

Evaluación del Programa de País

Guatemala

2012-2016

Evaluación del Programa de País

Guatemala

2012-2016

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



Banco Interamericano de Desarrollo
Diciembre 2016



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2016**

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

RE-503-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS	1
2. EL PROGRAMA DEL BANCO 2012-2016.....	9
A. Relevancia de la Estrategia de País 2012-2016.....	9
B. Implementación del Programa	10
3. IMPLEMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA DEL BANCO	21
A. Eje Institucional.....	21
B. Eje Rural.....	26
C. Áreas de diálogo.....	29
D. Otros Áreas de Apoyo	31
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS

ANEXO I [FIGURAS Y TABLAS](#)

ANEXO II [OPERACIONES SECTORIALES](#)

AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para la América Latina y el Caribe
CII	Corporación Inter-Americana de Inversiones
CPD	Documentos de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación Técnica no reembolsable
CTR	Cooperación Técnica reembolsable
CID	Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
DAAFIM	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
EP	Estrategia de País
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBID	Grupo Banco Interamericano de Desarrollo
GEF	Fondo para el Medioambiente Mundial (por sus siglas en inglés)
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INDE	Instituto Nacional de Electrificación Rural
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
IED	Inversión Extranjera Directa
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MG	Ministerio de Gobernación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NSG	Sin garantía soberana (por sus siglas en inglés)
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
OII	Oficina de Integridad Institucional
ONG	Organización no gubernamental
OMJ	Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
PF	Organizaciones de Padres de Familia
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
OVEDA	OVE data <i>warehouse</i> (por sus siglas en inglés)
PBL	Préstamo basados en políticas (por sus siglas en inglés)
PBP	Préstamo programático de políticas (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto

PNC	Policía Nacional Civil
PPP	Paridad de Poder Adquisitivo (por sus siglas en inglés)
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
RMB	Reserva de la Biosfera Maya
RIC	Registro de Información Catastral
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SG	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
SIAF	Sistema de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (por sus siglas en inglés)
UE	Unidad ejecutora
WDI	Indicadores de Desarrollo Mundial (por sus siglas en inglés)

AGRADECIMIENTOS

Este documento fue preparado por un equipo conformado por José Ignacio Sémbler, Monika Huppi, Oliver Azuara, José Claudio Pires, Maria Fernanda Rodrigo, María Jose Hernandez, Johanan Rivera, Mauricio Torres, y Maya Jansson, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE). Damos las gracias a la administración y personal del Banco por su apoyo, y a los muchos informantes del sector público y privado en Guatemala por compartir generosamente su tiempo e información con el equipo.



A pesar que Guatemala ha experimentado una relativa estabilidad económica y fiscal, la recaudación es de las más bajas de la región, lo que ha limitado significativamente la capacidad del Estado para hacer frente a importantes problemáticas, incluyendo la provisión de servicios básicos a una importante parte de la población.

Resumen Ejecutivo

CONTEXTO

Guatemala es la economía más grande de Centroamérica, pero posee uno de los niveles de desarrollo más bajo de la región. A pesar que el país ha experimentado una relativa estabilidad económica y fiscal, la recaudación es de las más bajas de la región, lo que ha limitado significativamente la capacidad del Estado para hacer frente a importantes problemáticas, incluyendo la provisión de servicios básicos a una importante parte de la población. A lo anterior, se suman desafíos en eficiencia y efectividad del gasto público, y presiones constantes por la ocurrencia de desastres naturales. El crecimiento no ha permitido una reducción de la pobreza, y a diferencia de la mayoría de países de la región, la pobreza aumentó durante la última década, afectando a 59% de la población y en mayor medida a la población rural (76%) e indígena (79%).

El crecimiento tampoco ha estado acompañando por la creación de empleos de calidad para la población más vulnerable, y la informalidad (66%) ha disminuido marginalmente en la última década. Guatemala además presenta significativos rezagos en distintos indicadores sociales, destacándose las altas tasas de mortalidad materna e infantil, y de desnutrición crónica en niños menores de cinco años, la mayor de LAC. Además, la inseguridad y violencia continúan siendo problemas importantes. Guatemala ha avanzado en su consolidación democrática, sin embargo, durante la última década experimentó un deterioro en casi todos los indicadores de gobernabilidad. En un contexto institucional complejo, en 2015 el país enfrentó una importante crisis política que puso de manifiesto los problemas de transparencia.

ESTRATEGIA DE PAÍS

La Estrategia de País (EP) incluyó un amplio número de posibles áreas de cooperación, con un fuerte énfasis en el ámbito rural. La EP identificó objetivos estratégicos en seis áreas prioritarias en un eje institucional (gestión fiscal y municipal, protección social, convivencia y seguridad ciudadana) y otro rural (desarrollo productivo, salud, transporte). La EP además identificó áreas de diálogo (educación y energía) y otras transversales (cambio climático, desastres naturales, género, pueblos Indígenas, integración regional). La EP también identificó oportunidades para el sector privado en desarrollo productivo rural, transporte, logística, energías renovables, financiamiento de PYMES, vivienda social, y provisión de servicios básicos.

En general, los objetivos estratégicos fueron relevantes al atender problemas importantes de desarrollo del país y prioridades del gobierno. Sin embargo, en muchos casos los resultados esperados fueron ambiciosos si se consideran las dificultades históricas que ha tenido el Banco para implementar operaciones en el país. La selección de áreas prioritarias y definición de objetivos, acordados con el gobierno, se basaron en las notas sectoriales y en gran parte por los préstamos que el Banco tenía previsto aprobar en 2012 y 2013 o ya había aprobado durante el diseño de la EP. Además, la EP, siguiendo los lineamientos vigentes para estrategias de país, contó limitado análisis de la importante cartera activa de operaciones a inicios de 2012, y si bien buscó tener un enfoque multisectorial y territorial, la EP no contó con mayor análisis de las sinergias de los sectores del Banco para abordar problemas complejos del país como la pobreza rural. A nivel territorial, no se identificaron a priori posibles criterios de focalización, ni los potenciales desafíos institucionales y riesgos para la implementación de este enfoque.

EL PROGRAMA DEL BANCO 2012-2016

Entre 2012 y octubre de 2016, las aprobaciones con garantía soberana (SG) alcanzaron US\$692,2 millones.¹ Las aprobaciones de préstamos SG, sin embargo, difirieron significativamente a lo previsto en respuesta a nuevas demandas del gobierno principalmente por apoyo presupuestario. Así, la EP y documentos de programación tuvieron un limitado rol para guiar el trabajo del Banco en el país, en un contexto donde el Banco mostró una alta flexibilidad para responder a los requerimientos cambiantes del gobierno. El país continuó usando los PBLs como principal instrumento de préstamo (70%).² Los dos PBLs aprobados durante el periodo de evaluación, tuvieron un importante rol financiero en un contexto de alta incertidumbre y desacuerdo político en torno a las aprobaciones de los presupuestos en el país. De este modo, el programa del Banco con el sector público estuvo compuesto principalmente por PBLs, una importante cartera de cooperaciones técnicas (CTs), así como de préstamos de inversión dispersos en varios sectores, aprobados antes de 2012, y que contaban con extensos periodos de ejecución.

La CII aprobó US\$284 millones,³ principalmente (96%) a través de intermediarios financieros para apoyo de PYMES y operaciones de comercio exterior. Sin embargo, la estrategia de apoyo a PYMES ha tenido limitaciones. El sistema financiero en Guatemala se caracteriza por un alto nivel de concentración y liquidez. La CII trabajó principalmente con bancos grandes, estrategia que si bien minimiza el riesgo crediticio y aprovecha la infraestructura establecida de los bancos, dada la fungibilidad del dinero, la escasa participación de la CII en el financiamiento de estas entidades, la falta de fijación de metas en términos de porcentajes de cartera, y diferencias entre las definiciones de PYMES entre la CII y el país, no necesariamente se promueve la competencia ni se garantiza que los recursos lleguen a los sectores con mayores necesidades de financiamiento.

La cartera de préstamos de inversión sigue presentando significativos problemas de implementación. Además de los extensos tiempos para la ratificación parlamentaria, la cartera presenta los mayores tiempos de ejecución del Banco. Los problemas son variados, destacándose los de carácter institucional, que incluyen la alta rotación de autoridades y funcionarios de las unidades ejecutoras, y debilidades en la coordinación institucional y gestión de proyectos. En algunos casos también existió injerencia política y problemas de integridad de los ejecutores. La crisis política de 2015 también afectó varias operaciones. Otros problemas se relacionan con el marco normativo que rige la ejecución del gasto público en el país, incluyendo la ausencia de presupuesto plurianuales y limitadas asignaciones anuales para los proyectos, y retrasos por inconsistencias normativas e introducción de nuevas normativas para mejorar el control del gasto. En este sentido, existen importantes restricciones que limitan la ejecución de operaciones del Banco, y en general, de la inversión pública en el país. No obstante, también existen importantes problemas de diseño por parte del Banco, incluyendo operaciones con objetivos poco realistas, subestimaciones de costos, diseños complejos con múltiples ejecutores, poca claridad sobre los entregables de los proyectos y mecanismos de ejecución de los componentes, y débiles diagnósticos institucionales y sobre la viabilidad de las operaciones. De particular mención, son los problemas que involucran a varios proyectos que contemplan obras de infraestructura.

Pese a estos problemas, no se registraron mayores cancelaciones de la cartera de préstamos en ejecución (US\$24,4 millones). Existe amplio consenso entre las contrapartes sobre la flexibilidad del Banco para ajustar sus operaciones a nuevos requerimientos del gobierno. Esta flexibilidad ciertamente ha permitido dar respuesta a las demandas del gobierno y mantener la presencia sectorial. No obstante, en varios casos las modificaciones en esquemas de ejecución, y alcance y especificaciones técnicas de los productos, han afectado la implementación y logro de los resultados esperados.

Además, si bien el país se benefició de importantes recursos de CT, en general, éstas no fueron utilizadas estratégicamente. Pese a los problemas en la implementación de préstamos, solamente 10% de las CTs aprobadas fueron de apoyo operacional. La mayor

parte de CTs en la cartera evaluada fueron de “apoyo al cliente”, que si bien en algunos casos han sido importantes para impulsar iniciativas relevantes, en muchos otros han sido esfuerzos más dispersos y de carácter oportunista, sin una clara vinculación con los objetivos estratégicos o una intencionalidad estratégica. A lo anterior se suman dificultades en la implementación, lo que ha llevado al Banco a asumir crecientemente la responsabilidad de la ejecución de CTs y costos transaccionales respectivos.

En general, la coordinación con otros donantes ha sido positiva. El Banco participó activamente en el grupo de donantes (G13) y mesas de trabajo sectoriales, además de cofinanciar varias operaciones. La principal coordinación se dió con el Banco Mundial en el diseño de las estrategias y el apoyo a través de préstamos de política. La participación del BID, como facilitador, también ha sido importante en iniciativas relevantes en el marco de la política de reparación a las comunidades afectadas por la construcción de la hidroeléctrica Chixoy y el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.

IMPLEMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA DEL BANCO

En general, el progreso hacia el logro de los objetivos estratégicos fue limitado. Se registraron algunos avances en objetivos como el de mejoras en la estructura impositiva, y de focalización y cobertura en el programa de protección social, si bien persisten importantes desafíos. En otros sectores, como salud y seguridad y convivencia, si bien se registraron avances en los objetivos planteados, estos avances difícilmente pueden ser atribuibles al apoyo del Banco. La no realización de varios de préstamos previstos, así como atrasos y problemas en la ejecución de los préstamos activos explica en gran parte esta situación.

Si bien los dos PBLs aprobados durante el periodo de evaluación apoyaron algunas medidas importantes como la ley y reglamentación de la reforma fiscal de 2012, la mayor parte de medidas de política apoyadas fueron de profundidad media, que si bien son pasos importantes, requieren del compromiso del gobierno para ser implementadas y ser acompañadas por otras acciones para que tengan un impacto significativo. Los PBLs contaron con el apoyo del Banco, a través CTs, que facilitó principalmente el cumplimiento de condiciones específicas y necesarias para los desembolsos, si bien el apoyo posterior para implementar dichas medidas en varias áreas sigue siendo un reto.

Parte importante de la cartera de préstamos además corresponde a operaciones aprobadas antes de 2012, dispersos en varios sectores, y no directamente relacionados con los objetivos estratégicos de la EP. En estos casos han existido importantes problemas de implementación, y a pesar del avance en algunos temas particulares como electrificación rural, catastro de áreas protegidas, y reparaciones menores de escuelas, los resultados en general también han sido limitados. Además, si bien se han terminado algunos productos importantes, existen desafíos para la sostenibilidad debido a factores como la falta de recursos, alta rotación de funcionarios, limitada

participación de actores clave, y débil gobernanza en algunos sectores. En este contexto, la implementación del enfoque territorial previsto en la EP fue menor a lo esperado. Los esfuerzos recientes, a través de varios departamentos sectoriales del Banco, para proveer servicios básicos a comunidades en Chixoy han sido una experiencia positiva y que puede sentar las bases para potenciales intervenciones del Banco en el ámbito rural.

Eje Institucional: En gestión fiscal y municipal el Banco tuvo un importante rol en el diseño de la reforma fiscal que fue la más comprensiva de los últimos años, sin embargo, no se logró la meta de recaudación debido a factores externos y en gran parte a problemas en la implementación, destacándose las debilidades en la administración tributaria. La implementación de los diagnósticos y propuestas apoyados por el Banco para avanzar en el proceso de descentralización fiscal ha sido menor. El PBL apoyó también instrumentos de planeación, pero es necesario avanzar en la implementación de éstos y en su vinculación con el proceso presupuestario. El apoyo al Ministerio de Finanzas ha generado varios productos puntuales de carácter ad-hoc. Parte importante de los recursos de un préstamo se reorientaron a apoyar la continuidad del Sistema de Administración Financiera, que desde entonces el Banco viene apoyando progresivamente. El Banco, a través de un PBL, apoyó varias medidas para fortalecer el sistema de protección social, incluyendo la inclusión de beneficiarios elegibles pero excluidos del sistema, y la implementación de acciones para el fortalecimiento operativo y focalización. El Banco, a través de CTs, facilitó el cumplimiento de condicionalidades, si bien el apoyo a la implementación de estas medidas, y en general al fortalecimiento del programa de transferencias condicionadas, sigue siendo un reto. El programa sigue enfrentando problemas, como la falta de información sociodemográfica y de seguimiento de corresponsabilidades por parte de los ministerios, y retrasos en la entrega de las transferencias. En seguridad y convivencia, el programa del Banco fue menor a lo previsto. Los objetivos se han apoyado principalmente por CTs que han tenido distintos grados de avances. El único préstamo en ejecución, no directamente relacionado con los objetivos de la EP, para apoyar a varias entidades del sector justicia ha tenido un progreso limitado debido en gran parte a su mecanismo de ejecución descentralizado.

Eje Rural: En desarrollo productivo el programa con el sector público fue menor a lo previsto, y el único préstamo activo tuvo un diseño ambicioso, con importantes problemas en implementación y limitados resultados. El FOMIN proporcionó importantes apoyos a productos rurales de bajos ingresos, sin embargo, estos fueron dispersos y aislados, lo que pone en riesgo su sostenibilidad. La participación del FOMIN se habría beneficiado de una estrategia más definida de intervención y una mayor coordinación con el sector público del Banco en el marco de una estrategia de desarrollo productivo rural. En salud, la implementación de cartera se ha visto afectada por cambios frecuentes de autoridades y personal, restricciones de capacidad, procesos burocráticos y engorrosos, y problemas de diseño. Se completó la rehabilitación de 10 hospitales, cifra menor a lo previsto, y se construyó uno nuevo que aún no se

encuentra operativo debido a la falta de equipamiento, suministros y personal. Los limitados logros de las operaciones de inversión focalizadas en atención primaria y desnutrición, y la naturaleza aislada y oportunista de la CTs, hacen poco probable el Banco haya contribuido significativamente a las mejoras en los objetivos. El PBL apoyó la adopción de una serie de guías técnicas y documentos regulatorios que proveen las bases para un sistema de atención primaria más eficiente, si bien para llegar a tener un impacto estas medidas requieren seguimiento y una implementación efectiva. En transporte no se aprobaron operaciones.

Áreas de Diálogo: En educación, el Banco continuó ejecutando un programa que ha tenido significativos cambios en su esquema de ejecución, y extensos periodos de implementación. En infraestructura se registran avances en reparaciones de escuelas, existiendo importantes atrasos en construcción de aulas nuevas y mobiliario. En calidad educativa y gestión escolar, los avances han sido en la compra de libros y capacitación de docentes, aunque no necesariamente esto se ha reflejado en mejoras de calidad. Un nuevo programa aprobado en 2015 con una estructura similar aún no ha sido ratificado por el Congreso. En energía, el Banco se ha enfocado en electrificación rural. El préstamo terminado tuvo una ágil ejecución principalmente debido a la utilización de un fideicomiso como mecanismo de ejecución, lográndose importantes avances en cobertura eléctrica. La sostenibilidad de las inversiones e implementación de sistemas aislados, sin embargo, son importantes desafíos. Una segunda fase del programa aprobada en 2014 aún no ha sido ratificada por el Congreso.

Otras Áreas: En agua, saneamiento, y manejo de residuos sólidos, un programa para la cuenca del Lago Amatitlán canceló importantes recursos. Se obtuvieron algunos productos, pero la sostenibilidad es baja, y no existe evidencia que el deterioro ambiental de la cuenca se haya revertido. El programa de agua potable y saneamiento rural cambió su enfoque y arreglos de ejecución, situación que no consideró las capacidades institucionales para la implementación. Así, los avances en cobertura fueron menores a lo esperado por significativos problemas durante la implementación de obras, persistiendo importantes desafíos institucionales y de sostenibilidad de las inversiones. En medio ambiente y desastres naturales los principales avances se han registrado en el programa de catastro de áreas protegidas. Una operación para la conservación de la reserva de la Biosfera Maya se ha visto afectado por la complejidad de su diseño y de operar en la región del Peten. Si bien ha permitido concretar varios proyectos, éstos se han caracterizado por una alta atomización y la sostenibilidad es un reto. Dos préstamos en competitividad tuvieron diseños ambiciosos, cubriendo un amplio número de áreas de las instituciones apoyadas. Los principales resultados se han dado en internalización de MIPYMES, si bien la ejecución no ha estado exenta de dificultades. El trabajo de la CII con intermediarios financieros buscó apoyar la cartera de PYMES, si bien dadas las limitantes en la estrategia de apoyo, no es posible concluir que los recursos llegaron a los segmentos más necesitados. El TFFP, además de la importancia financiera creciente para la CII, apoyó operaciones de comercio exterior por US\$492 millones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El patrón de crecimiento del país no ha sido acompañado por reducciones en los niveles de pobreza, que en la actualidad afecta a más de la mitad de la población. Las debilidades institucionales, así como la limitada recaudación y efectividad del gasto público, explican en gran medida las dificultades del Estado para hacer frente a este importante desafío. En este escenario, el Banco no ha logrado proporcionar un apoyo tan efectivo que podría haber ayudado a abordar los problemas estructurales de la pobreza. Esto se refleja en los problemas de implementación y limitados resultados de las operaciones, por lo que el Banco necesita redefinir su estrategia de apoyo al país con el objetivo de promover cambios y resultados más significativos y duraderos. En función de los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

1. Priorizar, en el diálogo con el gobierno y en el apoyo financiero, los problemas estructurales de gobernanza que limitan la efectividad del Estado. En particular, la baja capacidad recaudatoria y eficiencia y efectividad del gasto público, y problemas de transparencia, limitan la capacidad del Estado para hacer frente a importantes desafíos del país, incluyendo la provisión de servicios básicos a una importante proporción de la población.
2. Reestructurar y reducir el tamaño de la cartera existente. OVE reitera la recomendación del CPE anterior de adecuar el tamaño de la cartera a la capacidad institucional del país. En diálogo con el gobierno, las operaciones con significativos problemas, altos costos transaccionales para el Banco y país, y consideradas no prioritarias, deberían ser canceladas. El Banco además debe limitar las extensiones de sus operaciones, en particular, debe abstenerse de extender proyectos con pocos avances, y debe establecer criterios específicos sobre el número y tiempos máximos de extensiones de la cartera existente.
3. Reorientar el uso de instrumentos de financiamiento hacia el logro de resultados. Dado los importantes problemas estructurales en implementación y limitados avances en las operaciones, el Banco debe explorar nuevos mecanismos basados en resultados y enfocados en la implementación de reformas y medidas iniciadas con el apoyo del Banco. El Banco también debería tener un rol importante apoyando la implementación de estas medidas y logro de resultados para que tengan un efecto más duradero.
 - a. Estructurar los tramos finales de los PBLs con condiciones (en la matriz de política) enfocadas en el cumplimiento de resultados (en lugar de acciones enfocadas en procesos o políticas), que incentiven la implementación de reformas y medidas iniciadas en los primeros tramos de los PBLs.
 - b. Explorar a nivel del Banco la posibilidad de pilotear nuevos enfoques o instrumentos basados en resultados.



El Banco no ha logrado proporcionar un apoyo tan efectivo que podría haber ayudado a abordar los problemas estructurales de la pobreza. Esto se refleja en los problemas de implementación y limitados resultados de las operaciones, por lo que el Banco necesita redefinir su estrategia de apoyo al país con el objetivo de promover cambios y resultados más significativos y duraderos.

© BID

4. Solamente aprobar operaciones que tengan diseños simples y análisis más profundos que permitan minimizar los problemas de diseño de la cartera existente. En el caso de decidir aprobar nuevas operaciones de inversión, los diseños deberían contar con no más de una unidad ejecutora, un número de componentes restringido con productos y especificaciones técnicas claramente definidos. El Banco también debe profundizar sus análisis de las capacidades institucionales para gestionar proyectos y de la viabilidad legal y técnica de sus operaciones, incluyendo la certeza sobre la disponibilidad de terrenos adecuados en el caso de proyectos de infraestructura. Adicionalmente, el Banco, en diálogo con el gobierno, debería incorporar condiciones que aseguren una mayor estabilidad del personal de unidades ejecutoras.
5. Utilizar la Cooperación Técnica principalmente para apoyar la preparación y ejecución de operaciones de préstamo. Dado los significativos problemas en implementación, la aprobación de cooperaciones técnicas para apoyar préstamos debe ser la prioridad. En el caso de llegar a aprobarse CTs para apoyar otras iniciativas prioritarias del gobierno y Banco, éstas aprobaciones deben ser más limitadas y acotadas, y tener un vínculo directo con los objetivos estratégicos y líneas de apoyo establecidas.

6. Redefinir la estrategia de apoyo al sector privado del Grupo BID en el país, enfocándose en las principales restricciones que limitan el desarrollo del sector privado identificadas a partir de un diagnóstico específico del país. En el caso de que se identifique el acceso de financiamiento de PYMES como una de esas restricciones prioritarias, el grupo BID debe reestructurar su actual estrategia de apoyo a través de intermediarios financieros con el objetivo de atender a los segmentos con más necesidades, así como para promover una mayor competencia en el sistema financiero mediante un mejor balance de los intermediarios apoyados.

¹ En el contexto del relacionamiento con el gobierno entrante en 2016, el Banco contempla aprobaciones por US\$310 para fines de 2016, situación que aumentaría las aprobaciones del periodo a US\$1.002,2 millones, por encima del escenario alto de financiamiento de la EP (US\$900 millones).

² Esta cifra aumenta a 73% si se consideran las aprobaciones contempladas para fines de 2016.

³ Incluye operaciones de SCF (US\$231 millones) y OMJ (US\$3 millones) aprobadas entre 2012-2015, previo a la fusión de las ventanillas del sector privado del Banco con la CII.



1

Guatemala posee un bajo nivel de desarrollo humano, y a pesar de avances en la última década, su ingreso per cápita (US\$7.720, Paridad de Poder Adquisitivo) continúa siendo inferior al promedio de LAC (US\$15.467), ubicándose como el tercero más bajo de Centroamérica.

© BID

1 Contexto General del País

Guatemala es la economía más grande de Centroamérica¹ y posee uno de los niveles de desarrollo más bajo de LAC. Guatemala también es el país más poblado de Centroamérica (16 millones de habitantes), con una población joven y multiétnica. Después de Bolivia es el segundo país de LAC con mayor población indígena (38,8%, ENCOVI 2014). Si bien el proceso de urbanización se ha acelerado, en la actualidad la mitad de la población habita en zonas rurales. Guatemala posee un bajo nivel de desarrollo humano,² y a pesar de avances en la última década, su ingreso per cápita (US\$7.720, PPP) continúa siendo inferior al promedio de LAC (US\$15.467), ubicándose como el tercero más bajo de Centroamérica (Figura 1, Anexo I).

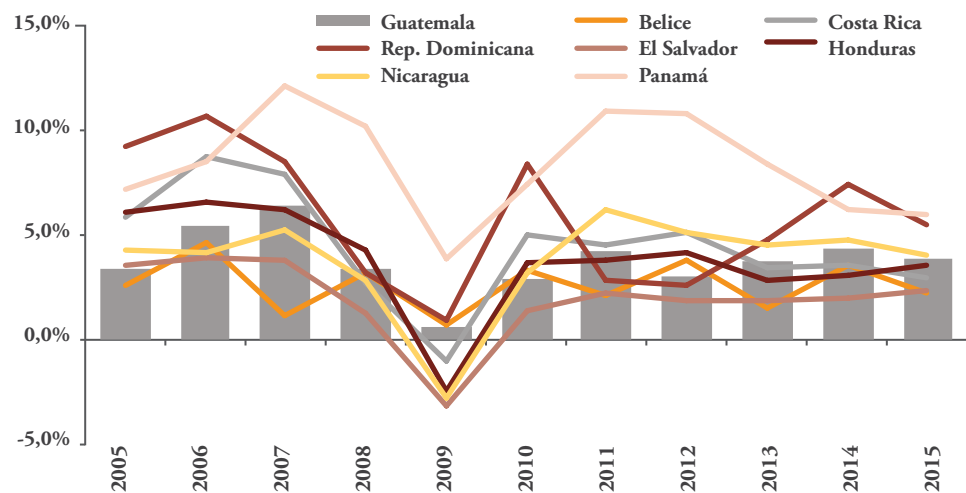
Guatemala ha experimentado tasas de crecimiento moderado, pero con menor volatilidad si se compara con otras economías de la región. El PIB real creció a una tasa promedio anual de 3,7% entre 2005-2015 mientras que el crecimiento del resto de países CID (excluyendo México) fue de 4,4% (Figura 1.1). Durante 2012-2015, Guatemala creció en promedio 3,7%, cifra superior al promedio de LAC (1,8%), pero menor al crecimiento del resto de países CID (4,2%). El crecimiento ha sido impulsado principalmente por el consumo interno (Figura 3, Anexo I).³ El consumo privado es el mayor contribuyente al crecimiento (84% del PIB), creciendo en promedio 4% durante 2012-2015. Esto se explica por la expansión del crédito al consumo (Figura 4, Anexo I), y el crecimiento de las remesas que en 2015 representaron 10% del PIB (Figura 5, Anexo I).

La relativa estabilidad económica se explica en gran parte por la aplicación de políticas macroeconómicas prudentes. La inflación se ha mantenido en niveles relativamente bajos, dentro del rango objetivo del Banco Central (Figura 6,

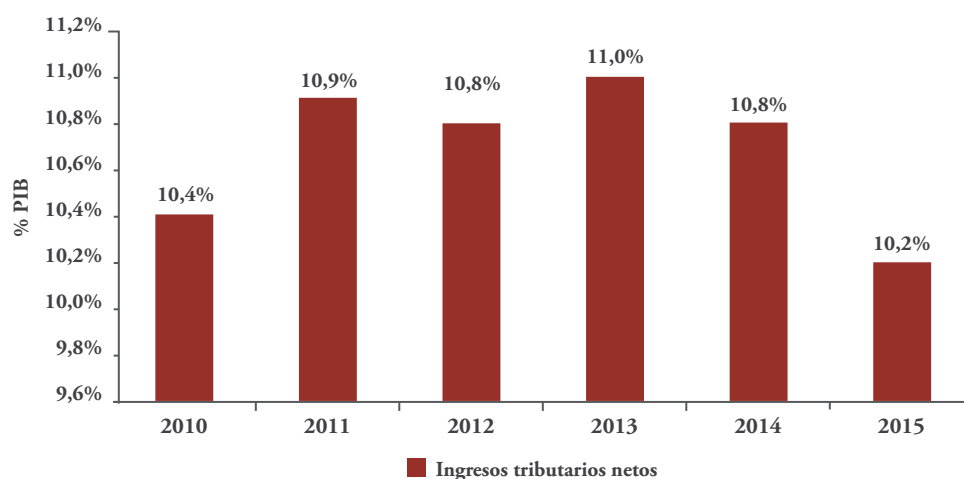
Anexo I). Por su parte, el déficit fiscal ha promediado 2% del PIB en la última década así como entre 2012-2015 (Figura 7, Anexo I),⁴ cifra menor que el promedio de LAC (2,7% entre 2005-2015 y 4,2% entre 2012-2015). Si bien en el contexto de la crisis financiera del 2008 y de desastres naturales en 2009, el déficit alcanzó un máximo de 3,3% en 2010, a partir de entonces, el déficit se ha ido cerrando (llegando a 1,4% en 2015) principalmente mediante reducciones del gasto público. La deuda bruta total del gobierno se ha mantenido alrededor del 20% del PIB durante la última década y del 24,5% entre 2012-2015 (Figura 8, Anexo I), nivel bajo comparado con el resto de LAC (50,8% en 2015).

FIGURA 1.1
Crecimiento
real del PIB

Fuente: FMI.



A pesar de la estabilidad fiscal, la recaudación es de las más bajas de la región, limitando significativamente la capacidad del Estado para hacer frente a importantes desafíos, incluyendo la provisión de servicios básicos a una importante parte de la población. Guatemala no tiene fuentes significativas de ingresos no tributarios (Figura 10, Anexo I), y los ingresos tributarios son bajos (10,9% del PIB durante la última década) comparados con LAC y el resto de países CID (Figura 11, Anexo I). La historia tributaria se ha caracterizado por desacuerdos políticos y oposición del sector empresarial que han impedido reformas significativas. El aumento de exenciones y exoneraciones, y la aceleración de la apertura comercial han llevado también a una disminución de los aranceles de importación y exportación, y a una mayor dependencia a impuestos indirectos, como el IVA. En 2012, se aprobó una importante y postergada reforma fiscal, no obstante, los resultados esperados en recaudación no se materializaron (Figura 1.2) debido a factores exógenos, y principalmente por problemas durante la implementación (Ver Capítulo 3 y Cuadro 1 en Anexo I), reflejadas en los problemas de corrupción que llevaron a la crisis institucional de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). A lo anterior, se suman importantes desafíos en la eficiencia y efectividad del gasto público, incluyendo su alta rigidez, baja ejecución y limitada transparencia presupuestaria. Adicionalmente, existen presiones constantes del gasto público por la vulnerabilidad del país ante desastres naturales como huracanes y terremotos.⁵

**FIGURA 1.2****Ingresos tributarios netos***Fuente: SAT.*

En este escenario, y a diferencia de la mayoría de países de LAC, durante la última década la pobreza aumentó. El patrón crecimiento no ha permitido una reducción de la pobreza. Guatemala presenta altos y persistentes niveles de pobreza, y entre 2006 y 2014 las cifras oficiales muestran un incremento de la pobreza del 51% al 59,3%,⁶ y de la pobreza extrema del 15,3% al 23,4%. La pobreza afecta en mayor medida a la población en zonas rurales (76,1% vs 42,1%), la cual cuenta con menor acceso a servicios sociales, infraestructura, y oportunidades económicas. Algunos departamentos como Alta Verapaz y Sololá presentan niveles de pobreza por encima del 80%. Además, 35,3% de la población rural se encuentra en situación de extrema pobreza en comparación con el 11,2% de zonas urbanas. La pobreza también afecta a grupos más vulnerables como la población indígena, donde la pobreza total aumentó de 75% a 79,2% y la pobreza extrema pasó de 27,3% a 39,8%. Parte importante de esta situación, se explica porque el crecimiento no ha estado acompañado por la creación de empleos de calidad para la población más vulnerable. La creación de empleo (2,8%) ha sido menor que el crecimiento de la economía durante la última década. Además, la informalidad (65,8%) ha disminuido marginalmente desde el 2000, y afecta principalmente a la población en zonas rurales (81,2%), jóvenes (69,9%) e indígenas (80,3%).

Guatemala además tiene el gasto social más bajo de LAC y presenta significativos rezagos en distintos indicadores sociales, impactando la acumulación de capital humano. En 2013/14, el gasto social alcanzó 7,6% del PIB, sin mayores variaciones durante la última década y por debajo del promedio de LAC (29,3%). Existen además importantes desafíos en términos de eficiencia y focalización. El promedio de años de escolaridad es de 5,6 años y la tasa de analfabetismo es de 14,4%. La tasa de finalización de educación primaria aumentó en 6 puntos porcentuales entre 2008 y 2013, si bien la cobertura neta disminuyó desde 95,2% a 89,1%. La cobertura neta de educación secundaria es baja (43%). Además, persisten importantes desafíos en términos de calidad de los aprendizajes. En salud, la tasa de mortalidad materna y de niños menores de 5 años se redujo entre 2008 y 2013,

sin embargo, sigue siendo de las más altas de LAC (163 y 40, por 100 mil nacidos vivos, respectivamente). Guatemala presenta además la mayor prevalencia de desnutrición crónica de LAC en niños menores de cinco años (46,5%).⁷ El sector enfrenta importantes debilidades institucionales, reflejadas en las dificultades operativas para implementar servicios de salud a nivel territorial y para provisión de insumos y medicamentos. El acceso es particularmente limitado en áreas rurales, problema agravado por la decisión reciente de discontinuar la contratación de ONGs para proveer servicios sin tener una estructura alternativa.

El limitado gasto también afecta a la infraestructura, contribuyendo al déficit existente en algunos sectores, principalmente en el ámbito rural. La inversión (pública y privada) en infraestructura es menor al 3% del PIB (2008-2013), y el estado de la infraestructura, sobre todo en zonas rurales, representa un importante obstáculo a la inversión y crecimiento. Guatemala se encuentra rezagado en densidad de carreteras, y parte importante de la red vial se encuentra en mal estado. Además, la ocurrencia de fenómenos climáticos es una amenaza constante para la infraestructura. El acceso a electricidad a nivel rural alcanza 69%, mientras que en las zonas urbanas 90%. La población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable aumentó (desde 72,6% a 77,8% entre 2000 y 2014). En áreas urbanas este indicador es de 89%, mientras que en comunidades rurales alcanza 64,4%. La población con acceso a servicios de saneamiento mejorados también mejoró (44,2% a 58,3%), si bien la brecha entre áreas urbanas y rurales es significativa (83% versus 28,9%).

Además, la inseguridad y violencia continúan siendo problemas importantes. Si bien desde 2013 la tendencia creciente se ha revertido (Figura 12, Anexo I), Guatemala es el quinto país de LAC con mayor tasa de homicidios (30 por cada 100 mil habitantes en 2015). Por su parte, los niveles de victimización, delitos no denunciados e impunidad, son altos. La criminalidad está asociada principalmente a redes de crimen organizado, pandillas y bandas de narcotráfico. Además, la violencia e inseguridad es una de las principales limitantes para la inversión y tiene asociados significativos costos económicos.⁸ El contexto de inseguridad y violencia en la región ha coincidido con movimientos migratorios irregulares hacia EE.UU. desde Centroamérica. Entre 2013 y 2014 aumentó el flujo migratorio de menores no acompañados, situación que llevó a fines de 2014 a los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, junto con EE.UU. a firmar el *Plan de la Alianza para prosperidad del Triángulo Norte*, que busca abordar las causas estructurales del problema y generar acciones de mediano plazo (Recuadro 1 Anexo I). El BID ejerce el rol de Secretaría Técnica del Plan.

Si bien Guatemala ha avanzado en la consolidación democrática, persisten importantes desafíos en materia de gobernabilidad. Tras más de tres décadas de guerra civil e inestabilidad política, durante los años ochenta Guatemala inició un proceso de recuperación democrática que culminó con la firma de los Acuerdos de

Paz de 1996. Desde entonces, Guatemala ha hecho varios intentos por reformar el sistema de justicia,⁹ afianzar el estado de derecho y disminuir la corrupción, sin embargo, el proceso ha sido complicado y lento. En todas las dimensiones de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, Guatemala se ubica bajo la media de LAC, y entre 2004 y 2014 incluso experimentó un deterioro en casi todas las dimensiones (Figura 13, Anexo I). Adicionalmente, el sistema de partidos políticos es débil y fragmentado,¹⁰ dificultando el consenso y planificación de largo plazo. En 2015 el país enfrentó una importante crisis política que puso de manifiesto los problemas de corrupción en el país (Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1: La Crisis Política de 2015

En abril de 2015, el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)¹¹ expusieron un escándalo de corrupción y fraude aduanero, denominado “La Línea” que involucraba a oficiales de la SAT y altas autoridades de gobierno. Ello resultó en importantes movilizaciones sociales exigiendo la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti. En abril de 2015, el presidente Pérez Molina extendió el mandato de la CICIG por dos años (expiraba en septiembre de 2015) para continuar el combate contra la corrupción. Luego de meses de movilizaciones de la población y de la renuncia de varios ministros y miembros del Partido Patriota, en mayo de 2015 la vicepresidenta presentó su renuncia y posteriormente el 21 de agosto fue detenida. Ese mismo día, la Suprema Corte inició un antejuicio contra el presidente Pérez Molina para despojarlo de inmunidad y así ser también investigado por el caso de corrupción. Una vez despojado de su inmunidad, Pérez Molina presentó su renuncia el 2 de septiembre. El 3 de septiembre, asumió como presidente interino Alejandro Maldonado y Pérez Molina fue detenido. Las elecciones presidenciales se llevaron a cabo el 6 de septiembre según lo planificado, y el 25 de octubre la segunda vuelta donde fue electo Jimmy Morales.

Conforme siguieron avanzando las investigaciones judiciales, la CICIG develó un complejo esquema de lavado de dinero para captar fondos durante la campaña electoral del Partido Patriota del 2011 y que continuó funcionando durante el ejercicio de gobierno 2012-2015. La CICIG concluyó que los casos aislados de corrupción como “La Línea” eran parte de una estructura criminal más extensa para lavado de dinero y enriquecimiento ilícito que involucró a varias instituciones del Estado. Este caso se denominó “Cooptación del Estado de Guatemala”. En el transcurso del año se continuaron abriendo procesos.

Los desafíos de desarrollo mencionados en el capítulo se ven reflejados en el importante reto de atraer inversión y mejorar el clima de negocios. El país ocupa la posición 78 entre 140 países en el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial 2015-16, la décima posición en LAC. Los factores identificados más problemáticos son instituciones, salud, y educación primaria y superior. Estas



Guatemala presenta altos y persistentes niveles de pobreza, y entre 2006 y 2014 las cifras oficiales muestran un incremento de la pobreza del 51% al 59,3%,6 y de la pobreza extrema del 15,3% al 23,4%.
© BID

dificultades se manifiestan en la mala percepción empresarial sobre los costos del crimen y la violencia, la corrupción, baja calidad educativa y sus efectos sobre la calificación de la fuerza laboral, ineficiencias del aparato de gobierno y gasto público, e inadecuada oferta de infraestructura. Además, la carga regulatoria para iniciar un negocio e informalidad continúan perjudicando el clima de negocios. En términos de acceso a financiamiento, el sistema financiero tiene un alto nivel de liquidez y concentración,¹² y existe desigual acceso dependiendo del tamaño de la empresa. En particular, la baja cobertura de los sistemas de registro crediticio, alta informalización empresarial, y la ausencia de garantías móviles, limitan el acceso a financiamiento, especialmente por parte de las MIPYMES.

A pesar de la importante crisis política de 2015, la transición política fue pacífica y las perspectivas económicas son favorables. En 2015, la economía creció 4.1% impulsada por el consumo privado dado los menores precios energéticos y el crecimiento de las remesas. En febrero de 2016 asumió el presidente Jimmy Morales del Frente de Convergencia Nacional. La Política General de Gobierno 2016-2020 prioriza el combate a la corrupción, y entre las principales medidas implementadas se cuenta la aprobación de la Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal de la SAT, que incluye el fortalecimiento de su gobernanza corporativa y nuevas facultades para la aplicación de la Ley, incluyendo el levantamiento del secreto

bancario mediante orden judicial. Y si bien no se ha materializado una propuesta concreta, se discute la posibilidad de una nueva reforma fiscal. El FMI estima un crecimiento de 3,8% en 2016 con riesgos a la baja debido a incertidumbres externas que podrían afectar el tipo de cambio y comercio. El déficit fiscal se mantendría estable, aunque existe el riesgo de un mayor déficit si la recaudación tributaria no se recupera.



La Estrategia de País identificó oportunidades para el sector privado en desarrollo productivo rural, transporte e infraestructura logística, energías renovables, financiamiento de PYMES, vivienda social, y provisión de servicios básicos.

© BID

2 El Programa del Banco 2012-2016

El periodo de evaluación anterior (2008-2011) estuvo marcado por la crisis financiera internacional. Las aprobaciones del Banco con garantía soberana alcanzaron un nivel histórico de US\$1.191 millones, principalmente a través de préstamos basados en políticas (PBLs) (71%). El Banco se consolidó como la principal fuente de financiamiento externo. El CPE 2008-2011 (RE-404) destacó la alineación del programa del Banco con las prioridades de gobierno, sin embargo, el deterioro en la ejecución puso en evidencia la limitada capacidad del país para manejar una cartera de esa envergadura. Los retrasos en la autorización de préstamos por el Congreso, así como la selección inadecuada de instrumentos y unidades ejecutoras retrasó también la implementación de algunos proyectos. Además, la implementación inadecuada de instrumentos (ej. dispensas de PBLs, reorientación de fondos de proyectos de inversión para atender situaciones de emergencia) comprometieron el logro de los objetivos planteados.

A. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS 2012-2016

En un escenario de recuperación económica y altas expectativas sociales, en enero de 2012 asumió la presidencia Otto Pérez Molina del Partido Patriota. El plan de gobierno (*“Agenda para el Cambio”*) identificó 5 ejes prioritarios con sus respectivos objetivos: a) Seguridad Democrática y Justicia; b) Desarrollo Económico y Competitivo; c) Infraestructura Productiva y Social para el Desarrollo; d) Inclusión Social; y e) Desarrollo Rural Sostenible. Esta ambiciosa agenda de desarrollo se implementaría principalmente mediante tres grandes pactos sociales que buscarían abordar importantes limitantes para el desarrollo del país: *Pacto Fiscal*; *Pacto Hambre Cero*; y *Pacto por la Seguridad, Justicia, y Paz*.

La Estrategia de País (EP) se diseñó e implementó en un contexto difícil, acompañado por varios cambios estratégicos que pusieron dificultades a la continuidad del relacionamiento entre el Banco y el país. La EP fue aprobada en diciembre de 2012, y su diseño, así como gran parte del periodo, estuvo marcado por un contexto institucional difícil que culminó en 2015 con la crisis política. Además, se produjeron continuos cambios de autoridades en el Ministerio de Finanzas (MINFIN) y representantes del Banco. Durante el gobierno de Otto Perez Molina hubo tres ministros de finanzas. Por otra parte, durante el primer semestre de 2012 el Banco cambió su representante, y posteriores diferencias entre el Banco y el gobierno sobre la asignación de un nuevo representante llevó a que el Banco tuviera un representante interino hasta febrero de 2013. En agosto de 2014, el Banco realizó un nuevo cambio de representante.

La EP consideró un amplio número de posibles áreas de cooperación y tuvo un fuerte énfasis en el ámbito rural. La EP se orientó específicamente a *“mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca, en especial de la población rural”*, y articuló el trabajo del Banco en un **eje institucional** y otro **eje de desarrollo rural**, que consideraron **seis áreas prioritarias** donde el Banco identificó objetivos estratégicos (Tabla 2.1). La EP también identificó **áreas transversales** de trabajo en cambio climático, mitigación de desastres naturales, género, pueblos indígenas e integración regional. La EP contemplaba la posibilidad de apoyos adicionales en **áreas de diálogo** (educación y energía) en la medida que la implementación de los proyectos en estas áreas progresara significativamente. La EP identificó oportunidades para el **sector privado** en desarrollo productivo rural, transporte e infraestructura logística, energías renovables, financiamiento de PYMES, vivienda social, y provisión de servicios básicos.

TABLA 2.1: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EN SECTORES PRIORITARIOS

EJE – INSTITUCIONAL	
Sectores Prioritarios	Objetivos estratégicos
Gestión Fiscal y Municipal	Mejorar la estructura impositiva
	Mejorar la capacidad de planeación y ejecución presupuestaria
	Fortalecer la capacidad fiscal de las municipalidades
Protección Social	Mejorar la focalización y cobertura de la población objetivo en los programas de protección social
Convivencia y Seguridad Ciudadana	Fortalecer institucionalmente a la PNC [Policía Nacional Civil] en áreas tales como carrera policial, formación de personal y control de la mala conducta policial
	Mejorar la calidad y resultados de la investigación criminal
	Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y el delito de los jóvenes y las mujeres
EJE – DESARROLLO RURAL	
Sectores Prioritarios	Objetivos estratégicos
Desarrollo Productivo	Generación de oportunidades para la mejora de ingresos productivos de la población rural
	Diversificar las fuentes de ingreso de los hogares rurales
Salud	Reducir la desnutrición crónica en menores de 5 años en el área rural
	Reducir la mortalidad infantil en el área rural
	Mejorar la salud materna en el área rural
Transporte	Expansión de la red vial rural
	Mejorar la calidad de la infraestructura de la red vial rural

Fuente: Estrategia de País con Guatemala: 2012-2016 (GN-2689)

En general, los objetivos estratégicos fueron relevantes, si bien muchos resultados esperados fueron ambiciosos si se consideran las dificultades históricas del Banco para implementar sus operaciones. Los objetivos atendieron problemas importantes de desarrollo, y estuvieron alineados con las prioridades del gobierno. La selección de áreas prioritarias y definición de objetivos, acordados con el gobierno, se basaron en las notas sectoriales y en gran parte en los préstamos que el Banco tenía previsto aprobar en 2012-2013 o que había aprobado durante el diseño de la EP.¹³ La EP, siguiendo los lineamientos vigentes para elaboración de EPs, tuvo limitado análisis de la importante cartera activa de operaciones a inicios de 2012, en áreas como agua y saneamiento, educación y energía, donde no se incorporaron diagnósticos, ni se identificaron líneas de apoyo y objetivos en la EP. Así, varios resultados de la EP serían poco atribuibles al apoyo del Banco, considerando los tiempos de ejecución de proyectos en el país.

La EP buscó tener un enfoque multisectorial y territorial en el ámbito rural, no obstante, su diseño tuvo limitaciones. Los diagnósticos, objetivos estratégicos y posibles acciones para apoyar estos objetivos fueron de carácter sectorial, con base a las notas de las divisiones del Banco. Así, la EP contó con limitado análisis de las potenciales y necesarias sinergias para abordar problemas complejos que enfrenta el país, como es la pobreza rural. A nivel territorial, no se identificaron a priori posibles criterios de focalización,¹⁴ ni los potenciales desafíos institucionales y riesgos para implementar este enfoque territorial.

B. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

1. El Programa del Banco 2012-2016

Entre 2012 y octubre de 2016, las aprobaciones de préstamos con garantía soberana (SG) alcanzaron US\$692,2 millones, recursos canalizados principalmente a través de PBLs. El Banco ha aprobado cuatro operaciones en Gestión Fiscal y Municipal (un PBL híbrido, US\$237,2 millones),¹⁵ Social (un PBL, US\$250 millones), Energía (un préstamo de inversión de fases múltiples, US\$55 millones), y Educación (un préstamo de inversión específico, US\$150 millones). En el contexto del relacionamiento con el gobierno entrante en 2016, el Banco tiene contemplado aprobar dos préstamos por US\$310 millones para fines del 2016 (Figura 2.1),¹⁶ situación que aumentaría las aprobaciones a US\$1.002,2 millones, canalizados principalmente a través de PBLs (73%), y por encima del escenario alto de financiamiento de la EP (US\$900 millones).

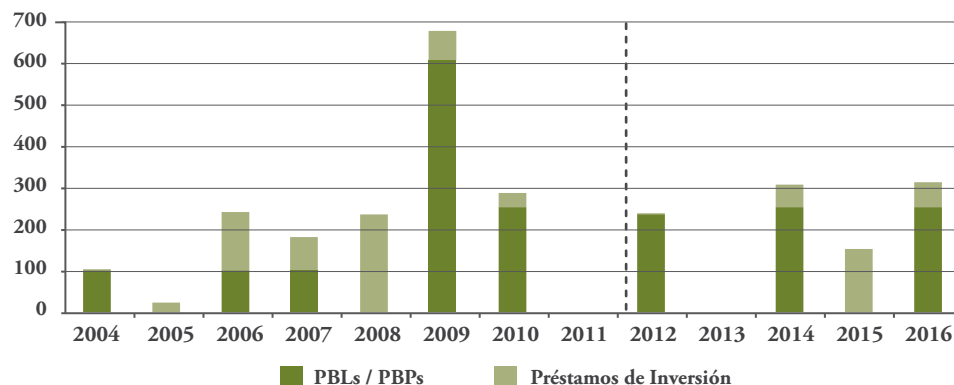


FIGURA 2.1
Aprobaciones de préstamos con garantía soberana (2004-2016*)

Nota: (*) Para 2016, se consideran las operaciones en pipeline A, a aprobarse durante noviembre y diciembre. La figura considera montos originalmente aprobados.
Fuente: OVEDA.

Las aprobaciones de préstamos SG difirieron significativamente a lo previsto, en respuesta a nuevas demandas del gobierno principalmente por apoyo presupuestario. Los dos préstamos de inversión se aprobaron en áreas de diálogo, que no contaron con diagnósticos y objetivos estratégicos en la EP, si bien los préstamos continuaron operaciones que el Banco venía ejecutando. Además, ambos préstamos fueron aprobados en diciembre de 2014 y 2015, si bien la EP preveía concentrar las aprobaciones en los primeros años para que la ejecución comenzara durante el periodo de la EP y se ajustaran al ciclo político. Ambas operaciones aún no han sido ratificadas por el Congreso. La anticipación del programa fue baja (Tabla 2, Anexo I). Solamente el préstamo en educación fue aprobado según lo previsto de un total de 8 préstamos incluidos en los ejercicios de programación entre 2012 y 2015. Si bien los dos PBLs aprobados tuvieron relación directa con los objetivos estratégicos, inicialmente habían sido previstos como préstamos de inversión.¹⁷ Así, la EP y documentos de programación tuvieron un limitado rol para guiar el trabajo del Banco en el país.

Así, el programa del Banco con el sector público estuvo compuesto por los PBLs y por una importante cartera de operaciones aprobadas antes de 2012, que acumulaban extensos periodos de ejecución. A inicio de 2012, la cartera estaba compuesta por 18 operaciones aprobadas en 10 sectores que restaban por desembolsar US\$574 millones.¹⁸ Estos saldos se concentraban principalmente en medio ambiente y desastres naturales (27%), educación (21%), agua y saneamiento (13%), salud (12%), y energía (9%). Un 41% de la cartera activa presentaba extensiones en sus tiempos de desembolsos, en promedio de 37,5 meses. Tres préstamos en salud, agua y saneamiento, y competitividad, aún no habían sido ratificados por el Congreso.

El Banco además aprobó importantes recursos no reembolsables. Entre 2012 y agosto de 2016 el Banco aprobó 51 cooperaciones técnicas no reembolsables (CTs) por US\$20,4 millones, siendo Guatemala el segundo país de Centro América que más recursos recibió de CT en dicho periodo. Los montos aprobados se han concentrado principalmente en medio ambiente y desastres naturales (27%), salud (20%), y en temas de identidad y género (14%). Un tercio de los recursos han provenido del fondo para países pequeños y vulnerables. A inicios de 2012, también habían 30 CTs con saldos por US\$6,5 millones. En 2013 el Banco también aprobó una segunda operación de inversión no reembolsable (US\$6,9 millones) en el marco de la iniciativa Salud Mesoamérica.

En tanto, el sector privado del Grupo BID ha tenido una activa participación, principalmente a través de intermediarios financieros. Entre 2012 y agosto de 2016, la CII¹⁹ aprobó US\$284 millones principalmente en el ámbito de servicios financieros (96%) a través de 6 préstamos (US\$134 millones) enfocados en financiamiento de PYMES y 8 operaciones asociadas a líneas para comercio exterior del programa TFFP (US\$150 millones). En energía se aprobaron otras 2 operaciones (US\$13 millones) para financiar centrales hidroeléctricas en el norte del país. En tanto, el FOMIN aprobó 16 operaciones por US\$13,5 millones enfocadas principalmente para apoyos a productores rurales.

No obstante, la estrategia de apoyo a PYMES ha tenido limitaciones. El sistema financiero en Guatemala se caracteriza por un alto nivel de concentración y liquidez. La CII trabajó con 6 bancos, 4 de los cuales se encuentran entre los 5 más grandes del sistema en términos de activos. Aunque esta estrategia minimiza el riesgo crediticio y aprovecha la amplia infraestructura establecida de los bancos, dada la fungibilidad del dinero, la escasa participación de la CII en el financiamiento de estas entidades, la falta de fijación de metas en términos de porcentajes de cartera, y las diferencias en la definiciones de PYMES de la CII y el país, no necesariamente se promueve la competencia ni se garantiza que los recursos lleguen a los sectores con mayor necesidad de financiamiento.

2. Importancia Financiera del Programa del Banco

A diferencia del periodo de evaluación anterior, el flujo total neto de capital del BID ha sido negativo. Entre 2008 y 2011, el flujo fue positivo (US\$407 millones) dado el importante apoyo financiero durante la crisis financiera internacional a través de PBLs de rápido desembolso. Entre 2012 y el primer semestre de 2016, en un escenario económico más favorable y de mayor acceso a financiamiento internacional,²⁰ el flujo hacia el país fue negativo (US\$94,8 millones), con excepción principalmente en los años en que se han desembolsado PBLs (Figura 2.2). Los desembolsos de PBLs totalizaron US\$584 millones, mientras que los de préstamos de inversión alcanzaron US\$250 millones.

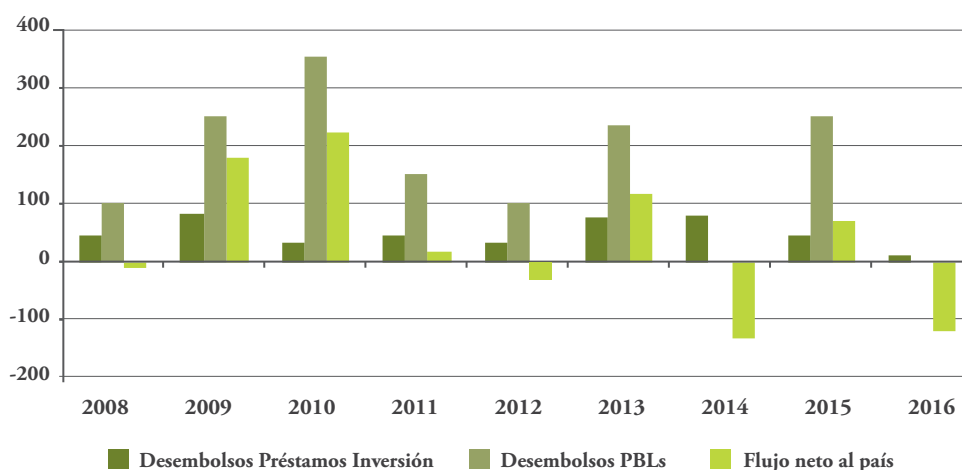


FIGURA 2.2
Desembolsos y Flujos
Netos de Capital
2004-2016

Nota: Considera desembolsos y flujos a agosto de 2016.
Fuente: Departamento de Finanzas y OVEDA

El BID disminuyó su participación en la deuda externa del país, si bien se mantuvo como la principal institución multilateral en términos de financiamiento. El aumento en el financiamiento a través de bonos internacionales (de 11,2% a 30,1% del stock de la deuda externa), llevó a que el BID disminuyera su participación en la deuda externa de 38,8% a 30,2%. El Banco Mundial aprobó US\$546 millones principalmente a través de dos DPLs (96%), por lo que su participación en la deuda externa se redujo (de 24,8% a 21,3%), al igual que su presencia y cartera de inversión. El BCIE, otra entidad con importante actividad en el país (12,9% de la deuda externa), aprobó US\$892 millones en préstamos SG para financiamiento de carreteras e infraestructura social y productiva.

No obstante, el financiamiento del BID resultó importante para ayudar a cerrar brechas de financiamiento en un contexto de alta incertidumbre en torno al presupuesto. Los costos financieros del BID siguen siendo más competitivos en relación a los que el país puede obtener en el mercado internacional y de otras entidades bilaterales y multilaterales. Los dos PBLs se aprobaron rápidamente para ser incorporados en las propuestas de presupuesto para los años siguientes, sin embargo, existió incerteza si desembolsarían debido al alto desacuerdo político para aprobar los presupuestos anuales. El PBL fiscal se preparó en 3 meses y fue aprobado por el Banco en agosto de 2012. Si bien el presupuesto 2013 fue aprobado, no fue hasta noviembre de 2013 que el Congreso aprobó los préstamos externos, incluyendo el del BID (US\$234 millones) y del BM (US\$200 millones). El contrato finalmente fue firmado en diciembre de 2013, y ese mismo mes se desembolsaron los dos tramos debido a que las condiciones de política ya estaban cumplidas, permitiendo cerrar la brecha prevista. El PBL en el área social se preparó en seis meses y fue aprobado por el Banco en octubre de 2014, año en que el Congreso no aprobó el presupuesto, por lo que el gobierno se tuvo que regir por el presupuesto 2013. Esta situación sumada a la menor recaudación, llevó a una crisis de financiamiento. En noviembre de 2014, el Congreso aprobó el presupuesto 2015, permitiendo los desembolsos en 2015 de los préstamos del BID (US\$250 millones) y BM (\$340 millones).

3. Aspectos operativos del Programa del Banco

El país históricamente ha tenido una marcada preferencia por préstamos de política. Durante la última década, Guatemala fue el país del Banco que aprobó más de su financiamiento SG a través de préstamos de políticas (72%). Además de la posibilidad de acceder a financiamiento contra-cíclico en momentos de turbulencia económica, desde la perspectiva del gobierno las principales ventajas del instrumento radican en sus menores costos transaccionales, y principalmente en la flexibilidad que brindan los recursos en un contexto alta rigidez presupuestaria. Además, dada la alta alternancia política y cambios de prioridades, así como los extensos tiempos para ratificar préstamos por parte del Congreso, el país ha usado preferentemente la modalidad de PBLs de tramos múltiples, más que préstamos de política programáticos (PBP).

En general, la profundidad de las condicionalidades incluidas en los PBLs fue media. A diferencia del periodo de evaluación anterior, el diseño de los dos PBLs aprobados no tuvieron dispensas para sus desembolsos. OVE encontró que 21% de las medidas de política fueron de profundidad suficientemente alta para generar cambios importantes. En tanto, 71% fueron de profundidad media y otro 7% de profundidad baja. Por lo tanto, si bien la mayor parte de medidas fueron pasos importantes, requieren del compromiso de gobierno para su implementación y ser acompañadas de otras acciones para que tengan un impacto significativo y duradero (Ver Capítulo 3).

Ambos PBLs contaron con el apoyo técnico del Banco que facilitó el cumplimiento de condiciones necesarias para los desembolsos, si bien la implementación de dichas medidas es un reto. En el área fiscal, el Banco tuvo un importante rol en el diseño de la reforma durante gobierno anteriores, sin embargo, los mayores desafíos estuvieron en su implementación, incluyendo las debilidades de la administración tributaria. Una CT también apoyó productos analíticos en finanzas municipales que sirvieron para cumplir las condicionalidades del PBL, sin embargo, ha existido escasa implementación de estos productos a la fecha. En el PBL en el área social, el Banco aprobó CTs que ayudaron al cumplimiento de condicionalidades específicas, incluyendo evaluaciones de procesos, propuestas de planes de mejora, metodologías de evaluación, sin embargo, el apoyo del Banco en la implementación de estos planes de mejora o recomendaciones sigue siendo un desafío (Ver Capítulo 3).

Por otra parte, la cartera de préstamos de inversión sigue presentando significativos problemas de implementación. Además de los extensos tiempos para la ratificación parlamentaria de los préstamos,²¹ la cartera presenta los mayores tiempos de ejecución del Banco. Entre fines de 2011 y junio de 2016, la edad de la cartera activa (desde la vigencia legal) aumentó de 4,6 a 5,9 años, siendo la de mayor edad del Banco (Figura 2.3). A junio de 2016, 50% de las operaciones tienen extensiones en sus fechas desembolsos, con un promedio de extensión de 47 meses, que en algunos casos superan los 55 meses. Los desembolsos (como % del saldo disponible el año anterior) promediaron 16% durante el 2012-2015. En este escenario, los costos de ejecución (por millón desembolsado) aumentaron en 60%, desde US\$45.396 (2008-2011) a US\$72.692 (2012-2015).

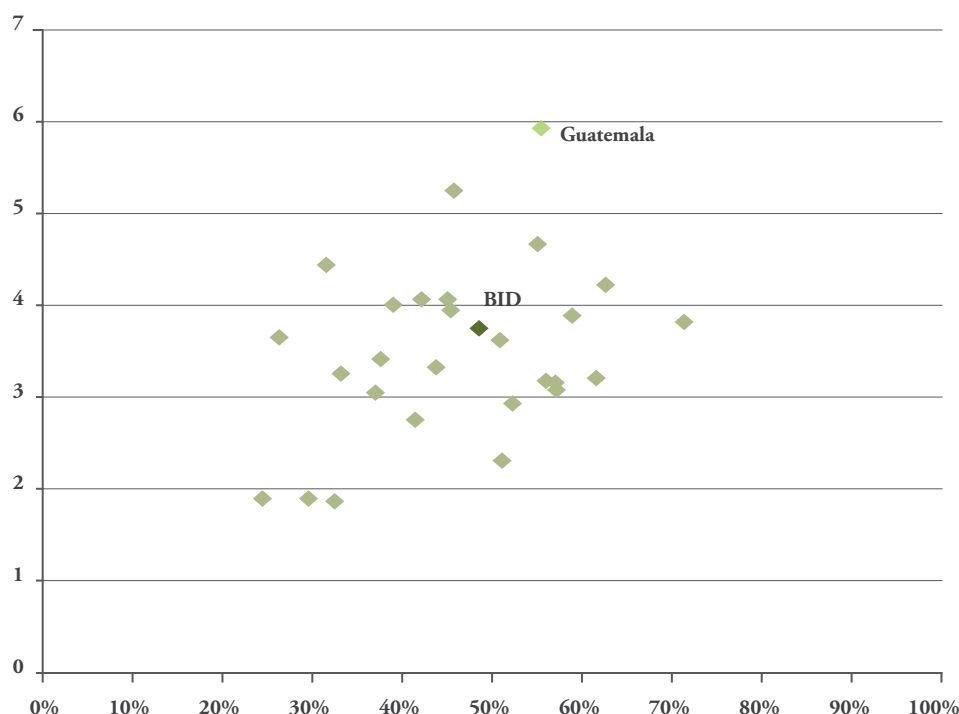


FIGURA 2.3
Edad de la Cartera versus
% de Desembolsos
Cartera

Nota: Datos a agosto de 2016.
Considera préstamos de
inversión con vigencia legal.
Fuente: OVE usando el *data*
warehouse del Banco.

Los problemas que afectan la ejecución de la cartera son variados, destacándose los de carácter institucional. La continua rotación de autoridades y funcionarios de las unidades ejecutoras (UEs), intensificados durante los cambios de gobierno, ha afectado a casi la totalidad de la cartera. Además del estancamiento de la ejecución, esta situación ha afectado el nivel de apropiación por parte de las instituciones, debido a que un proyecto prioritario para una administración no necesariamente lo sigue siendo para otra. A lo anterior se suman importantes debilidades de coordinación inter-institucional y gestión de proyectos (ej. planeación, contratación, seguimiento y supervisión de entregables). En algunos casos también ha existido injerencia política en las instituciones a cargo de los proyectos e importantes problemas de integridad (ej. agua y saneamiento). La crisis política en 2015 afectó también la ejecución de varias operaciones.

El marco normativo que rige la ejecución del gasto público también repercute en la implementación. La ausencia de un presupuesto plurianual para los proyectos y las limitadas asignaciones anuales han sido problemas recurrentes. La complejidad del marco normativo, ha generado también algunas inconsistencias. La desconfianza ante la posibilidad de conflicto normativo y exigencias adicionales por parte de la Contraloría, ha llevado a que algunas instituciones además de cumplir con las políticas del BID, implementen procedimientos adicionales para cumplir con las leyes nacionales y resguardarse. Con el objetivo de mejorar el control del gasto se han incorporado normativas, como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en 2010 y la modificación a la Ley Orgánica de Presupuesto en 2013,²² cuya implementación ha generado retrasos.

En este sentido, existen importantes restricciones estructurales que limitan la ejecución de operaciones del Banco, y en general, de la inversión pública en el país. El Banco ha participado activamente en la capacitación de UEs, si bien su efecto ha sido limitado dada la alta rotación de funcionarios. Con el gobierno entrante en 2016 se ha intensificado el trabajo con el MINFIN a través de mesas de trabajo periódicas enfocadas en destrabar problemas transaccionales que van surgiendo. Si bien algunas recomendaciones de consultorías financiadas por el Banco para identificar cuellos de botella en ejecución fueron incorporadas en los cambios de la Ley Orgánica de Presupuesto, no se han registrado mayores mejoras en ejecución. En este contexto, la utilización de algunos mecanismos de ejecución alternativos, como el uso de un fideicomiso para proyectos de electrificación rural o la participación de las asociaciones de padres de familia para reparaciones menores de escuelas, han permitido agilizar la ejecución de componentes de operaciones específicas (ver Capítulo 3).

No obstante, también han existido importantes problemas en el diseño de las operaciones por parte del Banco. Los problemas de diseño son variados (Ver capítulo 3), incluyendo operaciones con objetivos y tiempos de ejecución poco realistas, subestimación de costos, diseños complejos involucrando múltiples ejecutores, y componentes con poca claridad sobre sus entregables y especificaciones técnicas

debido a debilidades o falta de manuales operativos y lineamientos para la ejecución, y débiles diagnósticos que se han traducido en algunos casos en la posterior inviabilidad legal para la ejecución (ej. terrenos no disponibles o no saneados, selección inadecuada de UE). A lo anterior se suman debilidades en los diagnósticos institucionales, en particular sobre la capacidad de las instituciones para gestionar proyectos. De particular mención son los problemas con obras de infraestructura (Recuadro 2.1.).

Recuadro 2.1: Principales problemas en proyectos de infraestructura

Los principales problemas están en la fase de pre-inversión, incluyendo diseños pocos avanzados al momento de aprobación del préstamo, expectativas poco realistas sobre la disponibilidad y situación de terrenos, costos subestimados y desactualizados al momento de licitar. Se han registrado además debilidades de las empresas contratistas (ej. agua y saneamiento), así como también de algunas instituciones para diseñar y ejecutar obras complejas, cuya actividad principal no es la infraestructura (ej. salud, justicia, relleno sanitario). Algunos proyectos han contado con limitada participación de actores clave como las municipalidades o beneficiarios a cargo del mantenimiento (ej. agua y saneamiento), afectando su sostenibilidad, problema agravado por la falta de recursos (ej. salud), escasa supervisión preventiva, limitada capacidad de pago de las comunidades rurales y ausencia de mecanismos de recuperación de costos (ej. agua y saneamiento, electrificación), y la débil gobernanza y fragmentación de responsabilidades en algunos sectores (ej. agua y saneamiento, recuperación ambiental Cuenca del Lago Amatitlán).

Pese a los significativos problemas de ejecución, no se han registrado mayores cancelaciones de préstamos. Existe amplio consenso entre las contrapartes sobre la flexibilidad del Banco para ajustar sus operaciones. Entre los ajustes se cuentan cambios de UEs y mecanismos de ejecución, reasignación de recursos entre componentes y proyectos, modificaciones en el alcance de productos y especificaciones técnicas. Al igual que el periodo de evaluación anterior, recursos de varios préstamos se reorientaron para emergencias. Las cancelaciones de préstamos durante el periodo totalizaron US\$24,4 millones (4,4% de los saldos por desembolsar a inicio de 2012), asociadas a dos préstamos en agua y saneamiento que luego de varias extensiones seguían siendo inviables de ejecutar. Esta flexibilidad permitió dar respuesta a demandas del gobierno, y mantener la presencia sectorial. No obstante, en varios casos las modificaciones en esquemas de ejecución, alcance y especificaciones técnicas de los productos, han afectado la implementación y logro de resultados esperados (ej. salud, agua y saneamiento).

Y si bien el país se benefició de importantes recursos de CT, en general, éstas no fueron utilizadas estratégicamente. Pese a los significativos problemas en la implementación de préstamos, solamente 10% de las CTs aprobadas fueron de apoyo operacional. La mayor parte de CT en ejecución durante el periodo fueron de “apoyo

al cliente”, que si bien en algunos casos han apoyado iniciativas relevantes (ej. apoyo a comunidades en Chixoy, estrategia REED+), en muchos otros han sido esfuerzos más dispersos y oportunistas, sin una clara vinculación con los objetivos estratégicos o una intencionalidad estratégica (ej. nutrición). A lo anterior se suman dificultades en la implementación. Las CTs se han visto afectadas por problemas institucionales (ej. rotación de autoridades y funcionarios), normativos, y de diseño (ej. selección inadecuada de UE, inviabilidad legal), similares a los registrados en los préstamos. Esta situación ha llevado al Banco a asumir crecientemente la responsabilidad de la ejecución y costos transaccionales respectivos. Durante 2012-2016 aumentó la proporción de CTs ejecutas por el Banco (57%) en comparación con el periodo 2008-2011 (13%).

Finalmente, la implementación del enfoque territorial previsto en la EP fue menor a lo esperado. La no aprobación de operaciones previstas (ej. transporte, desarrollo productivo), los problemas de ejecución de préstamos activos, así como las dificultades institucionales propias de trabajar en el ámbito rural, impactaron el avance de este enfoque. Además, las intervenciones rurales del Banco han tenido diferentes criterios de focalización y alcance territorial, limitando el potencial impacto. Los esfuerzos recientes, a través de varios sectores del Banco, para proveer servicios básicos a comunidades en Chixoy (Baja Verapaz, Alta Verapaz, y Quiché) ha sido una experiencia positiva y que puede sentar las bases para potenciales intervenciones del Banco en el ámbito rural.

4. Coordinación con otras instituciones de desarrollo

El principal espacio de coordinación fue con el Banco Mundial en el diseño de la EP y el apoyo a través de préstamos de política. Si bien la estrategia del BM fue aprobada 4 meses antes que la del BID, la elaboración de las estrategias fue coordinada. Se preveían además acciones conjuntas para abordar los principales obstáculos afectando la ejecución de préstamos de inversión, si bien las actividades en este ámbito fueron menores a lo esperado dada la menor demanda del gobierno por este tipo de financiamiento y el cierre de operaciones por parte del BM. En los préstamos de política, las matrices fueron coordinadas, así como el paquete de financiamiento (US\$1.008 millones). El apoyo técnico del BID y BM también ha sido importante en el ámbito tributario, y más recientemente en la propuesta para fortalecer la gobernanza de la SAT (con el FMI). La participación del BID y BM, como facilitadores, fue importante en el marco de la política de reparación a las comunidades afectadas por la construcción de la hidroeléctrica Chixoy (Recuadro 2, Anexo I). El apoyo del BID también ha sido importante en el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.

En general la coordinación ha sido positiva, si bien han existido traslapes en algunas áreas con alta presencia de cooperantes. El Banco participó activamente en el grupo de donantes (G13) y mesas de trabajo sectoriales. Además, cofinanció operaciones en agua

y saneamiento con la AECID y OPEP, en medio ambiente con el GEF, y en desarrollo productivo con el BM. Los recursos de AECID, OPEP y GEF, administrados por el Banco, ampliaron el alcance de las operaciones, y en el proyecto con el BM pese a los problemas de ejecución, según los actores involucrados la coordinación fue positiva. IFC y el BCIE tienen operaciones con algunos intermediarios con los que ha trabajado la CII, si bien no han existido experiencias de cofinanciamiento.²³ El traslape más evidente fue en salud, donde en el marco de la iniciativa Mesoamérica, la falta de coordinación originó algunos casos de duplicación de actividades y sobreoferta de ciertos medicamentos, mientras que en otros se produjo desabastecimiento. Seguridad y justicia es otro sector con alta presencia de cooperantes, si bien el Banco se ha enfocado en infraestructura, mientras que el resto de cooperantes en áreas como prevención de violencia, reforma al sector, investigación criminal y apoyo a la CICIG y el MP.



En calidad educativa y gestión escolar, los principales avances han sido en compra de libros y capacitación de docentes, si bien esto no se ha reflejado en mejoras de calidad.

© BID

3 Implementación y Efectividad del Programa del Banco

Este capítulo analiza el progreso en implementación y resultados del programa de préstamos y CTs durante 2012-2016. Se incluyen operaciones aprobadas entre 2012 y agosto de 2016, así como otras aprobadas previamente pero que contaban con importantes recursos por desembolsar a inicios de 2012. En las áreas donde la EP estableció objetivos estratégicos, se discute también el progreso de éstos. Si bien transporte era un área prioritaria, finalmente no se aprobaron operaciones.²⁴ El programa también incluye varias operaciones en áreas no contempladas en la EP. Para mayor detalle sobre implementación y resultados de las operaciones presentadas, así como de otras más puntuales en áreas como modernización del Estado, desarrollo urbano, pueblos indígenas, ver Anexo II.

A. EJE INSTITUCIONAL

1. Gestión Fiscal y Municipal

El Banco estableció tres objetivos estratégicos: (i) *mejorar la estructura impositiva*; (ii) *fortalecer la capacidad fiscal de las municipalidades*; y (iii) *mejorar la capacidad de planeación y ejecución presupuestaria*. La definición de los objetivos estuvo directamente relacionado con el PBL (GU-L1064) aprobado meses antes de la aprobación de la EP, el cual incluyó medidas de políticas en estas tres áreas. En el área municipal, el Banco también apoyó productos analíticos para apoyar la descentralización fiscal (GU-T1158), y gestión financiera de la Municipalidad Guatemala (GU-T1147, GU-T1221), intervención más puntual, pero que ha permitido sentar las bases para una gestión basada en resultados en el municipio. El programa también incluye varias operaciones para apoyar al MINFIN que han generado varios productos, sin embargo, estos apoyos han sido *ad-hoc*, careciendo

de integralidad (Recuadro 3.1). Parte importante de los recursos de un préstamo se re-direccionaron a apoyar la continuidad del SIAF, que desde entonces el Banco viene apoyando progresivamente.

Recuadro 3.1: Apoyos al Ministerio de Finanzas

El préstamo para la modernización del MINFIN (GU-L1031, US\$8,5 millones) se aprobó en 2008 para fortalecer a un amplio número de direcciones del MINFIN. El préstamo tuvo importantes retrasos, al subestimar la capacidad institucional y la alta rotación de autoridades y funcionarios de las direcciones apoyadas. El cambio de gobierno en 2012 también implicó la eliminación del Viceministerio de Transparencia que había sido creado con apoyo de Banco (GU-T1102). En el inicio también hubo dificultades en cuanto a la definición del rol de la UE y su localización, situación agravada por la falta de un manual operativo como condición del primer desembolso. Entre los productos se destacan la actualización del mobiliario para conservar archivos, formulación de propuestas de leyes y normativas para el fortalecimiento y transparencia de la gestión de finanzas públicas, la creación del Centro de Atención al Usuario, un Sistema Único de Gestión de Expedientes, herramientas informáticas, y plataformas tecnológicas para inteligencia de datos. Si bien algunos productos han permitido un mayor control y transparencia de los servicios y mejoras específicas de gestión, no existe evidencia concluyente que el programa haya tenido un efecto significativo en la gestión integral del ministerio. En forma paralela, el Banco aprobó en 2012 una CT (GU-T1102) para fortalecer el capital humano del ministerio que tuvo importantes retrasos, principalmente por la inviabilidad legal de uno de sus componentes. La capacitación y formación del personal, mediante becas de maestrías en el extranjero, fue modificado en su alcance, haciéndose cursos más específicos en Guatemala. Si bien aumentó el número de beneficiarios, no es claro si uno los efectos de mediano plazo previsto de atracción de nuevos talentos, se logrará. El Banco aprobó una nueva extensión especial para utilizar fondos remanentes en capacitaciones en materia de compras y contrataciones.

En 2012, una vez que se terminó el apoyo del BM al SIAF, a solicitud del Gobierno recursos del préstamo (60%) se reorientaron para darle continuidad a la operación del sistema en la estructura del MINFIN. El proyecto no se reformuló, y el apoyo al SIAF se financió bajo el componente de transparencia y recursos reasignados del componente de mejora interna. Con estos recursos se financió hardware, software, y más de 100 consultores encargados de la operación, que según el PCR fueron en gran parte absorbidos por el MINFIN en 2014. En 2013, el Banco aprobó una CT (GU-T1228) que está apoyando el diseño conceptual de un nuevo SIAF, cuya implementación sería con un préstamo (GU-L1097, US\$30 millones) contemplado en el pipeline B para 2017.

Se registraron avances en el objetivo de *mejorar la estructura impositiva*, si bien no se logró la meta de recaudación de la reforma debido a factores externos y en gran parte a problemas durante su implementación. El PBL incluyó la aprobación de la Ley de

la reforma de 2012 y su reglamentación. Si bien la ley estaba aprobada al momento de aprobarse el PBL, el Banco tuvo un importante rol en su diseño durante gobiernos anteriores. La reforma fue la más comprensiva de los últimos años al incluir medidas dirigidas a ampliar la base impositiva, disminuir la evasión, y simplificar el código tributario. Entre 2012 y 2013, la recaudación aumentó 10,8% a 11% del PIB, sin embargo, se redujo a 10,2% en 2015. El impuesto sobre la renta (ISR), uno de los principales impuestos afectados por la reforma, aumentó de 2,7% a 3,1% del PIB entre 2012 y 2014, y en 2015 se redujo a 2,8%. Uno de los principales factores afectando la recaudación fueron las debilidades en la administración tributaria, reflejados en los problemas institucionales de la SAT, actor clave que no formó parte de la reforma. Otros factores fueron una menor recaudación del IVA por debilitamiento del sector externo, recursos de inconstitucionalidad presentados por el sector privado y oposición, y reversión de algunas medidas por parte del gobierno. Las otras condicionalidades fueron de menor profundidad (acuerdos de tributación internacional y creación de la Unidad Tributaria Internacional), y estaban cumplidas al aprobarse el PBL.

El avance en el objetivo de *fortalecer la capacidad fiscal de las municipalidades* ha sido limitado por la poca implementación de los diagnósticos y propuestas. Una CT (GU-T1158) aprobada en 2010 financió estudios analíticos que contribuyeron a cerrar la importante brecha de conocimiento de la situación fiscal municipal, y financió propuestas para la organización y funciones de entidades clave. Varios productos finalmente sirvieron para cumplir condicionalidades del PBL (ej. elaboración y aprobación de lineamientos para la DAAFIM e INFOM, metodología de cuantificación de la deuda). El Banco fue el principal impulsor de la inclusión de condicionalidades en esta área dada las debilidades del marco institucional y endeudamiento, y por el trabajo que venía realizando. Según el PCR del PBL, entre 2011 y 2013 la deuda sobre ingresos propios de las municipalidades disminuyó de 84% a 63%. No obstante, no existen públicamente indicadores más recientes, y dichos resultados difícilmente puedan ser atribuibles al apoyo del Banco debido al lento avance del proceso de descentralización fiscal. El Banco apoyó la puesta en marcha de la DAAFIM, pero aún es importante su fortalecimiento. La reforma organizacional y fortalecimiento del INFOM aún está pendiente. La CTR que era parte del PBL apoyaría precisamente estos procesos, sin embargo, dicha operación está reiniciando su ejecución debido a dificultados de coordinación de las entidades involucradas, rotación de funcionarios en el MINFIN, la crisis política de 2015 y transición de gobierno, y por la menor prioridad política que tuvo el tema en la agenda fiscal del gobierno.

Se registraron avances en el objetivo de *mejorar la planeación y ejecución presupuestaria*, pero es necesario avanzar en la implementación y vinculación de los instrumentos apoyados con el proceso presupuestario. Como parte del PBL se realizó una actualización del PEFA en 2012, y un marco fiscal del mediano plazo (2012-2016) que incluye proyecciones fiscales y lineamientos generales de endeudamiento. Si bien este marco es un paso importante, aún su vínculo con las asignaciones anuales es débil y se necesita avanzar hacia un presupuesto plurianual. Con base a los resultados del

PEFA, se implementó un piloto de gestión por resultados en salud que logró sus metas de reorientación presupuestaria, sin embargo, no existe evidencia que la práctica de presupuesto por resultados se haya extendido sistemáticamente a otras instituciones.

2. Protección Social

El Banco estableció como objetivo *mejorar la focalización y cobertura de la población objetivo de los programas de protección social*. El nuevo gobierno en 2012 decidió crear el MIDES para institucionalizar la política social, incluidos los programas de protección social. El programa de transferencias condicionadas, creado en 2008 con el apoyo financiero del Banco (Ver Anexo II), cambió su nombre a “Mi Bono Seguro”. Uno de los componentes del PBL (GU-L1085) en el área social aprobado en 2014 se enfocó en consolidar instrumentos operativos y de gestión para el fortalecimiento de Mi Bono Seguro.

El componente del PBL incluyó medidas de profundidad media-alta. El Banco facilitó el cumplimiento de condicionalidades necesarias para los desembolsos, si bien el apoyo a la implementación de estas medidas, y en general al fortalecimiento del programa, sigue siendo un desafío. Las medidas de mayor profundidad estuvieron relacionadas con la inclusión de beneficiarios elegibles pero excluidos del sistema beneficiario por no contar con el código único de identidad; creación y operación de un módulo de análisis para el Sistema de Información Social (SISO) para identificar la cobertura de las prestaciones; y la implementación de acciones de fortalecimiento operativo (modificación de parámetros del programa y cambios organizaciones) y para mejoras en la focalización. Otras medidas si bien importantes, requieren de otras acciones para que tengan un efecto significativo. En esta categoría se incluyen, por ejemplo, las relacionadas con la carga de información de prestaciones nominalizadas en el SISO durante 2013 y 2014, que si bien se han continuado actualizando, existen importantes desafíos para su sostenibilidad, incluyendo la falta de normativa que obliga a los ministerios a proveer información nominalizada. A diferencia del caso del PBL de 2008, el Banco aprobó CTs que ayudaron al cumplimiento de condicionalidades del nuevo PBL. Se financió la evaluación operativa de Mi Bono Seguro (GU-T1092), así como la evaluación de procesos y el plan de mejoras de la focalización (GU-T1238). El apoyo del Banco en la implementación de estos planes o recomendaciones, sin embargo, ha sido menor. Con algunos recursos (US\$54 mil) de la CT GU-T1092 también se financiaron consultorías puntuales para el MIDES (mejora del registro de beneficiarios, procesos para la mejora de las transferencias, y campaña para mejoramiento de la nutrición infantil), sin embargo, este apoyo fue limitado para lograr el fortalecimiento del MIDES en su rol como articulador de la política social.

Se lograron avances en cobertura y focalización geográfica, sin embargo, el sistema de protección social sigue enfrentando importantes desafíos. La creación del MIDES fue un paso necesario para formalizar el sistema de protección social. El MIDES ya cuenta con una estructura para la coordinación de programas sociales, procesos y reglas de operación,

aunque debe fortalecerse. De acuerdo a la evaluación operativa de procesos de Mi Bono Seguro, se registra cierta estabilidad del ciclo operativo del programa, permitiendo mejorar su focalización geográfica, sin embargo, siguen existiendo problemas estructurales como la falta de información sociodemográfica y de mejora continua de los datos de los beneficiarios, y el seguimiento de corresponsabilidades por parte de los ministerios. También se han registrado retrasos recurrentes en la entrega de las transferencias, lo que tiene incidencia directa en el comportamiento de los beneficiarios.

3. Seguridad y Convivencia

El avance en los objetivos estratégicos no puede ser atribuido al apoyo del Banco. El objetivo de *fortalecer institucionalmente a la Policía Nacional Civil (PNC)* ha sido apoyado con una CT (GU-T1190) aprobada en 2011 con importantes retrasos por problemas institucionales y de diseño. La CT además perdió relevancia debido a que cuando alcanzó elegibilidad la reforma policial que apoyaría ya estaba diseñada y contaba con financiamiento, por lo se ha ajustado para apoyar actividades puntuales de fortalecimiento de la PNC que necesitan ser institucionalizadas. Para fines de 2016 se contempla aprobar un préstamo (GU-L1095) que apoyaría el segundo objetivo *de mejorar los resultados y la calidad de la investigación criminal*. El tercer objetivo *de reducir la vulnerabilidad ante la violencia y el delito de jóvenes y mujeres* ha sido apoyado con CTs (GU-T1232, GU-T1233) aprobadas en 2014 para promover la autonomía económica de mujeres víctimas de violencia, que aún no han llegado a implementar los modelos propuestos. En 2012 se tenía previsto un préstamo (GU-L1070) que apoyaría el primer y tercer objetivo, finalmente no aprobado. Además, la cartera incluye operaciones no directamente relacionados con los objetivos. El único préstamo en ejecución (GU-0177) aprobado en 2007 apoya a varias entidades del sector justicia principalmente en infraestructura, y una CT (GU-T1190) aprobada en 2012 para un sistema de notificación electrónica en la Corte de Constitucionalidad tuvo una extensa ejecución debido a la subestimación del impacto que tendría el cambio en la presidencia de la Corte cada año.

El progreso del préstamo en justicia es limitado debido en gran parte a su mecanismo de ejecución descentralizado. El préstamo (US\$30 millones) fue ratificado cuatro años luego de su aprobación, y tardó 14 meses en alcanzar elegibilidad por demoras en la conformación de las UEs y definición del modelo de ejecución. El programa considera cinco ejecutores, situación que ha generado dificultades en un contexto de desiguales capacidades de ejecución. A las debilidades técnicas de las UEs (por ejemplo para ejecutar obra), se suman los continuos cambios de autoridades y de personal de las UEs, las limitadas asignaciones anuales, dificultades para la contratación de personal de las UEs, y la crisis política que desaceleró varios procesos de licitación. Se han financiado estudios de pre-inversión, inspectorías técnicas, y algunas licitaciones están en curso. Sin embargo, aún no hay productos concretos en infraestructura, por lo que se está analizando la posibilidad de reembolsar obras finalizadas. Se han financiado diagnósticos de sistemas informáticos y gestión, y la adquisición de software y equipos

informáticos para las entidades, sin embargo, el desafío en el corto plazo es lograr la interoperabilidad de los sistemas. El programa expira en diciembre de 2016 y ha desembolsado 30%, resultando poco probable que se logren sus objetivos.

B. EJE RURAL

1. Desarrollo productivo rural

La EP estableció dos objetivos estratégicos ambiciosos: *aumentar el ingreso de los hogares rurales y diversificar las fuentes de ingresos*. No obstante, el diagnóstico y definición de los objetivos se basó esencialmente en el análisis de la división de RND que contó con un fuerte énfasis en el sector agropecuario, y un préstamo (GU-L1069) previsto en 2012 que no se aprobó. Así, solamente el Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural (PDER) aprobado en 2006 tiene relación con los objetivos de la EP. Además, parte importante de la cartera del FOMIN consistió en apoyo a productores rurales.

El PDER, diseñado como un programa multisectorial, ha tenido importantes problemas de ejecución y reorientación de sus recursos. El PDER (GU-L1006, US\$30 millones) cofinanciado con el BM (US\$30 millones) contemplaba inversiones en encadenamientos productivos y fortalecimiento de la gestión pública territorial. El diseño fue ambicioso al incluir tres componentes (con 8 sub-componentes) y tres ejecutores. El programa tuvo reasignaciones, principalmente para infraestructura, por lo que varios componentes no se ejecutaron o tendrán menor alcance. El programa también experimentó varios cambios de ejecutores por el cierre de algunas instituciones y problemas de injerencia política e integridad en la selección de sub-proyectos y beneficiarios. Los ejecutores han tenido desiguales capacidades de gestión, y por parte de los grupos rurales no se generó una demanda que cumpliera con los criterios de elegibilidad. Se han apoyado planes de negocio y de fortalecimiento empresarial (la mayoría con recursos del BM) para comunidades en 20 departamentos (90% de la población beneficiaria es indígena, con un 34% de mujeres) así como infraestructura productiva, si bien no existe evidencia sobre su efectividad. El programa acumula casi 5 años de extensión, ha desembolsado 54%, y los recursos remanentes desobligados inicialmente serán utilizados para financiar infraestructura de transporte en Chixoy.

El apoyo del FOMIN fue amplio y disperso, mediante asistencia técnica para mejoras en productividad y acceso a mercados, y financiamiento a través del PES. Las operaciones terminadas durante el periodo de evaluación beneficiaron a más de 40 mil productores, principalmente pertenecientes a grupos indígenas y mujeres, en áreas como turismo, agricultura, y textil. Algunos factores limitaron la implementación, incluyendo la débil capacidad de gestión de algunas contrapartes, la rotación del equipo de especialistas del FOMIN en el país, la inadecuada estimación de riesgos en algunos casos, y los desafíos para proporcionar asistencia técnica especializada a las comunidades rurales, en particular, para encontrar especialistas locales que hablaran las lenguas de los beneficiarios y tuvieran el conocimiento en determinados cultivos.

No existe evidencia de avances hacia el logro de los objetivos estratégicos. El programa con el sector público fue menor a lo previsto, y el único préstamo activo ha tenido importantes problemas en implementación. El FOMIN dio importantes apoyos a productos rurales de bajos ingresos, sin embargo, estos fueron dispersos y aislados, lo que pone en riesgo su sostenibilidad. En este sentido, la participación del FOMIN en Guatemala se habría beneficiado de una estrategia más definida de intervención y una mayor coordinación con el sector público del Banco en el marco de un apoyo estrategia integral de desarrollo productivo rural.

2. Salud

El Banco estableció tres objetivos estratégicos en el área rural: (i) *reducir la desnutrición crónica en menores de 5 años*; (ii) *reducir la mortalidad infantil*; y (iii) *mejorar la salud materna*. Los objetivos fueron relevantes, y el programa implementado en general estuvo bien alineado con estos objetivos. El componente de salud en el PBL (GU-L1085) buscó establecer las bases de un sistema de atención primaria de salud, que las donaciones para la inversión de la iniciativa Mesoamérica (GU-G1001, GU-G1002) aprobadas en 2013 y 2015, y el programa para mejorar el acceso y calidad a servicios de salud y nutrición (GU-L1022, US\$35 millones) aprobado en 2010, ayudarían a implementar. La cartera también incluyó un préstamo aprobado en 2007 para fortalecer la red hospitalaria (GU-L1009, US\$50 millones) y 10 CTs (4 aprobadas antes de 2012) que se centraron principalmente en nutrición y atención primaria de salud, sin embargo, fueron de carácter puntual y dispersa, y en gran parte desvinculadas del programa de préstamos del Banco. Si bien la mayor parte de CTs apoyó algunos productos concretos, éstos no se usaron mayormente para informar cambios de política o programas de gobierno. Por lo tanto, no era esperable que tuvieran una contribución significativa a los objetivos estratégicos.

La implementación de la cartera se vio obstaculizada por varios factores clave. Cambios frecuentes en el liderazgo y personal del ministerio en todos los niveles desaceleró la implementación y a veces originó cambios en los diseños de proyectos. Esto también llevó a que capacidades establecidas a nivel central y local se pierdan con cada cambio. Restricciones de capacidad y procesos burocráticos y engorrosos también llevó a cancelaciones frecuentes de procesos de adquisiciones iniciados, y retrasos en implementación. Las operaciones de inversión también tuvieron problemas de diseño. GU-L1009 había sido aprobado sin diseños apropiados y especificación técnicas, ni estimaciones adecuadas para la construcción del nuevo hospital. Tampoco se tenían los terrenos asegurados para los nuevos hospitales. GU-L1022 era sumamente complejo (con cuatro componentes y diez subcomponentes) dada las restricciones de capacidad, y consideraba un modelo de prestación de atención primaria cuestionable desde la perspectiva de sostenibilidad. Cambios frecuentes en la dirección y personal en general han hecho difícil para el Banco establecer una relación de trabajo. En un intento por ajustarse a las prioridades cambiantes del gobierno y mantener la presencia sectorial, el Banco ha mostrado gran flexibilidad, si bien con resultados inciertos.

El programa para la red hospitalaria rehabilitó 10 hospitales afectados por el terremoto de 2012 y construyó un nuevo que aún no se encuentra operativo. Cambios en las especificaciones de los hospitales a ser construidos llevó a un incremento en el precio unitario de casi cuatro veces (de US\$8,5 a aproximadamente US\$30 millones), limitando la construcción a un hospital de los tres planeados. Después de más de ocho años de implementación, la construcción del hospital está casi terminada, pero debido a los sobrecostos, los recursos del préstamo fueron insuficientes para cubrir el equipamiento y mobiliario, por lo que el hospital aún no se encuentra operativo. El proyecto financió parcialmente la rehabilitación de 10 hospitales afectados por el terremoto y ayudó a 13 hospitales a desarrollar planes de mantenimiento. La falta de recursos presupuestarios ha limitado la implementación de estos planes por parte de los hospitales y pone en riesgo la sostenibilidad de los trabajos de rehabilitación. El componente de gestión hospitalaria exitosamente ayudó a desarrollar e implementar nuevos modelos de gestión en algunos hospitales, que luego el ministerio expandió a otros hospitales. No obstante, cambios frecuentes en los directores de los hospitales y del personal asociado ponen en riesgo la sostenibilidad de estos logros.

Los progresos en el programa de acceso a atención primaria son escasos, y las metas de la iniciativa Mesoamérica fueron alcanzadas con retrasos. Un elemento central del diseño de la operación GU-L1022 fue el establecimiento de equipos móviles para proveer servicios básicos de salud materna e infantil en áreas desatendidas. No obstante, la necesidad de contar con contratos anuales e individuales para cada miembro del equipo, y la decisión del gobierno de discontinuar el modelo de equipos móviles promocionado por el Banco por otro modelo de equipos móviles menos costoso, han limitado a la fecha la capacidad del proyecto para proveer acceso a atención primaria de manera sostenible a la población objetivo. La construcción de nuevos centros de atención primaria no se ha iniciado, y ninguna facilidad ha sido provista con el equipo previsto. Reasignaciones de fondos, así como una nueva propuesta, para actividades no relacionadas con el programa (personal para la iniciativa Mesoamérica, equipamiento hospitalario, suministro nacional de medicamentos) hacen más cuestionable que los objetivos de desarrollo se alcancen. En el marco de la primera donación de la iniciativa Mesoamérica, el gobierno se había comprometido a asegurar la disponibilidad de equipamiento y suministros médicos en centros de salud en 17 municipalidades. Sin embargo, dada la complejidad del diseño, procedimientos burocráticos, y retrasos en la disponibilidad presupuestaria, los indicadores no se lograron en el tiempo asignado, originando la cancelación del tramo de desempeño, y una parte de la donación para inversión. Las metas luego se cumplieron, lo que llevó a la aprobación de la segunda donación.

El componente de salud del PBL ayudó a sentar las bases para fortalecer el sistema de prestación de servicios en atención primaria, si bien sus resultados dependerán del compromiso continuo del gobierno para implementar las nuevas regulaciones y directrices. Los componentes apoyaron en general un conjunto coherente de procesos y medidas de políticas. Hubo un progreso lógico de las medidas entre los tramos, con las del segundo tramo enfocándose en la implementación inicial o puesta a prueba de

las guías técnicas y regulación que el MSPAS había aprobado en el primer tramo. No obstante, dado el limitado tiempo entre el primer y segundo tramo, la implementación por diseño fue limitada en alcance, y más aún en su aplicación real. A menos de que exista seguimiento continuo y compromiso del gobierno para continuar con la implementación, es poco probable que las medidas tengan resultados duraderos.

La desnutrición crónica y mortalidad infantil y materna se han reducido, si bien los niveles aún son altos, y resulta poco probable que el Banco haya tenido una contribución significativa. Los indicadores de la EP muestran avances, no obstante, las líneas de base son de 2009, anteriores al periodo de la EP. Los limitados logros de las operaciones de inversión y la naturaleza aislada y oportunista de la CTs, hacen poco probable que las operaciones del Banco hayan contribuyeron significativamente a estas mejoras. El PBL apoyó la adopción de una serie de guías técnicas y documentos regulatorios que proveen las bases para un sistema de atención primaria más eficiente, si bien para llegar a impactar en los resultados en salud materna e infantil y nutrición, estas medidas requieren seguimiento y una implementación efectiva.

C. ÁREAS DE DIÁLOGO

1. Educación

La cartera se ha enfocado en infraestructura escolar, calidad educativa y gestión escolar. En 2008 el Banco aprobó el programa Mi Escuela Progresá (GU-L1023, US\$150 millones) que ha tenido importantes cambios en su esquema de ejecución, incluyendo la modificación del instrumento de financiamiento, criterios de focalización, reasignaciones entre componentes, y varios cambios en los ejecutores del componente de infraestructura. En la actualidad el componente tiene tres ejecutores. A julio de 2016 el préstamo ha desembolsado 60%, por lo que fue extendido hasta abril de 2018. En 2015, el Banco aprobó un nuevo préstamo (GU-L1087, US\$150 millones) con una estructura similar, pero aún no ha sido ratificado por el Congreso. El PBL (GU-L1085) en el área social también incluyó medidas en educación, donde se destaca la creación de un fondo de becas para profesores que se espera se financie con recursos del Banco. Otras medidas (ej. inscripción en prueba PISA) fueron de menor profundidad.

En infraestructura se registran avances en reparaciones de escuelas, existiendo importantes atrasos en construcción de aulas nuevas y mobiliario. A 2015 se habían reparado 35 escuelas afectadas por el terremoto de 2012 cuya ejecución tuvo facilidades para no ingresar al SNIP, 142 reparaciones intermedias, y otras 3.346 menores. Una evaluación con recursos de una CT (GU-T1205) indicó que las reparaciones menores a través de las Organizaciones de Padres de Familia ha sido un mecanismo efectivo. La falta de disponibilidad presupuestaria y terrenos saneados, así como la desigual capacidad de los ejecutores, ha afectado el avance en construcción de aulas. A 2015 se habían construido 47 escuelas de preprimaria (meta: 347) y 121 de primaria (meta: 421).

En calidad educativa y gestión escolar, los principales avances han sido en compra de libros y capacitación de docentes, si bien esto no se ha reflejado en mejoras de calidad. Debido a falta de recursos para capacitar a todos los docentes de escuelas primarias, se utilizó una alternativa de capacitación a través de autoridades departamentales del MINEDUC. A 2015 se habían capacitado 3.346 docentes (meta: 11.000), y se entregaron 4,5 millones de libros en 27.800 establecimientos, mediante un proceso estandarizado que permitió asegurar su pertinencia. Una evaluación apoyada por la CT GU-T1005 confirmó que los libros están en las aulas y que en general están siendo utilizados, si bien no hay evidencia del desgaste físico y del impacto en resultados de pruebas nacionales de lectura. También se apoyaron evaluaciones didácticas, aunque el desafío es incorporar los resultados en el modelo educativo y darle seguimiento permanente.

2. Energía

La cartera del Banco se ha enfocado en electrificación rural. Desde 2008, el Banco está apoyando el Plan de Electrificación Rural (PER) ejecutado por el INDE con un programa de fases múltiples (GU-L1018, GU-L1084) por US\$110 millones. En 2014 y 2015, el Banco también aprobó dos CTs (US\$530 mil) con el MEM para fortalecer su gestión (GU-T1203) y el manejo de hidrocarburos (GU-T1235), no obstante, ambas CTs han tenido un lento arranque. Los contratos de los préstamos de la CII (US\$13 millones) aprobados en 2013 para centrales hidroeléctricas aún no se firman debido a importantes conflictos sociales afectando la construcción, que ha propiciado una mayor coordinación entre el Banco y la CII.²⁵

La primera fase del programa de apoyo al PER tuvo una ágil ejecución, principalmente debido a su mecanismo de ejecución. El programa tuvo su último desembolso en octubre de 2015, con un par de meses de extensión por demoras en un proyecto de sistemas aislados. La UE se ubicó en la gerencia general del INDE, y si bien hubo rotación de autoridades y funcionarios, el PER mantuvo la prioridad institucional y la UE contó con autonomía, facilitando la gestión del programa. No obstante, el factor clave en su desempeño fue el uso de un fideicomiso para el componente principal de proyectos de conexión eléctrica a redes. Bajo este esquema, los recursos del préstamo reembolsaron los pagos efectuados por el fideicomiso a obra ya avanzada o terminada. La contratación de obras también fue más expedita, ya que no se regía por la Ley de Contrataciones del Estado (si no por los procedimientos del contrato del fideicomiso), y las compañías distribuidoras ejercían como constructoras en obras de ampliación de red. El programa contó con una CT (GU-T1120) para apoyar su puesta en marcha y ejecución, cuyo principal producto fue el Plan Maestro de Electrificación Rural (PMER), plan de referencia para la inversión en electrificación rural.

Importantes avances se lograron en cobertura eléctrica, si bien la sostenibilidad de las inversiones e implementación de sistemas aislados son importantes desafíos. En total, 455 comunidades se vieron beneficiadas (200 mil habitantes) en 108 municipios de 17 departamentos del país. El programa conectó a 36.577 viviendas a la red, instaló

188 km de líneas de transmisión, y construyó 7 subestaciones de 69 kV, superando sus metas previstas. Además, conectó a otras 3.380 viviendas en zonas aisladas (meta: 5.000) mediante dos pilotos. La implementación de sistemas aislados se vio afectado por la falta de proyectos demostrativos y limitado interés del sector privado. Dado que estos proyectos no estaban en el fideicomiso, se requirió establecer un mecanismo de ejecución, rediseñado a fines de 2013. Los desafíos para la sostenibilidad son la limitada capacidad de pago de las comunidades y para hacerse cargo de la operación y mantenimiento, poniendo en riesgo la continuidad y calidad de suministro. Algunas obras también enfrentaron oposición de comunidades, por lo que se requiere profundizar la gestión social de proyectos. Además, se requiere actualizar el PMER debido al crecimiento demográfico y establecimiento de nuevas comunidades, así como para identificar las soluciones más costo-efectivas actualmente. El Banco aprobó en 2014 una segunda fase que aún no ha sido ratificada debido a la falta de definición del mecanismo de ejecución. Se contemplaba continuar usando un fideicomiso, pero el de la primera fase expiró en 2015. Esta discusión se enmarca en un debate sobre fideicomisos dado aumento y debilidades de control en algunos casos.

D. OTROS ÁREAS DE APOYO

1. Agua, Saneamiento, y Manejo de Residuos Sólidos

La cartera está compuesta por operaciones aprobadas antes de 2012. Dos operaciones para sistemas rurales de agua potable y saneamiento y saneamiento (GU0150, GU-L1039/GU-X1005) y otra para la recuperación ambiental de la Cuenca del Lago Amatitlán (GU0066), restaban por desembolsar 80% a inicios de 2012. Además, durante la transición de gobierno a fines de 2011 se aprobó una CT (GU-T1177) para elaborar un plan estratégico de residuos sólidos que se canceló casi en su totalidad luego de una extensa ejecución y diferencias entre el MARN y la empresa consultora sobre la calidad de los productos.

El programa para la Cuenca del Lago Amatitlán canceló importantes recursos. Si bien se obtuvieron algunos productos, la sostenibilidad es baja, y no existe evidencia que el deterioro ambiental se haya revertido. El programa (US\$23,8 millones) aprobado en 2005 tuvo una extensión de más de cuatro años, por demoras en la contratación de consultorías internacionales y conformación de equipos asesores para evaluar diseños finales de obras, baja participación de los municipios involucrados, injerencia política, además de debilidades de gestión de la AMSA, principalmente para desarrollar obras complejas. La construcción de un nuevo relleno sanitario, principal inversión del programa, presentó problemas por la inviabilidad técnica y ambiental del terreno considerado al aprobarse el préstamo. En 2010 se acordó una solución transitoria de expandir horizontalmente el relleno en operación, pero atrasos en los estudios y diferencias entre el BID y AMSA en cuanto a soluciones técnicas y de la licitación, llevó a que se cancelaran US\$8 millones. El plan de manejo integrado de la cuenca se retrasó y definió un plan de inversión que ha tenido limitado financiamiento. Se

tenía previsto también adecuar y cerrar el relleno sanitario en operación dado su nivel de saturación, pero dado que no fue posible la construcción de uno nuevo, AMSA decidió ampliarlo y extender su operación temporalmente. En la actualidad sigue operando y el número de basureros clandestinos aumentó. También se financió una propuesta de reforma del servicio de recolección y disposición de residuos sólidos, si bien las municipalidades no han mostrado interés en su aprobación. Las obras financiadas para estabilizar el cauce del río Villalobos permitieron reducir la erosión y proteger infraestructura, pero no se cumplieron las metas de entrada de sedimentos debido a eventos climáticos. Otros US\$1,3 millones se reasignaron para proyectos de emergencia. La sostenibilidad se ve afectada por la débil coordinación de la AMSA con las municipalidades, la falta de una política de recursos hídricos, y limitantes de gestión y normativas para que AMSA ejerza funciones de regulación y control.

El programa de agua potable y saneamiento rural cambió su enfoque y arreglos de ejecución, situación que no consideró la capacidad institucional necesaria para la implementación. El programa (GU0150, US\$50 millones) aprobado en 2003 proporcionaría recursos a través de un fondo fiduciario para que las comunidades ejecutaran sus propios proyectos, y así con sus pagos se financiaran otros nuevos. El programa consideraba recursos para la promoción y asistencia técnica a las comunidades mediante ONGs o empresas privadas. Dada la débil capacidad de gestión del ejecutor (INFOM), se contrataría una firma gerenciadora y consultorías para su apoyo. El préstamo alcanzó elegibilidad 5 años luego de su aprobación por una modificación contractual, a solicitud del gobierno, que incluyó el cambio de esquema de financiamiento (desde proyectos reembolsables por las comunidades a subsidio directo vía inversión), y el traspaso del diseño y contratación de obras desde las comunidades al INFOM. Se eliminó la figura de la firma gerenciadora, y el INFOM asumió la coordinación del programa, así como la supervisión y gestión social de los proyectos.

Los avances en cobertura fueron menores a lo esperado, y persisten importantes desafíos institucionales y de sostenibilidad de las inversiones. En total, 110.367 personas se beneficiaron de agua potable (meta: 340.623) y 57.630 de saneamiento básico (meta: 96.152). Se ejecutaron menos proyectos debido a licitaciones no efectuadas y obras no terminadas, por una serie de problemas, incluyendo debilidades en los estudios de pre-inversión, limitado involucramiento de las comunidades y municipalidades en el ciclo de proyectos, debilidades de las empresas contratistas, sobrecostos, débil gestión social y ambiental, además de situaciones de injerencia política sobre las intervenciones y significativos problemas de transparencia que llevó al involucramiento de la OII del BID. La sostenibilidad se ve afectada por la limitada capacidad de pago de las comunidades y ausencia de mecanismos de fijación de tarifa y recuperación de costos, escasa supervisión, y débil gobernanza y fragmentación de responsabilidades en el sector. De las consultorías para el INFOM, solo se realizaron las normas técnicas de acueductos y saneamiento rural. Luego de varias extensiones, el programa canceló US\$14,7 millones. Estos problemas han afectado la puesta en marcha de una nueva

operación (GU-L1039/GU-X1005, US\$100 millones) con el INFOM aprobada en 2009, que ha desembolsado 12%. UNOPS-PNUD está contratada para apoyar procesos de adquisiciones y fortalecimiento institucional, y el Banco está trabajando en fortalecer la autonomía de la UE.

2. Medio Ambiente y Desastres Naturales

La cartera comprende diversos temas. La cartera en *biodiversidad y conservación* incluye una operación (GU-L1002/GU-X1001) por US\$33,6 millones aprobada en 2006 para la conservación de Reserva de la Biosfera Maya (RBM) y otra en 2009 para catastro de áreas protegidas (GU-L1014, US\$22 millones). En *cambio climático*, la cartera consiste en 10 CTs (8 relacionadas a un PBL aprobado en 2010). Las CTs se utilizaron principalmente para cumplir condicionalidades (US\$4 millones), y en general, los productos han tenido distintos grados de relevancia y no todos han logrado generar interés de las contrapartes. Dos CTs (US\$400 mil) están apoyando a grupos de cambio climático del MINFIN y SEGEPLAN en el marco de sus nuevas competencias por la Ley de Cambio Climático, si bien el avance ha sido limitado. El Banco también aprobó CTs para emergencias, principalmente del programa especial para emergencias en caso de desastres naturales que han tenido dificultades en su ejecución y justificación de gastos. Más recientemente, el Banco está apoyando la elaboración de la estrategia REDD+ mediante CTs (GU-T1194, GU-T1257) por US\$4 millones que están arrancando.

El programa para la RBM se ha visto afectado por la complejidad de su diseño, y si bien han concretado varios proyectos, estos han sido atomizados y la sostenibilidad es un reto. El programa acumula casi tres años de extensiones, y a junio de 2016 ha desembolsado 88%. Su diseño incluyó distintos temas (turismo, cultura, patrimonio, aguas, biodiversidad, conservación) y requería la participación de cinco instituciones, coordinadas por una UE en el MARN. A los cambios en autoridades del MARN y UE, se suman las dificultades propias de trabajar en el Peten, una región caracterizada por una débil institucionalidad, baja presencia del Estado, e incremento en los niveles de violencia y seguridad. En línea con el diseño del programa, la mayor parte de recursos han sido para proyectos propuestos por las comunidades. La principal inversión fue la construcción de una planta de tratamiento de agua, cuya ampliación está en ejecución, y que se espera beneficie a 30 mil personas. El proceso de licitación tuvo dificultades e irregularidades, que llevaron a la anulación del primer proceso. Otros productos son un centro de operaciones conjuntas y equipamiento para control y vigilancia forestal, la actualización del Plan Maestro de la RMB, desarrollo de planes de fincas forestales, un centro de visitantes, y la construcción de un museo del Mundo Maya que no llegó a complementarse con las actividades de desarrollo turístico previstas. La UE no cuenta con registros de muchos de proyectos financiados, lo que muestra las debilidades institucionales que ha tenido el ejecutor. La poca presencia del Estado, así como debilidades en la vigilancia y control de las áreas protegidas, podrían afectar también los resultados.

El programa para catastro de áreas protegidas (APs) ha pasado por distintos periodos de ejecución, si bien se han registrado importantes avances. El programa se estructuró en cuatro componentes focalizados, a ser ejecutados por el RIC. Durante el primer año tuvo una ágil ejecución, no obstante, cambios en el liderazgo del RIC durante 2013-2015 afectaron la prioridad del proyecto a nivel institucional, generando retrasos. A partir de octubre de 2015 se reinstauró al antiguo director del RIC y la ejecución se reactivó. El programa expira a fines de 2017, y ha desembolsado 82%. El principal componente de consolidación de la certeza jurídica de las APs (75% de los recursos), tiene los mayores avances en las propuestas de delimitación de APs (76%) y en km² de APs catastradas (52,8%). Las delimitaciones que faltan son las más complejas ya que están en las zonas más conflictivas, y la atomización de la tierra eleva el costo y tiempo del catastro. Además, los tiempos de aprobación de CONAP para el levantamiento de catastros hasta 2015 fueron tardados. La sostenibilidad se encuentra ligada a la actualización constante del catastro por parte de los municipios, que muchas veces no cuentan con los recursos y el interés.

3. Sistema Financiero y Competitividad

El trabajo de la CII con intermediarios financieros buscó apoyar la cartera de PYMES, si bien no es posible concluir que los recursos llegaron a los segmentos más necesitados. De acuerdo a la definición local de PYME, en total se habría beneficiado 26.147 PYMES a partir de los reportes de los intermediarios. Además de la fungibilidad del dinero y falta de fijación de metas en términos de porcentajes de cartera, la definición de PYME de la CII sobrepasa el segmento de la definición local, por lo que se generó el incentivo a financiar también empresas grandes, situación reflejada en el incumplimiento de número de préstamos y aumento en tamaño éstos. La clasificación local permite incluso que un crédito a una empresa grande sea clasificado como “empresarial menor” por su monto, dificultando el seguimiento de metas. Estas operaciones han funcionado también como garantía en medio de la desaceleración económica mundial y reducción de riesgo que ha llevado a algunos bancos a salir del mercado centroamericano. Desde la perspectiva de los clientes, las mayores dificultades están con el uso de regulación internacional que dificulta la revisión legal.

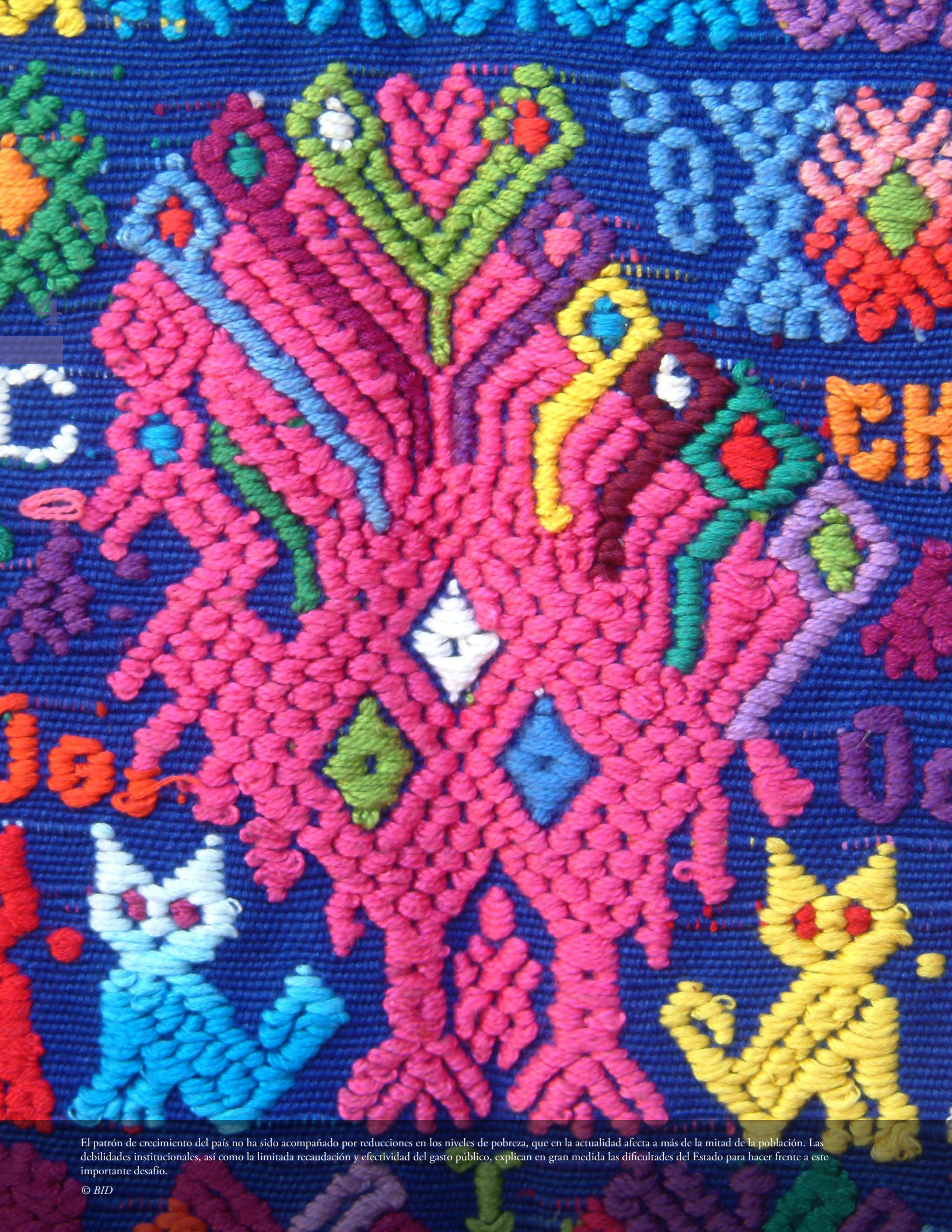
El TFFP, además de su importante financiera para la CII, apoyó operaciones de comercio exterior por US\$492 millones. El TFFP logró ser eficiente para la CII en términos de desembolsos, tras el uso creciente de préstamos como sustituto de garantías. Cuatro de los bancos apoyados por la CII recibieron fondos para financiamiento de comercio exterior de bancos internacionales por US\$230 millones, de los cuales el 99% fue garantizado por el TFFP. La CII también financió directamente US\$196 millones y apalancó otros US\$66 millones.

El apoyo para la promoción del acceso a financiamiento para MIPYMES tuvo resultados menores a los previstos. La cartera también incluye una serie de CTs aprobadas antes de 2012 en este ámbito, sin embargo, no se llegó a diseñar una agencia de desarrollo de

segundo piso para MIPYMES (GU-T1168) debido a cambios en las prioridades del país, ni tampoco se prosperó en la formalización de estas empresas o la legalización de garantías móviles para acceso a financiamiento (GU-T1113). No obstante, el apoyo a la regulación de micro financieras logró aumentar las capacidades de la Superintendencia de Bancos.

El programa de apoyo a Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva consideró una serie de intervenciones desconectadas, y a la fecha el progreso es escaso. El préstamo (GU0163, US\$29 millones) fue aprobado en 2006 como un programa de seguridad ciudadana, y a solicitud del gobierno en 2009 fue reformulado, alcanzando elegibilidad en 2013. El programa contemplaba intervenciones en diversos temas: clima de inversión y negocios; estructuración y promoción de inversiones estratégicas; fomento empresarial y encadenamiento productivos, institucionalidad para la competitividad; así como para fortalecer la UE (PRONACOM). El programa expira en febrero de 2017, no obstante, ha desembolsado 16% debido principalmente a la poca definición de los entregables y falta de una estrategia para ejecutar el principal componente de fomento empresarial y encadenamientos productivos, estrategia recién aprobada en 2016. La falta de asignación presupuestaria anual ha sido un problema recurrente. PRONACOM ha tenido una baja capacidad para planificar y gestionar los proyectos, y ha enfrentado una alta rotación de personal. En clima de inversión y negocios, se financiaron dos plataformas electrónicas para racionalizar trámites. También se han contratado estudios de pre-factibilidad para proyectos de infraestructura, si bien aún no se han licitado. En desarrollo territorial, se finalizaron consultorías de competitividad regional y planes de desarrollo territorial, si bien las desiguales capacidades a nivel territorial han afectado la implementación.

El diseño del programa de Comercio Exterior e Integración fue ambicioso, y los principales resultados están en internalización de las MIPYMES, si bien su ejecución no ha estado exenta de dificultades. El programa (GU-L1037, US\$20 millones) aprobado en 2008 se estructuró en cinco componentes cubriendo prácticamente todas las áreas del MINECO (acuerdos internacionales, promoción de exportaciones, atracción de inversiones, MIPYMES, modernización tecnológica). La UE ha tenido alta rotación de funcionarios y no ha contado con la capacidad para coordinar a los tres viceministerios involucrados, situación complicada por el cambio de autoridades en 2016. La incertidumbre normativa en contrataciones, y falta de lineamientos para asignar algunos beneficios, también generaron atrasos. El programa tuvo una extensión de tres años y ha desembolsado 90%. El programa se focalizó en las PYMES, no obstante, la mayoría opera informalmente y el interés por participación de las PYMES que operan formalmente y cumplen los requisitos para cofinanciamiento también fue menor a lo esperado. Los impulsos y fortalecimientos empresariales beneficiaron a 244 PYMES (14 departamentos), generando US\$8,1 millones en negocios, US\$1,4 millones adicionales en ventas locales, y 630 nuevos empleos. Se crearon 5 Centros de Promoción, que permitieron capacitar a más 5.000 personas. Los otros componentes han financiado varios productos puntuales, destacándose el apoyo para negociación de tratados comerciales en curso, y principalmente consultorías para apoyar la gestión regular del MINECO, no existiendo aún evidencia sobre su efectividad.



El patrón de crecimiento del país no ha sido acompañado por reducciones en los niveles de pobreza, que en la actualidad afecta a más de la mitad de la población. Las debilidades institucionales, así como la limitada recaudación y efectividad del gasto público, explican en gran medida las dificultades del Estado para hacer frente a este importante desafío.

4 Conclusiones y Recomendaciones

La EP incluyó varias posibles áreas de cooperación, con fuerte énfasis en el área rural. Los objetivos estratégicos fueron relevantes, si bien en muchos casos los resultados esperados fueron ambiciosos si se consideran las dificultades históricas que ha tenido el Banco para implementar operaciones en el país. El programa con el sector público estuvo compuesto principalmente por PBLs, una importante cartera de CTs, así como de préstamos de inversión dispersos en varios sectores, aprobados antes de 2012, y con extensos periodos de ejecución.

Además de su importancia financiera en un contexto de alta incertidumbre presupuestaria, los PBLs incluyeron condiciones de política principalmente de profundidad media, que si bien son pasos importantes, requieren del compromiso del gobierno para ser implementadas y ser acompañadas por otras acciones para que tengan un impacto significativo. Los préstamos de inversión siguieron presentando significativos problemas de ejecución, siendo en la actualidad la cartera con mayores extensiones del Banco. Pese a estas dificultades, no se han registrado mayores cancelaciones, y el Banco ha mostrado un alto grado de flexibilidad para ajustar sus operaciones a los requerimientos cambiantes del gobierno. Muchos de estos cambios, sin embargo, han afectado la implementación de las operaciones, así como el logro de sus objetivos de desarrollo. Si bien el país se benefició de importantes recursos de CT, estas no se utilizaron mayormente para apoyar la cartera de préstamos, y en muchos casos han sido esfuerzos dispersos y oportunistas, sin una clara vinculación con los objetivos estratégicos o intencionalidad estratégica. La CII tuvo una activa participación, pero principalmente a través de intermediarios financieros para apoyo de PYMES y operaciones de comercio exterior. Sin embargo, la estrategia de apoyo a PYMES ha tenido limitaciones.

A pesar del avance en algunos temas, en general el progreso hacia el logro de los objetivos estratégicos fue limitado. La no realización de varios de préstamos previstos, así como atrasos y problemas en la ejecución de los préstamos activos explican en gran parte esta situación. Además, si bien se han terminado importantes productos, existen desafíos para la sostenibilidad debido a factores como la falta de recursos, alta rotación de funcionarios, limitada participación de actores clave, y la débil gobernanza en algunos sectores. En este contexto, el enfoque territorial considerado en la EP también fue menor a lo previsto.

El patrón de crecimiento del país no ha sido acompañado por reducciones en los niveles de pobreza, que en la actualidad afecta a más de la mitad de la población. Las debilidades institucionales, así como la limitada recaudación y efectividad del gasto público, explican en gran medida las dificultades del Estado para hacer frente a este importante desafío. En este escenario, el Banco no ha logrado proporcionar un apoyo tan efectivo que podría haber ayudado a abordar los problemas estructurales de la pobreza. Esto se refleja en los problemas de implementación y limitados resultados de las operaciones, por lo que el Banco necesita redefinir su estrategia de apoyo al país con el objetivo de promover cambios y resultados más significativos y duraderos.

En función de los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

1. Priorizar, en el diálogo con el gobierno y en el apoyo financiero, los problemas estructurales de gobernanza que limitan la efectividad del Estado. En particular, la baja capacidad recaudatoria y eficiencia y efectividad del gasto público, y problemas de transparencia, limitan la capacidad del Estado para hacer frente a importantes desafíos del país, incluyendo la provisión de servicios básicos a una importante proporción de la población.
2. Reestructurar y reducir el tamaño de la cartera existente. OVE reitera la recomendación del CPE anterior de adecuar el tamaño de la cartera a la capacidad institucional del país. En diálogo con el gobierno, las operaciones con significativos problemas, altos costos transaccionales para el Banco y país, y consideradas no prioritarias, deberían ser canceladas. El Banco además debe limitar las extensiones de sus operaciones, en particular, debe abstenerse de extender proyectos con pocos avances, y debe establecer criterios específicos sobre el número y tiempos máximos de extensiones de la cartera existente.
3. Reorientar el uso de instrumentos de financiamiento hacia el logro de resultados. Dado los importantes problemas estructurales en implementación y limitados avances en las operaciones, el Banco debe explorar nuevos mecanismos basados en resultados y enfocados en la implementación de reformas y medidas iniciadas con el apoyo del Banco. El Banco también debería tener un rol importante apoyando la implementación de estas medidas y logro de resultados para que tengan un efecto más duradero.

- a. Estructurar los tramos finales de los PBLs con condiciones (en la matriz de política) enfocadas en el cumplimiento de resultados (en lugar de acciones enfocadas en procesos o políticas), que incentiven la implementación de reformas y medidas iniciadas en los primeros tramos de los PBLs.
 - b. Explorar a nivel del Banco la posibilidad de pilotear nuevos enfoques o instrumentos basados en resultados.
- 4. Solamente aprobar operaciones que tengan diseños simples y análisis más profundos que permitan minimizar los problemas de diseño de la cartera existente. En el caso de decidir aprobar nuevas operaciones de inversión, los diseños deberían contar con no más de una unidad ejecutora, un número de componentes restringido con productos y especificaciones técnicas claramente definidos. El Banco también debe profundizar sus análisis de las capacidades institucionales para gestionar proyectos y de la viabilidad legal y técnica de sus operaciones, incluyendo la certeza sobre la disponibilidad de terrenos adecuados en el caso de proyectos de infraestructura. Adicionalmente, el Banco, en diálogo con el gobierno, debería incorporar condiciones que aseguren una mayor estabilidad del personal de unidades ejecutoras.
- 5. Utilizar la Cooperación Técnica principalmente para apoyar la preparación y ejecución de operaciones de préstamo. Dado los significativos problemas en implementación, la aprobación de cooperaciones técnicas para apoyar préstamos debe ser la prioridad. En el caso de llegar a aprobarse CTs para apoyar otras iniciativas prioritarias del gobierno y Banco, éstas aprobaciones deben ser más limitadas y acotadas, y tener un vínculo directo con los objetivos estratégicos y líneas de apoyo establecidas.
- 6. Redefinir la estrategia de apoyo al sector privado del Grupo BID en el país, enfocándose en las principales restricciones que limitan el desarrollo del sector privado identificadas a partir de un diagnóstico específico del país. En el caso de que se identifique el acceso de financiamiento de PYMES como una de esas restricciones prioritarias, el grupo BID debe reestructurar su actual estrategia de apoyo a través de intermediarios financieros con el objetivo de atender a los segmentos con más necesidades, así como para promover una mayor competencia en el sistema financiero mediante un mejor balance de los intermediarios apoyados.

- ¹ El PIB de Guatemala en 2014 fue US\$58,8 mil millones. La composición del PIB por actividad económica se encuentra relativamente diversificada, y se ha mantenido estable a lo largo del tiempo. Sin embargo, el sector financiero (5,8% del PIB en 2015) ha tenido la tasa de crecimiento más rápida, de 9,7% en promedio anual entre 2005-2015 y de 11,2% entre 2012-2015.
- ² Guatemala ocupa el lugar 128 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el segundo más bajo de LAC.
- ³ En contraste, la formación bruta de capital fijo (14,6% del PIB) ha sido el componente con menor expansión: 2,4% entre 2005-2015 y 3,8% entre 2012-2015.
- ⁴ Como porcentaje del PIB, tanto los ingresos (11,7%) como el gasto (13,9%) se han mantenido relativamente estables durante la última década (Figura 9, Anexo I).
- ⁵ Entre 1970 y 2016 Guatemala fue impactado por 80 desastres de gran magnitud que afectaron a 14 millones de personas y han supuesto pérdidas económicas por casi US\$4.500 millones (EM-DAT). De acuerdo con el World Risk Report 2014, Guatemala es el octavo país más expuesto y el cuarto país más en riesgo de enfrentar desastres por eventos naturales adversos a nivel mundial.
- ⁶ En 2006 la línea de pobreza era 4.319 quetzales por persona al año, mientras que en 2014 se incrementó a 10.218 quetzales. Asimismo, la ENCOVI 2014 presenta cambios importantes en metodología que la hacen comparable sólo con la versión de 2006 y no con 2011.
- ⁷ Última Encuesta Nacional de Salud materno Infantil ENSMI 2013-2014.
- ⁸ La Encuesta de Empresas del Banco Mundial en 2010 identificó al delito, robo, y desorden como el principal obstáculo (20,8%) para el desarrollo de negocios. Un estudio del Banco Mundial calculó en 2011 que las pérdidas asociadas a la violencia e inseguridad en ascendieron a 7.7% del PIB.
- ⁹ Guatemala se ubica en el lugar 95 de un total de 102 países en términos de efectividad del sistema de justicia (Fuente: *World Justice Project 2015*)
- ¹⁰ Desde la aprobación de la Constitución en 1985, ningún partido ha ganado la presidencia en más de una ocasión. Los partidos tienen corta vida (más de 50 han sido declarados nulos desde 1985) y el *transfuguismo* cambia constantemente el mapa político del congreso, dificultando la agenda legislativa (más del 25% de los representantes cambiaron de partido cada año durante la última década).
- ¹¹ La CICIG es un órgano independiente de carácter internacional auspiciado por las Naciones Unidas, a pedido del gobierno de Guatemala, establecido en 2007 con el objetivo de investigar y apoyar el procesamiento judicial y la desarticulación de redes criminales.
- ¹² Cinco bancos controlan el 82% de los activos del sistema bancario. Fuente: Informe del Superintendente de Bancos ante la Honorable Junta Monetaria, 31 de marzo de 2016.
- ¹³ La programación 2012 y 2013 incluyó 6 préstamos, de los cuales 5 tienen relación directa con las áreas y objetivos de la EP. Además, meses antes de la aprobación de la EP se había aprobado un PBL en el área fiscal que comprendía medidas de política en las tres áreas con objetivos.
- ¹⁴ Según la EP el Banco “*identificaría las intervenciones en desarrollo rural y establecería una hoja de ruta coordinada del conjunto de acciones para la superación de los retos identificados, teniendo en cuenta las sinergias y potenciales económicas de aglomeración (inter e intra territorios)*”.
- ¹⁵ El Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala (GU-L1064) se estructuró a través de un PBL de tramos múltiples (US\$234 millones) y una CT reembolsable (US\$3,2 millones).
- ¹⁶ Pipeline de préstamos con garantía soberana (categoría A) a octubre de 2016, correspondientes a un PBL (US\$250 millones) y un préstamo de inversión (US\$60 millones).
- ¹⁷ El Banco desde 2011 venía preparando un préstamo de inversión municipal, sin embargo, en mayo de 2012 el gobierno entrante solicitó el cambio a un PBL para consolidación fiscal donde uno de los componentes consideró condicionalidades en el área municipal. El apoyo a la red de protección social mediante el PBL en el área social, había sido previsto como un préstamo de inversión en la programación 2012. A solicitud del gobierno, se optó por el apoyo de reformas en un contexto fiscal difícil.

- ¹⁸ Correspondientes a un PBL para apoyar la agenda de cambio climático que restaba por desembolsar US\$100 millones, y 17 operaciones de inversión con US\$474 millones por desembolsar. (LMS50)
- ¹⁹ Incluye operaciones de SCF (US\$231 millones) y OMJ (US\$3 millones) aprobadas entre 2012-2015, previo a la fusión de las ventanillas del sector privado del Banco con la CII.
- ²⁰ En junio de 2012, el país pudo acceder nuevamente a financiamiento internacional. Desde entonces y hasta mayo de 2016, el país emitió tres bonos por US\$2.100 millones con plazos de entre 10 y 15 años y tasas entre 4,5% y 5,75%. La última emisión había sido en octubre de 2004 (US\$330 millones).
- ²¹ Los dos préstamos de inversión aprobados en 2014 y 2015 no han sido ratificados por el Congreso. Los aprobados en el periodo de evaluación anterior demoraron en promedio 19,9 meses en firmarse.
- ²² Entre las medidas se cuentan: topes salariales para las UEs; prohibición de algunos mecanismos de ejecución (ej. ONGs); ejecución de infraestructura solo en terrenos del Estado; administración de recursos externos solo por empleados públicos permanentes, para lo cual ha sido necesario crear nuevas plazas en las instituciones, proceso que ha sido lento, reduciéndose la autonomía de las UEs.
- ²³ Los préstamos de la CII para el financiamiento de centrales hidroeléctrica consideran la participación del BCIE y otros prestatarios, sin embargo, a la fecha aún no se han firmado los contratos.
- ²⁴ En la programación 2013 se tuvo contemplado aprobar un programa (GU-L1076, US\$83 millones) directamente relacionado con los objetivos estratégicos del sector incluidos en la EP.
- ²⁵ Varias divisiones del Banco están trabajando en la incorporación de medidas sociales, que incluyen, por ejemplo, la prestación de servicios de electricidad a comunidades en la zona del proyecto.