acometer las reformas necesarias. En particular, redefinir los instrumentos a poner a disposición para apoyar la consolidación de un Estado con la entidad suficiente para proteger primero y elevar después sus capacidades de gasto e inversión pública, y para llevar a cabo sus funciones regulatorias.

Recomendación 4: Dada la importancia que el Gobierno y la Comunidad Internacional han concedido al tema de la violencia creciente, incorporar a la Estrategia y a las intervenciones del Banco los diagnósticos necesarios sobre sus implicaciones en los diferentes sectores en los que plantea intervenir, incluyendo aquellas relacionadas con el clima de negocios, la gobernabilidad, el costo fiscal, el bienestar social y la cohesión ciudadana.

Recomendación 5: Apoyar técnica y financieramente el diseño e implantación de una estrategia de fortalecimiento de los sistemas de control interno y de administración fiduciaria del país, tanto financiera como de adquisiciones, que permitan garantizar a la ciudadanía la eficiencia y eficacia en la utilización de los fondos públicos y de los recursos de financiamiento multilateral.

Recomendación 6: Ampliar la capacidad de aportación técnica del Banco y la disponibilidad de fondos de cooperación técnica bajo una coordinación eficaz, a fin de desarrollar y profundizar relaciones sectoriales nuevas basadas en la credibilidad de una propuesta técnica que apoye las decisiones del país para la consolidación de la institucionalidad y de las funciones de rectoría apropiadas para cada uno de los sectores, de acuerdo con sus desafíos estratégicos de largo plazo. En particular, evaluar cuidadosamente los requisitos de diseño institucional en lo que se refiere a la relación entre el Estado y actores no gubernamentales, para asegurar mecanismos efectivos de implementación e impactos amplios.

Las recomendaciones reflejadas en el documento GN-2501 circulado al Directorio Ejecutivo en diciembre de 2008 no se corresponde con las recomendaciones finales hechas por OVE que fueron presentadas en abril de 2009, sino con las recomendaciones presentadas en una primera versión del CPE 2004-2007. En la Estrategia de País con Guatemala 2008-2011 la administración manifestaba que las cinco recomendaciones presentadas en la primera versión del CPE 2004-2007 “han sido consideradas por la administración y se reflejan en el diseño de esta nueva estrategia”. Estas recomendaciones eran:

Recomendación 1: En un contexto marcado por la crisis internacional, tomar las previsiones necesarias para que el apoyo que el Banco entregue al país sirva para mitigar sus efectos potenciales sobre los sectores más vulnerables de la población y para evitar la reversión de los avances de años recientes en materia de reducción de la exclusión.

Recomendación 2: Promover un espacio de diálogo con el país sobre los nuevos condicionantes de la violencia y los bajos niveles de cohesión social de la sociedad guatemalteca que orienten el diseño de las intervenciones en los diferentes sectores y contribuyan a un diagnóstico de los desafíos pendientes de seguridad y desarrollo.

Recomendación 3: Redefinir la estrategia de intervención del Banco en apoyo a la consolidación de un Estado con entidad suficiente para proteger primero y elevar después sus capacidades de gasto e inversión pública, apoyándose en las fortalezas que el alto contenido de préstamos de libre disposición confiere a la relación del Banco con el país.

Recomendación 4: Apoyar el diseño e implantación de una estrategia de fortalecimiento de los sistemas de control interno y de administración fiduciaria del país a fin de mejorar la eficiencia y eficacia para la utilización de los fondos públicos y de los recursos de financiamiento multilateral.

Recomendación 5: Ampliar el capital técnico del Banco a fin de desarrollar y profundizar relaciones sectoriales nuevas que apoyen las decisiones del país para la consolidación de la institucionalidad y de las funciones de rectoría apropiadas para cada uno de los sectores de acuerdo con sus desafíos estratégicos de largo plazo.

El Acta de la reunión del 23 de junio de 2009, donde se presentó la Estrategia de País con Guatemala 2008-2011, expresa que “Asimismo, el Comité discutió con cierto detalle la incorporación en la estrategia de las recomendaciones que OVE realizara en su evaluación del programa de país con Guatemala para el período 2004-2007, lo cual, según lo indicara la Administración, se describía en el Anexo 8 del documento GN-2501. Aunque OVE opinó que la estrategia propuesta para Guatemala no incorporaba varias de las recomendaciones emitidas por esa oficina, la Administración afirmó que el Anexo VIII del documento de estrategia, así como su Anexo III, contenían información sobre las mismas. Por ejemplo, en lo que respecta al tema de violencia, el cual tiene impactos según el sector de que se trate, la Administración informó que el mismo sería considerado en las operaciones que conforman el programa con Guatemala, y que también el Banco estaba dirigiendo su atención al tema por medio de estudios a nivel nacional y de la región mesoamericana. En cuanto a la utilización del instrumento PBL, la Administración señaló que éste reviste un gran valor para Guatemala, tal como lo es para los otros países miembros del Banco, debido a que proporciona un marco de acción de política de más mediano plazo y sirven, en el caso de este país, para impulsar reformas altamente importantes en el área fiscal y de diseño de política social.”