



RE-304

***Evaluación del programa
para Guatemala, 1993-2003***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
10 de diciembre de 2004

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN Y FINALIDAD	1
II.	ANTECEDENTES	2
	A. El proceso de paz	2
	B. Gobernabilidad	3
	C. La economía	6
	D. Pobreza y problemas sociales	9
	E. Perspectiva	11
III.	DIÁLOGO CON EL PAÍS Y PROGRAMACIÓN DE PAÍS	12
	A. Calidad de la programación	12
	B. Composición y coherencia del programa	16
	C. Evaluabilidad del programa	20
IV.	EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y RESULTADOS	21
	A. Flujos agregados	22
	B. Ejecución del programa	24
	C. Resultados y efectos directos	35
V.	CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	40

ANEXOS

Anexo I	Proyectos aprobados, 1993-2003
Anexo II	Notas de antecedentes y bases de datos preparadas para este informe
Anexo III	Progreso en el marco de los acuerdos de paz y contribución operativa del BID
Anexo IV	Ejemplo del marco de resultados a nivel de proyectos elaborado por OVE
Anexo V	Examen de resultados a nivel de proyectos
Anexo VI	Cumplimiento de las normas del Banco sobre supervisión de la cartera: informe de la Región II
Anexo VII	Lecciones aprendidas, 1993-2003: informe de la Región II
Anexo VIII	Observaciones del Gobierno de Guatemala

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CENACEP	Centros de Aprestamiento Comunitario en Educación Preprimaria
CNSAFJ	Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia
COVIAL	Fondo de Mantenimiento Vial
DECOPAZ	Desarrollo Comunitario para la Paz
DEOCSA	Distribuidora de Electricidad de Occidente, S.A.
DEORSA	Distribuidora de Electricidad de Occidente, S.A.
ENCOVI	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, 2000
ENS	Encuesta Nacional Sociodemográfica, 1989
FIS	Fondo de Inversión Social
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
GAFI	Grupo Acción Financiera Internacional
GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INFOM	Instituto de Fomento Municipal de Guatemala
ISDP	Informes de seguimiento del desempeño del proyecto
ITP	Informes de terminación de proyectos
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala
OPRCOS	Sistema de Datos de Costos Operacionales
PAIS	Sistema de Identificación de Alertas de Proyectos
PEQR	Tasa de calidad de evaluación propuesta
PMSS II	Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud, Segunda Etapa
PMSS	Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema de Integrado de Administración Financiera
SINAFIP	Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
ZONAPAZ	Grupo de departamentos afectados por el conflicto en Guatemala

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PARA GUATEMALA, 1993-2003
RESUMEN EJECUTIVO
DICIEMBRE DE 2004

La finalidad de este informe es presentar la evaluación de OVE respecto del programa del BID en Guatemala entre 1993 y 2003. Conforme a la metodología y el procedimiento establecidos, el informe tiene por objeto presentar al Directorio Ejecutivo una relación de la relevancia y los resultados del programa y consignar algunas reflexiones para que se las tenga en cuenta en la estrategia que el Banco está elaborando para el país en el período 2005-2007.

El informe reseña los principales desafíos institucionales y de desarrollo con miras a proporcionar los antecedentes que se necesitan para fundamentar la evaluación. Seguidamente pasa a examinar el diálogo y la programación de país, la ejecución del programa y los resultados evidentes que se han logrado.

Los acontecimientos más importantes en materia de desarrollo en el período que se examina en el informe fueron la histórica terminación del conflicto armado y (en la forma de los acuerdos de paz) el establecimiento de un marco para la pacificación, la democratización, la inclusión y una mayor equidad. El proceso ha sentado las bases para transformar al país y preparado potencialmente el terreno para un cambio positivo en años venideros.

Hasta ahora, sin embargo, la ejecución de los acuerdos de paz ha sido lenta y no se han resuelto los principales desafíos de desarrollo identificados en el informe. Entre esos desafíos se cuentan los siguientes: las complicaciones de la gobernabilidad y la exclusión, esencialmente por motivos étnicos; una brecha pronunciada en materia de recursos y un déficit de inversión pública; un sector público débil y un gasto público ineficiente, que no está bien focalizado en los pobres; las deficiencias de competitividad; un modelo de crecimiento que exhibe signos de fatiga en cuanto a las fuentes de crecimiento y un patrón de crecimiento que beneficia a relativamente pocos; la persistencia de niveles elevados de pobreza; y exiguas perspectivas de lograr la mayor parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Banco, en esta situación, tiene ante sí dificultades singulares en Guatemala, un país que, según la bibliografía producida por las instituciones nacionales e internacionales, entre ellos los grupos de reflexión nacionales, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, es un país posconflicto. Aunque han cesado las hostilidades abiertas que existían en el pasado, aun subsisten muchas de las condiciones que les dieron lugar.

Mediante los procesos iterativos de programación de país, el Banco desarrolló una cartera de préstamos y productos no financieros con miras a abordar las prioridades esenciales, en particular después de la conclusión de los acuerdos de paz a finales de 1996. Los procesos de programación estuvieron en consonancia con las normas y prácticas de programación del Banco en ese momento, pero la “programación” fue general y amplia y se enfocó en áreas de acción con objetivos que fueron imprecisos y demasiado numerosos para ser viables. Los inventarios de proyectos propuestos en los documentos de país presentaban una serie más

concisa de prioridades, cuya justificación, sin embargo, no se enunció de manera enteramente explícita en los documentos de país y otros informes de programación.

La *ejecución* del programa y la *supervisión* de los elementos de la cartera, que exhibían un patrón muy diverso, plantearon un gran número de problemas durante el período que se examina. La causa de esos problemas son las condiciones imperantes en Guatemala y factores bajo el control del Banco. La evaluación reveló que el ciclo de los proyectos del Banco en Guatemala tiene un desempeño inferior a los indicadores medios de desempeño calculados para la Región II, los países de los grupos C y D y el Banco en su conjunto. Las irregularidades se deben a deficiencias en la supervisión, que se están subsanando. La decisión de recurrir a estructuras paralelas en muchos casos, en lugar de recurrir a los organismos ordinarios del Estado, no pudo prevenir demoras comparativas en la ejecución ni problemas de supervisión. Sin embargo, en ausencia de un análisis de casos hipotéticos, que escapa al ámbito de este informe, no se puede saber cómo se habrían desempeñado los proyectos con estructuras paralelas si éstas no hubieran existido.

La evaluabilidad de la cartera de préstamos del Banco es baja, lo que indica que poco puede decirse en cuanto a *resultados* mediante el examen de los datos y de trabajos como los informes de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP) y los informes de terminación del proyecto (ITP) producidos por el Banco. Con la información recopilada para la presente evaluación se pudieron formular conclusiones tentativas con respecto a los resultados evidentes de 17 proyectos y programas avanzados que se examinaron con algún detenimiento.

La conclusión general es que al parecer se han logrado algunos objetivos de desarrollo importantes, en particular en el sector financiero, la infraestructura, los sectores sociales y la protección social, y que los préstamos sectoriales funcionan aparentemente mejor que los préstamos para proyectos de inversión en cuanto a los resultados. Al propio tiempo, los resultados documentados en la mayoría de los proyectos fueron inferiores a las previsiones al tiempo de la aprobación por el Directorio Ejecutivo del Banco. En este informe se estima que cinco de 17 operaciones lograron parcialmente sus objetivos de efectos directos; seis no los han logrado hasta ahora; en el caso de tres proyectos de inversión no se advierte con claridad (debido a condicionamientos de información) si se puede considerar que han logrado sus objetivos de desarrollo total o parcialmente; y en el caso de un proyecto de inversión y un préstamo sectorial es prematuro emitir juicio.

En lo que se refiere a la *pertinencia* del programa, la conclusión de la evaluación tiene diversos matices. El Banco, en principio, efectuó contribuciones importantes y pertinentes en la medida en que la cartera de productos financieros y no financieros fue el resultado de una respuesta a problemas esenciales de desarrollo. El apoyo prestado al proceso de paz por conducto de los proyectos y las contribuciones no financieras fue indudablemente apropiado y oportuno en un momento histórico en Guatemala. Ciertos factores, sin embargo, afectaron el desempeño y, por ende, parecen haber afectado la pertinencia de la función del Banco. Entre esos factores se cuentan las ya mencionadas demoras en la ejecución, que se debían en parte a condiciones en Guatemala sobre las cuales el Banco carecía de control, los problemas respecto de los costos de las transacciones y la administración y supervisión de los

gastos y el enfoque de programación del Banco que, a juicio de esta evaluación, limitó el alcance de una presencia estratégica en el país.

La pérdida gradual percibida de la pertinencia de parte de la cartera de préstamos de inversión en ciertas épocas es una razón (entre otras) de por qué esa cartera no ha recibido la asignación presupuestaria que necesita. Hay poca justificación a juicio del Ministerio de Finanzas Públicas para inmovilizar recursos, que pueden necesitarse en otras actividades durante el año, en proyectos del BID de desempeño insuficiente. Se plantea una paradoja de causa y efecto por cuanto a los proyectos lentos no se les brinda un espacio fiscal y ello, a su vez, asegura que seguirán siendo lentos. Por lo tanto, se justificaría realizar una revisión de la cartera para determinar las auténticas prioridades de hoy y eliminar elementos que ahora carecen de urgencia. La sociedad se beneficiaría de una clasificación transparente de la distribución de los beneficios y pérdidas de la reestructuración o cancelación de las operaciones de desempeño insuficiente o de sus componentes. Estas operaciones tienen sus grupos de interés que las apoyan, aunque no se justifique continuarlas, sin introducirles modificaciones, desde un punto de vista general de eficiencia.

Por lo tanto, cuando elabore su próxima Estrategia de País para abordar los problemas de desarrollo que subsisten y los que se plantearán en el futuro, el Banco debiera tratar de elucidar las cuestiones de desempeño y elección de las cuales depende el calibre de la pertinencia. Las siguientes *recomendaciones* se formulan con miras a resolver los desafíos futuros:

1. **Reestructuración:** En consulta con el prestatario y a manera de compensación por el crecimiento del espacio presupuestario asignado al BID, reestructurar la cartera y actualizar el diseño de proyectos a fin de reflejar la verdadera prioridad de los elementos de la cartera en la actualidad y facilitar la ejecución.
2. **Supervisión y ejecución:** Presentar en la próxima Estrategia de País un plan de acción apto para una adecuada supervisión y ejecución oportuna de la cartera.
3. **Unidades ejecutoras:** Presentar en la próxima Estrategia de País una estrategia para seleccionar y fortalecer las entidades ejecutoras y los recursos humanos dentro de la estructura funcional del Estado.
4. **Flujo de recursos y consecuencias presupuestarias:** Presentar en la próxima Estrategia de País un análisis del flujo de recursos netos proyectados en relación con las dificultades de desembolso y el valor de desarrollo de la cartera, así como el servicio programado de la deuda de Guatemala con el Banco. Además, presentar un análisis del programa de préstamos que se propondrá con relación a la capacidad tributaria y presupuestaria del prestatario con miras a determinar si el programa se puede absorber junto con las operaciones planificadas por otras instituciones financieras internacionales y los empréstitos de mercado.

5. **Programación:** Presentar en la próxima Estrategia de País una visión para la asociación entre el Banco y Guatemala a la luz de los desafíos de desarrollo que enfrenta el país e introducir la programación orientada por resultados.
6. **Instrumentos:** En la próxima Estrategia de País: i) examinar y especificar los méritos relativos en Guatemala de los diferentes instrumentos a disposición del Banco; ii) programar el uso de los diferentes instrumentos y modalidades para resolver los problemas eficazmente, especificando los activos y el valor de los beneficios futuros que se crearán con cada uno de los instrumentos e intervenciones propuestos; e iii) integrar la acción propuesta del Banco con la planificación y sistemas de asignación de recursos de Guatemala.

I. INTRODUCCIÓN Y FINALIDAD

- 1.1 El presente informe resume la evaluación de OVE del programa del BID en Guatemala en el período 1993-2003. La finalidad de la evaluación, conforme al procedimiento establecido, es presentar al Directorio Ejecutivo una relación de los resultados del programa y consignar algunas reflexiones con destino a la preparación de la estrategia del Banco para el país en el período 2004-2007.
- 1.2 Conforme al alcance y la metodología enunciados en el documento de OVE titulado *Protocolo para la realización de evaluaciones de estrategias de país*¹, el informe trata de evaluar, primero, la *pertinencia* del programa y el enfoque del Banco (es decir, ¿abordó el programa los desafíos esenciales del desarrollo para el país y respondió a las necesidades del prestatario?); segundo, la *coherencia* del programa (es decir, ¿se conjugó el programa con las prioridades del prestatario en la medida en que éstas eran compatibles con los mandatos del Banco? ¿se desplegaron coherentemente los diversos instrumentos del Banco? ¿hubo una coordinación adecuada con otros actores de desarrollo?); tercero, la *eficiencia* del programa (interpretada en el sentido de la oportunidad cronológica de la ejecución); cuarto, la *efectividad* del programa en cuanto a los efectos directos (es decir, ¿generó el programa los resultados de desarrollo previstos o está en camino de generarlos?).
- 1.3 Para responder a estas preguntas, la metodología requiere el examen de la documentación del Banco (en particular la relativa a programación, seguimiento y autoevaluación), la consulta con los interesados directos y personas versadas en el programa en la Sede y en Guatemala y el examen de datos e investigaciones publicados y, según el caso, inéditos². La metodología es empírica, sujeta a los condicionamientos de datos y recursos y se aplica con un criterio tanto global (se evalúa el proceso de programación y el programa en su totalidad) como específico (se examinan proyectos individuales o grupos de proyectos y sus resultados). No se trata de formular situaciones hipotéticas de lo que habría ocurrido “sin” la intervención del Banco. Cuando procede, los problemas de atribución se abordan mediante una descripción que trata de clasificar la contribución probable o plausible de los diversos factores que influyen en el logro de los resultados.
- 1.4 En el Capítulo II se presentan algunos de los antecedentes que se necesitan para fundamentar la evaluación. En el Capítulo III se evalúa el diálogo con el país y la programación para el país, la intención programática del Banco y la traducción de ésta en contribuciones aprobadas. El Capítulo IV se refiere a la ejecución y los

¹ Documento RE-271-1, abril de 2003.

² Véanse las citas en el informe. El sistema de seguimiento y autoevaluación del Banco se describe en el documento RE-238, junio de 1999.

resultados del programa³. En el Capítulo V se presentan conclusiones y recomendaciones para su consideración por el Banco.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 En el presente informe no es posible describir adecuadamente la transformación de Guatemala desde el final del gobierno militar en 1985 y la actual situación posconflicto con sus retos en materia de gobernabilidad, exclusión, función y alcance de los poderes ocultos y condicionamientos de recursos. La finalidad de este capítulo, dadas las limitaciones de espacio, es recuperar parte del contexto que se necesita para emitir juicio sobre el programa y la función del Banco. En el presente capítulo se analizan el proceso de paz, la gobernabilidad, la economía y los problemas sociales, y se concluye con una exposición de las aparentes implicaciones para el Banco.

A. El proceso de paz

- 2.2 Interrumpido por el autogolpe fallido del Presidente Serrano, el proceso de negociación con *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* se reanudó después de que R. de León Carpio asumió la Presidencia a mediados de 1993. El Acuerdo sobre una Paz Firme y Duradera firmado en diciembre de 1996 puso fin a 36 años de conflicto interno⁴.
- 2.3 El Acuerdo de Paz consta de una serie de acuerdos que abarcan, entre otras cuestiones, los derechos humanos y la justicia; el reasentamiento de las comunidades desarraigadas durante el conflicto; el establecimiento de una comisión de esclarecimiento histórico; los derechos y la identidad de los pueblos indígenas; los aspectos socioeconómicos y la situación agraria; el fortalecimiento de los poderes civiles y la función de las fuerzas armadas en una sociedad democrática; las reformas constitucionales y electorales; y un acuerdo sobre la ejecución y verificación del proceso de paz. Al concertarse los acuerdos se crearon numerosos programas e instituciones de apoyo patrocinados por las Naciones Unidas y la comunidad de donantes. La ejecución de los acuerdos empezó durante el gobierno del Presidente Arzú (1996-1999), pero nunca fue integral y se apartó de cuestiones particularmente contenciosas como la reforma fiscal y constitucional y, como se

³ El Anexo V está dedicado a una exposición más detallada de los resultados, a nivel de proyectos.

⁴ Véase Naciones Unidas, *Los acuerdos de paz de Guatemala*, Nueva York, 1998.

demuestra en las notas a pie de página, sufrió reveses durante el gobierno del Presidente Portillo (2000-2003)⁵.

- 2.4 Considerados por algunos como un programa integral y necesario de reconstrucción nacional, otros se oponen a los acuerdos y los califican de inconstitucionales⁶. El respaldo público al proceso se fue debilitando paulatinamente, y los donantes bilaterales, debido a ajustes en sus presupuestos, nuevas prioridades y desencantos, vienen reduciendo sus promesas de apoyo financiero⁷. El proceso es dinámico, y hoy en día los nuevos elementos superan ciertos aspectos de lo que se firmó en 1996. Orientar el proceso en esta coyuntura es un desafío clave que se le presenta al gobierno que asumió funciones en 2004⁸.

B. Gobernabilidad

- 2.5 En el mejor de los casos, las expectativas de una mejora en la gobernabilidad que generaron los acuerdos de paz sólo se han hecho realidad en forma parcial. El advenimiento de la democracia debilitó el monopolio de poder de que anteriormente gozaban las fuerzas armadas y la élite económica, pero los procesos representativos no se han fortalecido tanto. Los partidos políticos, los actores de la sociedad civil y la administración pública son débiles, lo que ha dado lugar a la aparición de agendas muy particulares que causan descontento en el electorado en

⁵ Los logros hasta ahora no se conforman a los compromisos asumidos, y la agenda legislativa dimanada de los acuerdos está virtualmente paralizada. Para más detalles, véanse Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), Informe del Secretario General, de fecha 11 de agosto de 2003, e Informe ante la reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, de fecha 7 de mayo de 2003. Este último informe dice así (página 2): [...] los retrasos [en 2002-2003] se expresaban en diversos ámbitos. El enfrentamiento armado interno había terminado definitivamente, pero no se estaban impulsando decididamente las transformaciones sociales profundas que permitieran erradicar las causas que le dieron origen. Las instituciones estatales no habían superado sus debilidades estructurales, a pesar del inicio de varios procesos de reformas y los avances que se habían logrado en materia de derechos humanos no se encontraban consolidados. El ejército continuó absorbiendo recursos excesivos y no culminaba las transformaciones en sus políticas, despliegue, doctrina y enseñanza, previstos en los acuerdos de paz. El reconocimiento pleno de identidad y derechos de los pueblos indígenas apenas superó niveles declarativos, al mismo tiempo que no existían políticas públicas serias para combatir el racismo en sus diversas expresiones. Áreas de gasto prioritarias de la paz quedaron sin los fondos suficientes, en parte debido a la persistencia de la baja carga fiscal. La población en general no percibía los beneficios del proceso de paz y la polarización política dificultaba aún más la implementación de los Acuerdos. Para más información, véase el Anexo III.

⁶ Las propuestas de reforma constitucional vinculadas con el proceso de paz fueron rechazadas en un referéndum en 1999.

⁷ Los datos de la OCDE-CAD indican una tendencia decreciente de la AOD neta y un porcentaje bilateral decreciente: <http://www1.oecd.dac.org/Images/AidRecipient>. Para un perfil de los donantes, véase BID, *Guatemala: Cooperación de la comunidad internacional 2003 —Mapeo de donantes*, mayo de 2004.

⁸ A juicio de la MINUGUA, el Acuerdo de Paz fue nuevamente reconocido en 2004 por la sociedad civil y las autoridades como un marco esencial para la democratización y el desarrollo. Véase *Tareas pendientes en la construcción de la paz*, en <http://www.minugua.guate.net/PUBLICACIONES.htm>.

general⁹. El índice de satisfacción con la democracia (de Latinobarómetro) para Guatemala fue el más bajo de Centroamérica entre 1996 y 2003 y uno de los más bajos en América Latina y el Caribe¹⁰. La cronología compilada por OVE para el período que se examina en este informe no es muy distinta para el período anterior y posterior al Acuerdo de Paz en lo relativo a la incidencia de irregularidades judiciales, casos de impunidad y de administración favorable por y para grupos de interés especiales, asesinatos políticos y violaciones de derechos humanos¹¹.

- 2.6 Un aspecto clave de la gobernabilidad son la organización y efectividad del sector público. En el marco de los acuerdos de paz, las deficiencias que podrían obstaculizar su ejecución se convirtieron en el foco de las reformas de la tributación, la gestión del gasto público, la administración pública, la administración de justicia y la descentralización, entre otros aspectos. A continuación se resumen algunos de los resultados obtenidos hasta ahora (inclusive a riesgo de cierta simplificación debido a las limitaciones de espacio).
- 2.7 La reforma impositiva, incluido el objetivo de elevar las rentas fiscales a la meta de 12% del PIB fijada por el Acuerdo de Paz para 2000 (que posteriormente se aplazó hasta 2002 y luego hasta 2004), no se pudo lograr, lo que plantea la posibilidad de que persistan las insuficiencias en los gastos para el desarrollo y el suministro de bienes públicos¹². Los grupos influyentes se han opuesto al Pacto Fiscal de 2000, concebido con la intención de impartir viabilidad financiera al proceso de paz. El gobierno del Presidente Berger está dando prioridad a elaborar una nueva versión, y en los primeros seis meses de su gestión ya obtuvo la aprobación del Congreso para una serie de medidas destinadas a aumentar las recaudaciones fiscales al 11% del PIB. Debido a la insuficiencia de los fondos —como consecuencia del bajo nivel de tributación efectiva (el segundo más bajo en América Latina, después de Haití)— algunos de los aumentos del gasto social y de infraestructura previstos en el

⁹ Sieder, R., et al., *Who governs? Guatemala, five years after the peace accords*, Hemisphere Initiatives, enero de 2002.

¹⁰ Cita tomada de BID, Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera (Documento de diálogo de políticas), enero de 2004, pág. 53. Para un análisis adicional, véase BID, Guatemala: Estudio de gobernabilidad, borrador, diciembre de 2003; y PNUD, La democracia en América Latina, 2004, en <http://www.pnudguatemala.org/>.

¹¹ *Cronología de eventos, 1993-2003*, Nota de antecedentes preparada para este informe. Véase en el Anexo II una lista de las notas de antecedentes y de la información estadística preparadas para este informe, que se enviará a los interesados que lo soliciten.

¹² Para un análisis del tema tributario, véanse i) O. Schenone y C. de la Torre, Guatemala: Fortalecimiento de la estructura tributaria, BID (Serie de Estudios Económicos y Sectoriales de la Región II), diciembre de 2003, y ii) El pacto fiscal: La piedra angular para el desarrollo y la reducción de la pobreza, Presentación del BID/Región II a la Reunión de Diálogo de Políticas, Antigua, 19 de marzo de 2004.

Acuerdo de Paz se han financiado con los ingresos de la privatización y con recursos de empréstitos nacionales y extranjeros¹³.

- 2.8 *La reforma de la gestión del gasto público* sigue siendo elusiva como proposición integral, pero la introducción del SIAF (el sistema integrado de administración financiera, que aún no se ha hecho extensivo al nivel subnacional) y la creación de la Superintendencia de la Administración Tributaria en el marco de los préstamos del Banco Mundial han sentado las bases para lograr mejoras importantes. La administración pública en Guatemala sigue afectada por las limitaciones de recursos humanos y otros problemas, que abarcan o generan la creación de unidades administrativas por razones de corto plazo, el uso de procedimientos de gestión paralelos y la discrecionalidad en la formulación de políticas. La modernización de la *administración de justicia* es uno de los procesos definidos en los acuerdos de paz que menos han avanzado.
- 2.9 Aunque se han logrado progresos en la descentralización del sector público, aún subsisten otros problemas importantes. Inscrita en la agenda nacional desde el fin del gobierno militar, la descentralización se revitalizó en 1996 como condición necesaria para la ejecución de los acuerdos de paz, con miras a lograr la cobertura territorial de los servicios sociales básicos y la infraestructura. Las medidas tomadas para fortalecer la autonomía de los municipios incluyen la aprobación de la Ley de Descentralización y de la Ley sobre los Concejos de Desarrollo, la reforma del Código Municipal y la regularización y expansión de las transferencias municipales. La segunda de las dos leyes mencionadas prevé que los Concejos Departamentales funcionen como nexo entre el nivel municipal y el nivel nacional y como vehículos para la participación.
- 2.10 Las transferencias municipales pasaron del nivel constitucional (1985) de 8% de los ingresos corrientes del gobierno central (al menos cuatro quintos de estas transferencias se debían asignar a inversión en infraestructura social y básica) a 20% en 2003, uno de los porcentajes más elevados de América Latina. La expansión de las transferencias ha planteado interrogantes en materia de gobernabilidad y calidad del gasto público en el ámbito municipal, así como en torno al esfuerzo propio de los municipios para recaudar rentas. Como el gobierno central no exige ni recopila datos financieros y de ejecución presupuestaria a nivel municipal, no es fácil comprobar en qué medida los municipios están cumpliendo con el requisito de dedicar como mínimo el 80% de las transferencias a las necesidades de inversión o de determinar la asignación y composición de sus gastos.

¹³ *Guatemala: Selected economic issues*, Nota de antecedentes preparada para este informe que detalla la evolución de los ingresos públicos, el gasto y la deuda.

- 2.11 Hay pruebas de que los municipios contraen empréstitos comerciales con garantía implícita del Estado, usando las transferencias como garantía de la deuda con la banca comercial. Además, los proveedores están otorgando crédito a los municipios. No existen datos consolidados sobre estas relaciones, razón por la cual no se pueden estimar ni la cuantía ni la sostenibilidad de los pasivos contingentes subnacionales¹⁴.

C. La economía

- 2.12 La *gestión macroeconómica* en Guatemala ha sido relativamente prudente a lo largo de los años. Las políticas cambiarias restrictivas y relativamente neutrales aplicadas desde mediados del decenio de 1990 ayudaron a mantener la inflación en un dígito, lo que evitó una fuerte valorización del quetzal, aunque a expensas de elevadas tasas de interés internas. Un motivo de preocupación es el *déficit en cuenta corriente*, que registró un promedio de 5,3% del PIB entre 1998 y 2003. En un promedio de 19% del PIB durante los años que abarca el presente informe, el nivel de la deuda pública (un tercio de la cual es deuda nacional) seguía siendo bajo en comparación con los niveles habituales en Centroamérica y América Latina. La deuda pública se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, salvo por las expansiones que experimentó en 1999 y 2003, que fueron años de elecciones. El limitado control del gobierno sobre la política tributaria y la recaudación fiscal es un factor que constriñe la emisión de deuda pública. También significa que el porcentaje de ingresos corrientes que se destina al servicio de la deuda es relativamente elevado (alrededor del 15% en 2003).
- 2.13 El programa de modernización macroeconómica al fin del decenio de 1980, que introdujo modificaciones en el régimen de las tasas de interés y de cambio, apuntaló la evolución del *sector financiero*. En 1989 se eliminaron los controles sobre las tasas de interés; inicialmente, después de su liberalización, las tasas de interés nominales no se modificaron, y luego se tornaron negativas en términos reales, en el contexto de un alto grado de concentración del crédito, concesión de importantes créditos a partes vinculadas y elevada inflación. La intermediación financiera interna comenzó a deteriorarse y hubo fuga de capitales, así como medidas para convertir los activos financieros en activos reales¹⁵.
- 2.14 Después de la firma del Acuerdo de Paz, el capital (oficial, comercial, opaco y remesas) ingresó masivamente a Guatemala, dando lugar a un auge del crédito que

¹⁴ La cuestión es pertinente al objetivo de la operación GU-0175 del Banco, Mejoramiento del gasto social, aprobada en diciembre de 2004. También es importante para el BID debido a su vinculación con el Instituto de Fomento Municipal de Guatemala (INFOM), el organismo ejecutor de la operación GU-0134, Proyecto de Desarrollo Municipal. INFOM es el intermediario para las transferencias a las municipalidades y los pagos de las municipalidades a los bancos comerciales.

¹⁵ *Evolution of Guatemala's financial sector and evaluation of IDB financial sector loans*, Nota de antecedentes preparada para el presente informe.

creó las condiciones para una crisis bancaria hacia el final del decenio, en un contexto de caída vertical de los precios del café, otras crisis económicas y una débil reglamentación prudencial; y en los años siguientes impulsó costosas intervenciones del Estado y asistencia de liquidez a los bancos con problemas. Reconociendo que el sistema financiero era un sector de alta vulnerabilidad para la economía, las autoridades prepararon un programa de reformas para apoyar la creación de un sector bancario más fuerte, tarea a la que el BID prestó asistencia.

- 2.15 En cuanto al *sector real*, los datos indican la presencia de un cambio entre 1993 y 2003 en la composición del PIB y en las categorías de gastos. En lo que se refiere al primero, como se advierte en el Cuadro 1, hubo un descenso en la contribución de la agricultura, las manufacturas y la construcción, en tanto que se registró un aumento en la de los servicios públicos (agua, electricidad luego de la privatización, telecomunicaciones y transporte). En lo que se refiere a las categorías del gasto, el cuadro indica que la inversión y las exportaciones tendieron a declinar durante el período que se examina, a pesar de que el consumo (público y privado) tendió a aumentar. En esta situación, las perspectivas de crecimiento son modestas, y parece necesario renovar las fuentes de crecimiento, a la luz del peso constante del sector tradicional sobre la oferta, la reducción de los componentes de la demanda agregada que se relacionan con el crecimiento (por ejemplo, inversiones y exportaciones) y el aumento de los elementos relacionados con el consumo, gran parte de los cuales fueron importados.

Cuadro 1 Guatemala: Crecimiento y composición del PIB

	1981-90	1991-99	2000-03	2000	2001	2002	2003
Crecimiento del PIB per cápita (%/año)	0,9	4,2	2,7	3,6	2,3	2	2,4
Crecimiento del PIB per cápita (%/año)	-1,6	1,4	0,0	0,9	-0,3	-0,6	-0,3
Composición del PIB por sectores	1993 (%)		2003 (%)		Comparación del Cambio porcentual		
Agricultura	24,87		22,69		-2,18		
Minería y canteras	0,35		0,55		0,20		
Manufacturas	14,50		12,64		-1,86		
Construcción	2,17		1,73		-0,44		
Servicios públicos de electricidad y agua	2,86		4,28		1,42		
Transporte y comunicaciones	8,42		10,74		2,32		
Comercio	24,15		24,83		0,68		
Banca, seguros y bienes raíces	4,46		4,97		0,51		
Vivienda	4,83		4,66		-0,17		
Administración pública	7,51		6,96		-0,55		
Servicios personales	5,90		5,94		0,04		
Composición del PIB por categorías de gastos	1993 (%)		2003 (%)		Comparación del Cambio porcentual absoluto 1993-2003		
Consumo privado	84,31		87,28		2,97		
Consumo público	6,46		7,18		0,72		
Inversión fija bruta privada	13,37		12,07		-1,30		
Inversión fija bruta pública	2,72		2,65		-0,07		
Acumulación de existencias (privadas)	1,16		2,33		1,17		
Exportaciones de bienes y servicios	18,08		16,24		-1,84		
Importaciones de bienes y servicios	-26,10		-27,75		1,65		

Fuente: Composición del PIB por sectores y categorías de gastos: Ministerio de Finanzas; datos de crecimiento: BID, Guatemala: Hacia una sociedad más incluyente y más próspera (Documento de diálogo de políticas), enero de 2004, pág. 19

- 2.16 La economía observada creció a una sólida tasa anual de 4,2% en el decenio de 1990, pero (como se advierte en el Cuadro 1) hasta ahora ha exhibido una dinámica más lenta en el decenio de 2000. El crecimiento general de la economía más grande de Centroamérica hasta 1999 (inferior al crecimiento de El Salvador y Costa Rica) bien se puede considerar como una recuperación de los estragos de la guerra en el decenio de 1980, la presencia de reformas estructurales y la ausencia de desajustes macroeconómicos graves. Además, y quizás más fundamentalmente, fue la consecuencia de los elevados precios de las exportaciones tradicionales y, por lo tanto, de una relación de intercambio favorable, una creciente liquidez en los mercados financieros internacionales y la expansión del mercado de los Estados Unidos de América. El desempeño menos favorable de los últimos cuatro años plantea interrogantes acerca de la sostenibilidad del patrón anterior e indica la necesidad de innovar y diversificar como estrategia para aumentar las exportaciones y el crecimiento. La competitividad internacional de Guatemala (ubicada en 73º lugar en un muestreo de 80 países realizado por el Foro Económico Mundial en 2003) es baja y afecta las perspectivas en el frente externo en el contexto del Tratado de libre comercio de Centroamérica, la aparición de posibles socios comerciales en Asia y otras perspectivas.

D. Pobreza y problemas sociales

- 2.17 Según la Evaluación de la Pobreza realizada en 2003 por el Banco Mundial, el 56% de la población de Guatemala es pobre (una disminución con respecto al 62% de 1989, según esta misma fuente) y el 16% es extremadamente pobre. La Evaluación indica que la pobreza, presente en todas las regiones, es particularmente generalizada en el norte y el noroeste del país, es un fenómeno esencialmente rural vinculado con el aislamiento geográfico y afecta desproporcionadamente a la población indígena¹⁶.
- 2.18 Aunque mejoró durante el decenio de 1990, el Índice de Desarrollo Humano de Guatemala en 2001 seguía siendo el segundo más bajo de Centroamérica, después de Nicaragua. En el decenio de 1990, como en otras partes de Centroamérica, hubo un aumento de la prevalencia de la desnutrición en el país, pero la situación en Guatemala pasó de unos valores inferiores al promedio centroamericano, a comienzos del decenio de 1990, a valores superiores a ese promedio entre 1999 y 2001¹⁷. Las perspectivas para el logro de la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son auspiciosas¹⁸.
- 2.19 La elevada tasa de crecimiento demográfico de Guatemala, de cerca de 2,6% por año, se traduce en tasas relativamente bajas de crecimiento del ingreso per cápita. Positiva y sostenida durante el decenio de 1990, la variable cayó a cero entre 2000 y 2003, como se ve en el Cuadro 1¹⁹. La posibilidad de que el crecimiento se traduzca en reducción de la pobreza en Guatemala está limitada por la elasticidad correspondiente, que es baja e inversamente proporcional a la desigualdad de

¹⁶ Banco Mundial, *La pobreza en Guatemala*, Informe No. 27586, 2004.

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 2003.

¹⁸ Específicamente, las perspectivas de realización de siete Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala son las siguientes según el sistema de las Naciones Unidas: Logro del objetivo de mortalidad infantil: "probable"; logro del objetivo relativo a la pobreza extrema y la educación primaria universal: "posible"; logro del objetivo de igualdad de género y autonomía de la mujer; salud materna; lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades; y sostenibilidad del medio ambiente: "muy improbables"; cf. Sistema de las Naciones Unidas, *Millennium Development Goals: Report on Progress made in Guatemala*, 2003.

¹⁹ La crisis del café de 2001 a 2002, durante la cual los precios descendieron a niveles extraordinarios, desestabilizó a muchas comunidades rurales, que cayeron en niveles de extrema pobreza. También arruinó a los bancos expuestos al sector.

ingresos, que es aguda²⁰. Además, el crecimiento es predominantemente urbano y no comerciable²¹ por naturaleza, y por definición, por lo tanto, no se produce en zonas remotas ni en la sustitución de importaciones o la agricultura destinada a la exportación, donde es necesario para reducir la pobreza. Rezagado frente a la economía en su conjunto²², el crecimiento agrícola carece de dinámica suficiente para generar, en número suficiente, los puestos de trabajo no calificados de los que dependen los pobres. Existen factores estructurales, como el patrón sumamente asimétrico de propiedad de la tierra en Guatemala, que empeoran la situación de los pobres: calculado a partir del censo agrícola de 2000, el coeficiente Gini de propiedad de la tierra es de 0,88, una cifra que sugiere condiciones arcaicas e ilustra la exclusión efectiva de los pobres de la propiedad de este factor clave. Para muchos, la emigración (de las zonas rurales a las urbanas y de Guatemala al resto del mundo) es una necesidad. Los migrantes a las zonas metropolitanas son potencialmente susceptibles a participar en el patrón descrito de crecimiento urbano no comerciable.

- 2.20 La limitada capacidad del patrón de crecimiento para ayudar a reducir la pobreza en el corto plazo traslada al gasto social la carga de elevar los índices sociales y de crear las condiciones para reducir la desigualdad y distribuir mejor el crecimiento. No obstante, el gasto social público está constreñido por la limitación "estructural" de los recursos y el consiguiente déficit de inversiones antes mencionado. El gasto social opera a través de tres bloques en gran parte no coordinados: los ministerios sectoriales, las municipalidades y los fondos ad hoc en el marco de una amplia gama de políticas y normativas. El gasto social aumentó en 57%, de 3,7% del PIB

²⁰ Sobre la base de los cálculos de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, 2000 (ENCOVI 2000), la Evaluación de la Pobreza del Banco Mundial antes mencionada informa de una elasticidad de la reducción de la pobreza frente al crecimiento, en términos de consumo, en 1999 de 0,99. Los cálculos realizados para el presente informe, sobre la base de los índices de pobreza extrema calculados con la ENS para 1989 (58%) y de datos de la ENCOVI 2000 (35%), indican una reducción de la pobreza extrema de 39,7% para 2000. Esto implica que para 2000 se había recorrido hasta 80% del camino hacia el Objetivo de Desarrollo del Milenio de 29% (la mitad del nivel de 58% de 1989/1990 $[(58\% - 35\%) / 29\% = 79,3\%]$). Esto parece posible a la luz del crecimiento sostenido del ingreso per cápita en el decenio de 1990 (Cuadro 1) y la migración rural que se sabe ha ocurrido. De todos modos, según este cálculo, un tercio de la población seguía siendo extremadamente pobre en 2000, lo que no augura nada bueno para la transición del conflicto civil a la paz. Aplicando la elasticidad antes mencionada, el crecimiento más lento observado desde 2000 ha revertido la tendencia favorable del decenio de 1990, aumentando la pobreza extrema en 3% en 2003 en relación con el nivel calculado para 2000. Si la meta fuera reducir la pobreza en un tercio durante el mandato del actual gobierno (es decir, para fines de 2007), el PIB per cápita anual tendría que crecer en casi 9% desde ahora hasta entonces o, en todo caso, el coeficiente Gini de 0,59 calculado sobre la base de los datos de la ENCOVI tendría que descender en 14%, transformando a Guatemala de uno de los países con mayor desigualdad en la región en un país más cercano de la desigualdad media de América Latina y el Caribe, donde según la CEPAL el coeficiente Gini era de 0,53 en 2002. Véase *Pobreza, desigualdad y metas del milenio en Guatemala*, Nota de antecedentes en preparación para el presente informe.

²¹ Un examen del Cuadro 1 indica que gran parte del PIB se genera en actividades no comerciables.

²² Base de datos preparada para este informe.

en 1996 a 5,8% del PIB en 2001, pero siguió siendo bajo en comparación con los niveles de Centroamérica y América Latina y se estancó en 2002²³. También aumentó en porcentaje del gasto total, de 39% en 1996 a 47% en 2002. A pesar de que varió de un año a otro, el nivel del gasto tendió a conformarse a los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo de Paz en educación y, en menor grado, en salud, pero no en vivienda; y estuvo relativamente protegido con respecto a las fluctuaciones del gasto total. Por ejemplo, cuando el gasto público se redujo en 7% entre 1999 y 2000, el gasto social disminuyó en 3,7%, y cuando el gasto público aumentó en 0,11% entre 2000 y 2001, el gasto social se expandió en 11,5%.

- 2.21 La productividad del gasto social en cuanto a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de los efectos sociales directos es baja, debido a los problemas de focalización y gestión del gasto y al hecho de que los programas tienden a beneficiar a estratos organizados y no a los pobres y de que no están espacial y étnicamente distribuidos como lo está la pobreza. Es esencial mejorar la eficiencia y focalización del gasto social y elevar su nivel para dar cumplimiento a los compromisos de paz.

E. Perspectiva

- 2.22 Los logros pertinentes más importantes en materia de desarrollo en el período que se examina en el presente informe fueron la histórica conclusión del conflicto armado y (en la forma de los acuerdos de paz) el establecimiento de un marco para la pacificación, la democratización, la inclusión y una mayor equidad. El proceso, que ha obrado una transformación en el país, bien puede haber establecido las bases para un cambio positivo en años venideros.
- 2.23 Hasta ahora, sin embargo, la aplicación de los acuerdos de paz ha sido lenta, y persisten los problemas de desarrollo identificados en este capítulo (distintos del problema del conflicto declarado). Entre esos problemas se cuentan los siguientes: las complicaciones de la gobernabilidad y la exclusión, esencialmente por razones étnicas; una pronunciada brecha de recursos públicos; un sector gubernamental débil y un gasto público ineficiente, que no está bien focalizado en los pobres; deficiencias de competitividad y un modelo de crecimiento que muestra indicios de fatiga en cuanto a las fuentes de crecimiento y un patrón de crecimiento que beneficia a un grupo relativamente pequeño; la persistencia de niveles elevados de pobreza; y unas exiguas perspectivas de lograr la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque acaso se pueda lograr el (no muy ambicioso) objetivo relativo a la pobreza extrema (nota a pie de página 20).

²³ Los datos en este párrafo se tomaron de N. Cely *et al.*, *Guatemala: Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente. Retos y recomendaciones*, ASIES, 2003. A pesar de haber crecido considerablemente desde el decenio de 1980, a 2,3% del PIB, el gasto en educación, por ejemplo, era inferior al promedio latinoamericano de 4% en 2002.

- 2.24 Es evidente que el Banco tiene ante sí dificultades muy especiales en Guatemala. En la bibliografía producida por las instituciones nacionales e internacionales, entre ellos los grupos de expertos nacionales, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se dice que Guatemala es un país posconflicto. Aunque han cesado las hostilidades abiertas que existían en el pasado, subsisten muchas de las condiciones que dieron lugar a esas hostilidades. El Banco, en consecuencia, realiza su acción en un entorno de contrastes, incertidumbre y capacidad limitada del sector público que requiere una consideración muy cuidadosa de lo que puede y debiera hacerse. En los capítulos siguientes se examinan el programa y la función del Banco.

III. DIÁLOGO CON EL PAÍS Y PROGRAMACIÓN DE PAÍS

- 3.1 El diálogo entre el BID y Guatemala y la programación de país durante el período que se examina en este informe se resumen en cuatro documentos de país parcialmente yuxtapuestos producidos en 1990, 1992, 1996 y 2001. Además, como se explica más adelante, el Banco patrocinó estudios económicos y sectoriales y organizó seminarios y otras actividades para discutir las comprobaciones y conclusiones. Un aspecto destacado en la relación entre el BID y Guatemala fue la función del Banco en el diálogo entre los donantes por conducto de los sucesivos Grupos Consultivos que organizó y presidió.
- 3.2 Este capítulo tiene por objeto evaluar, primero, la calidad de los documentos de país y, por lo tanto, de la programación; segundo, la coherencia y congruencia entre la programación y el programa, por un lado, y entre esos aspectos y las sucesivas prioridades gubernamentales, por el otro; y tercero, la “evaluabilidad” del programa, es decir, el grado en que el programa y sus componentes constitutivos (los proyectos individuales) se especificaron y supervisaron a fin de poder realizar una evaluación formal.

A. Calidad de la programación

- 3.3 Para los ciclos de programación que abarcan los años 1990-1993, 1993-1995, 1996-1998 y 2001-2003 se aprobaron cuatro documentos de país, sin una completa continuidad temporal. Los dos primeros documentos de país correspondieron a los gobiernos de Serrano Elías (1991-1993) y León Carpio (1993-1995), que fue elegido por el Congreso. Los documentos de país tercero y cuarto correspondieron a los gobiernos de Arzú (1996-1999) y Portillo (2000-2003). En el inventario de préstamos no se propusieron operaciones para 1994-1995 y no hubo un documento de país para el período 1999-2000. A los fines del análisis *infra*, se distinguen tres ciclos políticos y de programación: 1993-1995, 1996-1999 y 2000-2003.
- 3.4 Los documentos de país acusaron variaciones según su profundidad analítica y carecieron de especificidad como instrumentos para determinar la intención del Banco:

- El documento de país de 1990 (examinado porque el último año para el cual se lo consideró válido, 1993, es el primer año del período que abarca el presente informe) no abordó el contexto político de la época, a pesar de que fue preparado durante el mandato del primer gobierno democráticamente elegido después de 36 años. Los documentos de país de 1990 y 1992 (el último preparado después de que Guatemala subsanó sus moras con el BID a finales de 1991) destacaron las cuestiones macroeconómicas y la inadecuación percibida en la capacidad del sector público para ejecutar los programas. El documento de país de 1990, además, adoptó un criterio sectorial, dando prioridad a la agricultura y la industria, los servicios sociales, los recursos naturales y la protección del medio ambiente en el programa de préstamos del Banco. Sin embargo, el número de sectores identificados y las “áreas generales de acción” propuestas fueron tan amplias (en consonancia con la modalidad con la que el Banco preparaba los documentos de país en el decenio de 1980) que mal se pudo considerar que constituyera una “estrategia” o un “programa”.
- El documento de país de 1992 enunció tres objetivos, pero no medidas concretas; la definición de estas últimas dependería de las manifestaciones de interés de las autoridades, que aparentemente no se materializaron. Los tres objetivos eran i) establecer un marco de políticas favorable a la ejecución eficiente de los programas sociales (en otras palabras, se anunció la intención de mejorar la asignación de recursos); ii) modernizar la economía (no se indicaron elementos específicos); y iii) fortalecer la capacidad de preparación de proyectos del país y su capacidad para formular y administrar un programa de inversiones públicas, problemas estos que afectan todavía a la gestión del sector público del país, pero que durante el período que se examina no constituyeron el foco de las operaciones del Banco, según veremos²⁴.
- El documento de país de 1996, preparado poco antes de la firma del Acuerdo de Paz, se centró en los acuerdos de paz y la necesidad de fortalecer la gobernabilidad democrática. Enunció cuatro orientaciones para las intervenciones del Banco que, conforme al análisis del Capítulo II *supra*, parecen sumamente pertinentes y se conjugaban bien con los acuerdos de paz, es decir, inclusión de la población pobre, indígena y rural en el proceso de desarrollo; ampliación y mejora de servicios sociales; modernización del Estado; y apoyo al desarrollo y crecimiento de los sectores productivos. No obstante, como en el caso de los documentos de país anteriores, las orientaciones de la intervención y el número de categorías enumeradas en

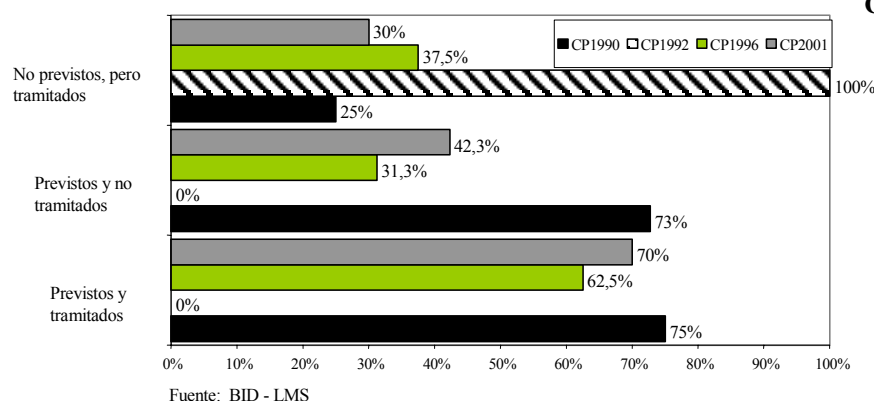
²⁴ Para una revisión de los problemas de gestión relacionados con el gasto y la inversión pública en Guatemala, incluido un análisis de la función de la Secretaría de Planificación y Programa de la Presidencia (SEGEPLAN), véase N. Cely, 2003, citado en la nota a pie de página 23. El BID aprobó, sí, un Programa de Preinversión para la Paz (GU-0128), evaluado en el Anexo V.

cada una eran tan amplios que podían dar cabida a todo que pudiera surgir durante el período de referencia del documento de país.

- El documento de país de 2001 analizó el proceso de paz y los retrasos en la ejecución de los acuerdos. En su sección de antecedentes se examinaron los aspectos económicos, el pacto fiscal, la dimensión del capital social y humano, la gobernabilidad, la legitimidad de las instituciones públicas y el estado de la seguridad pública. Este documento de país anunció préstamos y otros servicios en tres áreas, con algún detalle: crecimiento económico y competitividad; equidad, protección social y desarrollo del capital humano; y modernización del Estado. El documento de país incorporó algunos temas nuevos en respuesta a la evolución de la situación en Guatemala, pero (también de acuerdo con la práctica habitual de programación a nivel de todo el Banco) fue sumamente inclusivo en cuanto a las categorías que trató de adaptar a las orientaciones identificadas. En su examen del crecimiento, por ejemplo, el documento de país mencionó las siguientes áreas potenciales para la intervención por el Banco: finanzas públicas; sector financiero, mercados de valores y pensiones; agricultura; turismo; sostenibilidad ambiental; infraestructura (puertos de mar y aeropuertos, caminos, ferrocarriles, transporte urbano, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento); microempresa y pequeñas empresas; e integración y comercio.

- 3.5 El inventario de préstamos anunciados en cada documento de país fue una guía más certera de la intención del Banco que la descripción contenida en el documento de país. El inventario es el punto de convergencia entre la percepción de la demanda del país y la capacidad y las posibilidades del Banco. El estudio de los inventarios revela una serie más restringida de prioridades, cuya justificación no se enuncia explícitamente en la bibliografía de programación.
- 3.6 Los inventarios mismos se realizaron sólo parcialmente. En la Figura 1 se cuantifica la “capacidad de previsión” o “firmeza” de la programación para lo cual se lleva cuenta de los préstamos que se previeron y se presentaron para aprobación (cuanto mayor la categoría, tanto “más firme” la programación), los préstamos que se previeron y no se tramitaron y los préstamos que se tramitaron y aprobaron, pero que no se habían previsto.

Figura 1 “Firmeza” de la programación (proyectos)



Cuadro 2 Aprobaciones de préstamos, por período

Años	PERÍODO	
	abarcado	no abarcado
1990-1993	229,7	
1994-1995 (*)		195
1996-1998	262	
1999-2000 (*)		235,7
2001-2003	439,3	
Total	931	430,7
Promedio anual	93,1	107,7

Los periodos designados con asterisco no estuvieron abarcados por el documento de país ni se preanunciaron en los inventarios de proyectos.

Datos en millones de US\$.

Fuente: BID Data Warehouse.

3.7 El porcentaje de proyectos previstos y eventualmente ejecutados, en relación con todos los proyectos ejecutados, fue de cero en el caso del documento de país de 1992 (que, como se dijo, no identificó ninguna medida operativa), 63% en el documento de país de 1996, 70% en el documento de país de 2001 y 75% en el documento de país de 1990, razón por la cual se puede considerar que este documento de país fue el proceso de programación “más firme” entre los que se examinan en el presente documento. El porcentaje de proyectos no previstos pero ejecutados, en relación con todos los proyectos ejecutados, por definición, es la diferencia entre estas cifras y 100%. El porcentaje de proyectos previstos y no realizados en relación con todos los proyectos previstos osciló entre cero para el documento de país de 1992 y 73% para el documento de país de 1990. En consecuencia, la capacidad predictiva o “firmeza” de la programación varió entre periodos de programación como se muestra en la Figura 1. Cabe presumir que ello se debe en parte a los cambios en las prioridades en un contexto nacional variable en el tiempo, aunque también al limitado alcance de la programación por parte del Banco. Esto último se sugiere en el Cuadro 2, que muestra que las aprobaciones anuales medias en los años no abarcados por la programación o los inventarios fueron superiores a las de los años abarcados, aunque un porcentaje elevado (86%) de las aprobaciones de 1999-2000 cuantificadas en el cuadro corresponde a prórrogas o segundas etapas y, por consiguiente, se puede decir que estuvieron abarcadas en parte por la programación en el pasado.

3.8 Un aspecto que cabe mencionar es que el documento de país y la programación se focalizaron en los insumos y no en los resultados. El documento de país de 2001 hacía, sí, referencia a varios resultados previstos e incluía un sistema de verificación parcial. Sin embargo, los resultados mencionados no lograron abarcar todos los objetivos indicados, en su mayoría eran generales y en algunos casos eran claramente inalcanzables. Por ejemplo, en la orientación de equidad, protección social y desarrollo del capital humano, el documento de país de 2001 indicó que los

resultados previstos eran los de los acuerdos de paz y la orientación de la política social del Estado, muchos de los cuales estaban enmarcados en sectores no abordados por el Banco.

- 3.9 Llegamos a la conclusión, en lo que se refiere a la calidad de la programación y de los documentos de país, de que estos últimos se tornaron más analíticos con el transcurso del tiempo, pero fueron ambiguos en cuanto a la intención del Banco y de valor limitado como predictores de lo que el Banco haría en términos operacionales. Desde el punto de vista de las *estrategias* de país, por consiguiente, el documento de país fue deficiente: los objetivos mencionados eran demasiado numerosos para ser factibles y además eran imprecisos; en los primeros documentos de país no se especificaron ni cadenas de resultados ni los sistemas de verificación tampoco se especificaron plenamente en el documento de país de 2001; y no hubo una discusión funcional del despliegue, secuenciación e interacción previstos de los diferentes instrumentos a disposición del Banco.
- 3.10 Las secciones analíticas de los documentos de país no plantearon ni exploraron las implicaciones de los desafíos identificados en el capítulo anterior como las complicaciones de gobernabilidad en Guatemala, los problemas planteados por la realidad de una exclusión social y étnica generalizada, la posible falta de sostenibilidad del modelo y el patrón de crecimiento del país, las deficiencias operacionales y de gestión del sector público, los retos para la programación que se derivaban de la eficiencia y efectividad rezagadas de los gastos públicos y la necesidad de mejorar la asignación de recursos. Más fundamentalmente, en los documentos de país de 1996 y 2001 no se examinaron las implicaciones programáticas de la situación posconflictiva en Guatemala que, bien podía argumentarse, requería el enunciado de una visión a más largo plazo para el país y una discusión estratégica de las contribuciones que el Banco trataría de hacer.

B. Composición y coherencia del programa

- 3.11 Tres temas amplios delinearon el programa del Banco en Guatemala durante el último decenio. Descritos de distintas maneras en sucesivos documentos de país, esos temas se referían al crecimiento económico y la competitividad; la equidad, la inversión social y la protección social; y (a partir de 1996) la gobernabilidad y la reforma del Estado. El Cuadro 3 describe la cartera de préstamos, el porcentaje de los proyectos y los montos originales aprobados conforme a esos criterios.
- 3.12 Con tres préstamos sectoriales (dos en el sector financiero y uno en infraestructura), dos proyectos de rehabilitación y mantenimiento de caminos, una operación para reestructurar y realzar la competitividad de la agricultura y otros préstamos más pequeños, el sector del “crecimiento económico y competitividad” (según los criterios de clasificación tradicionales) parece ser el sector principal de intervención mediante préstamos durante el período que se examina. Las actividades del sector social cobraron importancia durante el segundo ciclo, como se muestra en el

Cuadro 3, con aprobaciones de proyectos en salud (uno de ellos un préstamo sectorial), educación, vivienda e inversión y compensación sociales. Este último grupo incluyó operaciones que apoyaban el Fondo de Inversión Social (FIS) de Guatemala y el proyecto de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ) (GU-0099), que experimentó con un enfoque con arreglo al cual las inversiones en subproyectos servirían para promover la organización de las comunidades beneficiarias con fines de *autogestión* y priorización de actividades. Los préstamos para “gobernabilidad y reforma del Estado,” por último, representaron el componente más pequeño del programa, como ya se dijo; el “proyecto paradigmático” fue un préstamo para apoyar la reforma judicial (GU-0092)²⁵. Aunque no otorgó préstamos en el área fundamental del pacto fiscal²⁶ y la gestión del gasto público (el Banco Mundial tenía operaciones en esas áreas), el Banco abordó estas cuestiones mediante servicios no financieros y asistencia técnica, supuestamente porque el prestatario no deseaba contraer deuda para ese fin.

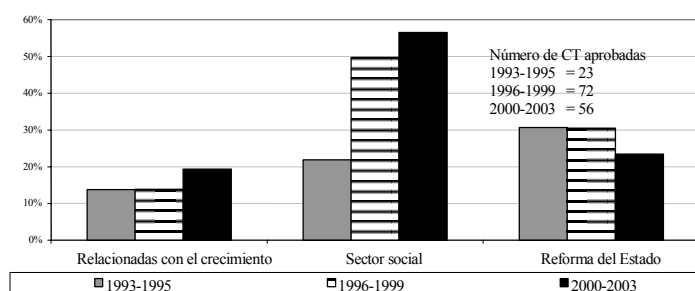
Cuadro 3 Aprobaciones, por dimensión estratégica, 1993-2003

Ciclo	Crecimiento		Sector social		Gobernabilidad	
	#	US\$	#	US\$	#	US\$
1993-95	50%	88%	25%	12%	25%	0%
1996-99	33%	46%	53%	48%	13%	6%
2000-03	63%	70%	38%	24%	13%	6%
Promedio durante el período en su conjunto	48,6%	67,7%	38,6%	28,1%	16,9%	4,2%

Porcentaje de la cartera de préstamos en términos del número de proyectos (#) y valor monetario (US\$).

Fuente: BID-LMS.

Figura 2: Proyecto de cooperación técnica, por dimensión estratégica (1993-2003) por monto de aprobación, excluye 18 operaciones del FOMIN y 3 FPP



Fuente: BID Data Analyzer

3.13 En cuanto a la coherencia entre la programación y el programa de préstamos real, por consiguiente, la cartera que se creó estuvo ponderada a favor del “crecimiento” durante el período (49% de los proyectos y 68% de todas las aprobaciones en términos monetarios). Aunque presumiblemente respondió a “necesidades” objetivas, esta configuración no está en un todo en consonancia con las descripciones de los documentos de país, que se centraron sustancialmente en los aspectos sociales y el tema de la gobernabilidad y modernización del Estado.

3.14 Aunque la cooperación técnica desempeñó alguna función en la cartera, los proyectos son difíciles de evaluar porque no los especifica en términos de

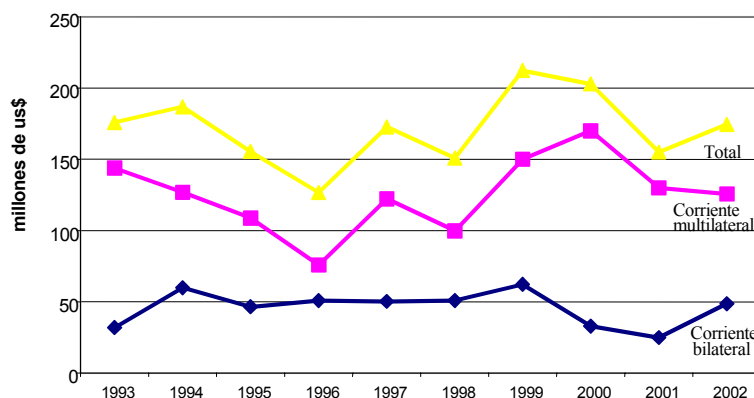
²⁵ En el documento de diálogo de políticas del Banco (2004) se llegó a la conclusión de que, si no había mejoras en la gobernabilidad, los demás objetivos de desarrollo no se podrían lograr en forma duradera.

²⁶ El proyecto de cooperación técnica reembolsable GU-0082, por valor de US\$1,4 millones, para fortalecer el sistema de aduanas tenía, entre otros, el objetivo de consolidar las rentas de aduana.

medidas susceptibles de seguimiento e indicadores con definiciones y datos para parámetros de referencia, metas y logros²⁷. La cooperación técnica, que complementó las grandes operaciones de inversión y los préstamos sectoriales, sirvió para hacer contribuciones en áreas prioritarias no atendidas con préstamos. Entre 1993 y 2003 se aprobó un total de 151 proyectos de cooperación técnica por un valor de US\$31,5 millones (Figura 2 *supra*)²⁸. Las aprobaciones llegaron a su nivel punta en el período de programación de 1996-1999, que coincidió con la firma y la fase inicial de ejecución del Acuerdo de Paz.

3.15 Los servicios no financieros del Banco adoptaron la forma de estudios y la organización de foros de diálogo. Es difícil levantar un inventario de los estudios para la primera mitad del período que se examina, porque la documentación que consta en los archivos del Banco es incompleta²⁹. Los trabajos de la primera mitad del período examinado que OVE pudo obtener son de calidad relativamente desigual. Sin embargo, la calidad de los estudios económicos y sectoriales mejoró a partir de 2000 y fue elevada, por ejemplo, en el caso de la documentación preparada para las sesiones de diálogos de políticas con las nuevas autoridades en 2000 y 2004.

Figura 3: Corrientes bilaterales y multilaterales



Fuente: Ministerio de Finanzas

3.16 Los Grupos Consultivos para Guatemala, convocados y presididos por el BID, a petición del gobierno, representaron momentos clave de visibilidad para el Banco. Se celebraron cuatro Grupos Consultivos: en febrero de 1997 (Bruselas, seguido por un Grupo Consultivo *de seguimiento* en Antigua, en septiembre de 1997), diciembre de 1998 (Washington, D.C.), febrero de 2002 (Washington, D.C.) y mayo de 2003 (Guatemala), además del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, reunido en Estocolmo, en junio de 1999, después del huracán Mitch. Los Grupos Consultivos fueron foros para la movilización de recursos y para examinar las

²⁷ Otro factor de complicación es el hecho de que la documentación sobre la ejecución y evaluación de los proyectos de cooperación técnica en los archivos del Banco en la sede y en la Representación está incompleta.

²⁸ Estas cifras excluyen las operaciones del FOMIN y las facilidades de preparación de proyectos.

²⁹ Algunos de los documentos analíticos del Banco sobre Guatemala se pueden consultar en el sitio virtual de la Región II.

Cuadro 4: Incorporación de prioridades nacionales en el Programa del Banco, 1996-2003

Prioridades nacionales (selección)	Programa del BID ¹
Prioridades sectoriales:	
Sector financiero	+++
Reforma fiscal	+
Infraestructura y energía	+++
Medio ambiente	+
Agua, salud y saneamiento	++
Educación	+
Vivienda	+
Políticas integradas y reforma:	
Descentralización	+
Reforma y modernización del Estado	+
Lucha contra la pobreza e inversiones sociales	++
Desarrollo rural	0
Producción, empleo e ingresos	+
Cultura de paz	0
Acuerdos de paz	
Organización de grupos Grupos Consultivos	+++
Derechos humanos	0
Reasentamiento de poblaciones desarraigadas	+
Comisión de la Verdad	0
Poblaciones indígenas	+
Aspectos socioeconómicos y agrarios	+
Fortalecimiento de los poderes civiles	+
Reformas electorales	0
Cesación del fuego e incorporación de la UNRG a la legalidad	0

¹ Programa” = operaciones aprobadas (0 significa cero o baja prioridad para el programa; + significa prioridad marginalmente incorporada en el programa; ++ significa prioridad incorporada; +++ significa elevada prioridad para el BID).

Fuente: Cifras elaboradas por OVE sobre la base de los documentos de país y documentos de SEGEPLAN.

políticas del gobierno, las prioridades programáticas y los progresos en el marco de los acuerdos de paz. Los recursos prometidos, si bien no fueron insignificantes, sólo parcialmente fueron recursos “adicionales y nuevos”³⁰. La Figura 3 muestra la evolución de los desembolsos brutos de los donantes. Los datos apuntan a los límites aparentes de la movilización de recursos de los donantes bilaterales. A todas luces, las instituciones multilaterales respondieron mejor que los organismos bilaterales a las necesidades y oportunidades de la paz.

3.17 Los Grupos Consultivos son recordados con aprecio por los representantes de los países donantes y las organizaciones internacionales en Guatemala y fueron calificados de “útiles” por varias fuentes entrevistadas con destino a este informe. Los mismos interlocutores, sin embargo, y los contactos en el gobierno, en entrevistas con OVE, mencionaron el perfil bajo del Banco en el diálogo con los donantes durante los períodos *entre* Grupos Consultivos³¹.

3.18 En cuanto a la cuestión de la coherencia entre el programa y las sucesivas prioridades gubernamentales, en la medida en que éstas fueron compatibles con los mandatos del Banco, las pruebas indican que hubo un grado elevado de compatibilidad³², si bien la programación del Banco, como se señaló anteriormente, no necesariamente

³⁰ Grupo Consultivo de Bruselas: US\$1.900 millones; Grupo Consultivo de Antigua: Se prometieron US\$309 millones además de las sumas prometidas en Bruselas; Grupo Consultivo de Washington, D.C. (después del huracán Mitch, en diciembre de 1998): Se prometieron cerca de US\$6.000 millones para toda Centroamérica (siendo Honduras y Nicaragua los beneficiarios principales).

³¹ En efecto, los interlocutores consideraron que la calidad de los contactos externos de las Representaciones había sido deficiente a partir de 1996, que fue el período sobre el cual se recabaron sus observaciones.

³² Cf. *Las prioridades en los programas de gobierno, 1993-2003*, Nota de antecedentes preparada para este informe.

suministró justificaciones satisfactorias respecto de las cuestiones que se debían abordar y a las que se debía restarles importancia (Cuadro 4)³³. A no dudarlo, el Banco armonizó su acción con el proceso de paz y se convirtió en un actor en la ejecución de los acuerdos y, en 1999, en la intervención frente al desastre natural causado por el huracán Mitch. En el Anexo III se presentan datos sobre la concentración en las prioridades en el marco de los acuerdos.

C. Evaluabilidad del programa

- 3.19 Por evaluabilidad se entiende la forma y el grado en que se define una actividad (un proyecto o un programa) a los efectos de su evaluación. Para realizar una evaluación formal, se necesita un *marco de resultados* con indicadores y metas válidos y cuantificables. Del examen de la programación en este capítulo se desprende que los documentos de país y, en consecuencia, la programación (en particular los primeros procesos de programación) no reúnen los requisitos básicos de evaluabilidad. ¿Qué se puede decir, pues, de los proyectos individuales? Para responder a este interrogante, se examinaron 25 proyectos de inversión en cuanto a la calidad e integralidad de sus marcos de resultados. La documentación conexas, una serie de cuadros e indicadores de evaluabilidad para cada proyecto, se discutió con la Región II en abril de 2004³⁴. La conclusión es que los marcos de resultados y, por ende, la evaluabilidad de los proyectos son deficientes, como lo es, por lo tanto, por agregación, la evaluabilidad del programa en su conjunto.
- 3.20 Ello se debe a que los documentos de préstamo y los marcos lógicos rara vez especifican indicadores que reflejen plenamente los objetivos declarados y que sean mensurables y cuantificables. La situación de referencia en la etapa del documento de préstamo rara vez se menciona en el caso de los proyectos examinados, y en muchos casos no se mencionan metas mensurables e hitos o resultados intermedios previstos. Sin esta información —especialmente para los *efectos directos*, en contraposición con el concepto más fácilmente cuantificado, pero menos pertinente, de *productos*— no se pueden demostrar el progreso y los efectos de desarrollo de las inversiones.
- 3.21 Con frecuencia, los indicadores del éxito enumerados en los marcos lógicos que se examinaron se limitaban a las *actividades* que se habían de ejecutar. Los indicadores que son esencialmente actividades tienen un valor evaluativo limitado,

³³ La formulación de esas justificaciones mejoraría si en el proceso de programación se hiciera una comparación de las intervenciones propuestas conforme a una escala común de valores como el valor presente de los beneficios futuros.

³⁴ Los interesados pueden solicitar esa documentación a OVE. Véase en el Anexo IV un ejemplo que se presenta con fines didácticos para demostrar las incongruencias y falta de exhaustividad de los marcos lógicos formulados por el Banco y para servir de elemento de reflexión para la elaboración de estos marcos en el futuro. El ejemplo en el Anexo IV ilustra los méritos de invertir en la reflexión y el análisis que se necesitan para formular objetivos e indicadores definidos con más concisión y realismo.

pues la meta pasa entonces a ser la terminación de una actividad, y no el logro de una meta de desarrollo sustantiva. La calidad generalmente deficiente de los indicadores subraya la falta de focalización de los equipos de proyecto en la evaluación. También obra en desmedro de la responsabilización del Banco por los resultados y trasluce la existencia de problemas en el diseño de los proyectos.

- 3.22 Seguidamente se mencionan los resultados cuantitativos clave del proceso de evaluabilidad realizado para este informe. En una escala de 0 a 1, en que la unidad corresponde a la evaluabilidad total, el índice de evaluabilidad de todos los programas para los efectos directos *al inicio* es de 0,52, cuando se toma por su valor nominal de los documentos de préstamo y los marcos lógicos, pero sólo de 0,35 cuando se corrige por incongruencias y omisiones³⁵. El índice de progreso para los efectos directos, a su vez (una medida del grado en que se efectúa el seguimiento del progreso hacia el logro de efectos directos específicos en los ISDP³⁶ y, en el caso de proyectos terminados, los ITP del Banco), es de 0,08. En otras palabras, el sistema de seguimiento del Banco en esencia no sigue y, por ende, no permite la *demonstración* del progreso hacia los resultados de desarrollo prometidos, que no es lo mismo que decir que no se están haciendo progresos. Los proyectos y, por lo tanto, el programa en su totalidad no están diseñados con miras a la evaluación futura; por su parte, el Banco no registra ni notifica sistemáticamente los datos, ni hace cumplir las obligaciones de reunión de datos impuestas a los organismos ejecutores³⁷ por los contratos de préstamo, respecto del número limitado de indicadores sustantivos del éxito que especifican.
- 3.23 A nivel de todo el Banco, se está procediendo a incorporar equipar indicadores de resultados en los proyectos. Se espera que en la próxima Estrategia de País se informe sobre el estado de este proceso para Guatemala.

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA Y RESULTADOS

- 4.1 El primer tema de este capítulo, la ejecución, se presenta en dos partes: una revisión de los flujos agregados y un análisis de la eficiencia y la oportunidad cronológica de la ejecución de los préstamos. En su mayoría, los préstamos no se ejecutaron puntualmente. En el capítulo se examinan los factores a los que al parecer obedece esta situación. En cuanto al segundo tema, la conclusión general de la evaluación es

³⁵ El análisis tabular se enviará a los interesados que lo soliciten.

³⁶ Los ISDP del Banco son los informes de seguimiento del desempeño del proyecto (semestrales). Los ITP son los informes de terminación de proyectos que se deben presentar dentro de los seis meses del último desembolso.

³⁷ OVE determinó, por ejemplo, que el ejecutor de la operación GU-0152, el Programa de Apoyo al Comercio Exterior, aprobado en 2001, hasta octubre de 2004 no había presentado a la Representación del Banco la información sobre el progreso relacionado con la consecución de los objetivos de desarrollo especificados.

que se han logrado algunos resultados importantes. Al propio tiempo, los resultados en la mayoría de los proyectos son inferiores a las previsiones al tiempo de la aprobación. Se exploran algunas de las razones evidentes a las que obedece esta situación.

A. Flujos agregados

- 4.2 El BID es la fuente más importante de fondos externos oficiales de Guatemala y el principal acreedor oficial del país. El Banco aprobó 122 operaciones de préstamo, por un valor de compromisos superior a US\$2.500 millones, desde el comienzo de las operaciones en el país y fue titular del 64%, por término medio, de las acreencias multilaterales con Guatemala en los últimos 11 años. La relación de deudor y acreedor entre el país centroamericano y el BID, en consecuencia, es excepcional, debido a su magnitud, ya que la deuda multilateral es superior a la deuda bilateral en porcentaje de los pasivos públicos externos y las acreencias pendientes de pago del BID son varios órdenes de magnitud superiores a las de los acreedores multilaterales que le siguen en importancia, el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (Figuras 4 y 5).

Figura 4: Porcentajes de deuda externa

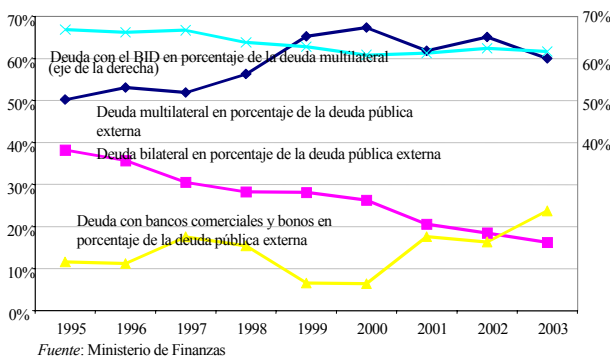


Figura 5: Masa de deuda multilateral pendiente de pago
Cifras del fin de año (1995-2003)

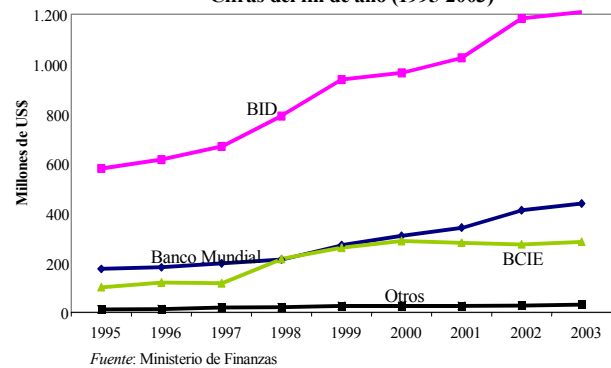


Figura 6: Aprobaciones y desembolsos del BID, 1990-2003

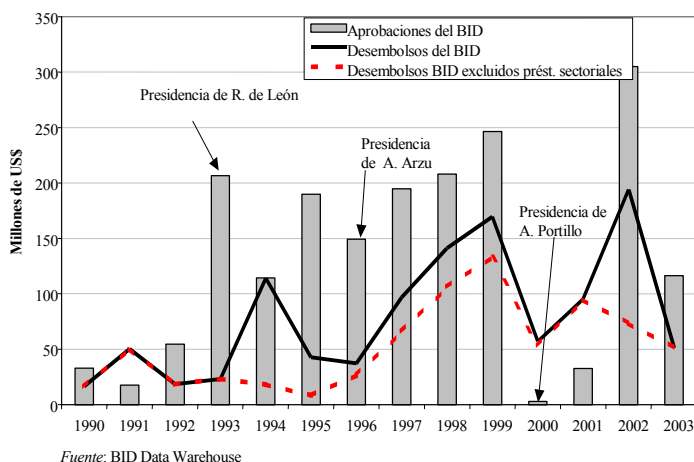
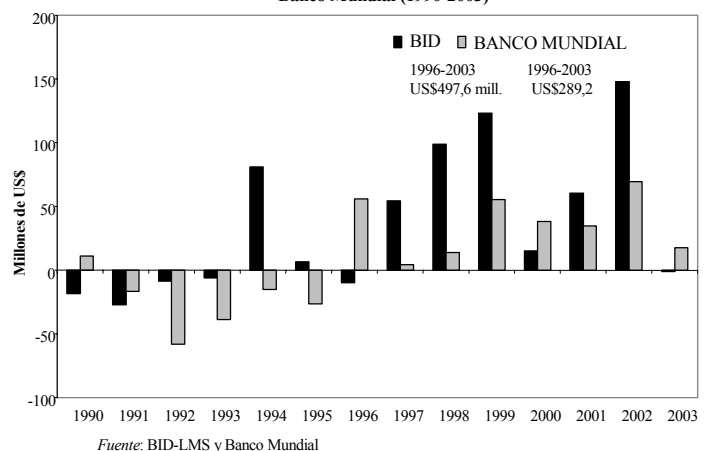


Figura 7: Desembolsos netos a Guatemala, BID y Banco Mundial (1990-2003)



4.3 Los documentos de país y los informes de análisis de cartera no se focalizan en las implicaciones de estas cifras. Los documentos de país observan la presencia de grandes saldos no desembolsados al comienzo de cada período de programación, lo que sugiere que se hace más hincapié en la capacidad de absorción de recursos del país que en la productividad de los recursos financieros en términos de desarrollo. La Figura 6 muestra unos desembolsos volátiles y lo que puede llamarse el dividendo de la paz de un aumento sostenido de los compromisos y desembolsos durante el gobierno del Presidente Arzú. El pico observado en 2002 es la consecuencia de la aprobación y el desembolso inicial del segundo préstamo para la reforma del sector financiero aprobado entonces. Los picos en las aprobaciones de 1993, 1995 y 1997 reflejan también préstamos sectoriales para finanzas, infraestructura y salud, respectivamente. Se observa que los desembolsos de préstamos de inversión han declinado en los tres últimos años.

4.4 Los desembolsos netos del BID a Guatemala, negativos en 2003, fueron a menudo positivos durante el período ilustrado en la Figura 7 y casi duplicaron el volumen neto de los desembolsos del Banco Mundial, debido en gran parte a la liberación de tramos de los préstamos sectoriales. El flujo neto de efectivo del BID (negativo en cinco de los pasados 11 años) fue muy pequeño en relación con variables internas como los ingresos tributarios y los gastos primarios, pero los flujos brutos representaron más del 10% de la recaudación tributaria en 1999 y cerca del 8% del gasto primario en el mismo año (Cuadro 5). Por término medio, el flujo neto de efectivo ascendió a US\$14,2 millones por año en 1993-2003; en cambio, en los subperíodos de 1996-1999 y 2000-2003, ascendió a US\$30,2 millones y US\$11,4 millones, respectivamente. El servicio programado de la deuda de Guatemala con el BID se aproxima a US\$130 millones por año en 2004-2007 y años siguientes para atender al servicio de una deuda insoluble de cerca de US\$890 millones a mediados de 2004. En ausencia de nuevas aprobaciones importantes y de una aceleración de los desembolsos anuales, se echa de ver la perspectiva de que persistan los flujos netos negativos, circunstancia que seguramente agudizará el debate acerca de la pertinencia del Banco. Para informar y orientar este debate sería aconsejable disponer de datos sobre los beneficios de desarrollo atribuibles a los préstamos contraídos. De lo expuesto en la sección sobre evaluabilidad *supra*, se sigue que el sistema de seguimiento y evaluación del Banco tendrá ante sí el desafío de generar esos datos, que, como ya se dijo, no significa que no haya habido ningún beneficio de desarrollo.

Cuadro 5. Flujos de recursos netas y brutas de bancos multilaterales de desarrollo y variables internas

Año	Flujos brutos del BID (Millones de US\$)	Flujos brutos del Banco Mundial (Millones de US\$)	Flujos netos de recursos del BID (Millones de US\$)	Flujos netos de recursos del Banco Mundial (Millones de US\$)	Gasto primario (Millones de US\$) ¹	Rentas fiscales netas (Millones de US\$) ¹
1993	23,1	1,1	-35,9	-54,8		
1994	114,1	28,9	50,2	-30,5		
1995	42,8	13,3	-24,7	-40,2	1176,8 (3,6%)	1119,6 (3,8%)
1996	37,3	68,9	-47,4	42,1	1329,6 (2,8%)	1395,2 (2,7%)
1997	96,9	16,5	22,9	-9,3	1733,2 (5,6%)	1550,2 (6,3%)
1998	141,0	28,1	64,5	2,0	2067,2 (6,8%)	1582,3 (8,9%)
1999	169,6	69,9	81,1	38,6	2165,9 (7,8%)	1617,0 (10,5%)
2000	57,3	51,4	-34,0	17,4	2234,9 (2,6%)	1832,7 (3,1%)
2001	95,5	46,3	18,6	12,3	2379,5 (4,0%)	1991,0 (4,8%)
2002	194,2	82,9	107,0	47,4	2596,5 (7,5%)	2471,4 (7,9%)
2003	51,4	34,2	-45,9	-0,5	3000,9 (1,7%)	2528,8 (2,0%)

Fuentes: BID, Banco Mundial y Ministerio de Finanzas.

¹ Las cifras entre paréntesis en esta columna indican flujos brutos del BID en porcentaje del gasto primario y de las rentas fiscales netas, respectivamente.

- 4.5 Cabe formular dos observaciones con miras a la próxima Estrategia de País: Primera, la cuestión de los flujos de recursos del Banco, en su calidad de principal acreedor del país, se debe abordar en la próxima Estrategia de País, en la que se debe examinar esa cuestión con referencia a las dificultades de desembolso de la cartera y su valor de desarrollo, aspectos ambos que se tratarán seguidamente. En este contexto, se debe mencionar que el porcentaje del gasto público actual encauzado hacia la cartera del BID ha tendido a ser proporcionalmente más pequeño que el vinculado con las carteras de los demás bancos multilaterales de desarrollo. Las carteras del Banco Mundial y el BCIE han tendido a moverse con más celeridad que la del BID³⁸, aunque la Representación del BID es la más grande en el país, es competitivo en cuanto al costo financiero³⁹ y bien puede decirse que tiene una estrecha relación con el gobierno. Segunda, un aspecto que guarda relación con el hecho de que el Banco es un gran acreedor de un país de bajos impuestos es que el Banco debiera analizar la capacidad presupuestaria general de Guatemala, pues bien podría ser contraproducente anunciar un nuevo programa de préstamos si los niveles de tributación proyectados son insuficientes para absorberlo juntamente con las operaciones planificadas por los demás bancos multilaterales de desarrollo y los empréstitos en los mercados financieros. La Estrategia de País debe explorar esta cuestión en relación con los inventarios y proyecciones de los demás interlocutores y el ritmo con arreglo al cual el BID y el gobierno piensan retirar las operaciones de lenta evolución que actualmente tienen en libros.

B. Ejecución del programa

- 4.6 La eficiencia en la ejecución de programa interesa en la evaluación debido a su efecto sobre la oportunidad cronológica, la eficacia en función de los costos y el alcance para lograr resultados. La ejecución, que tiene muchas facetas, puede estudiarse en relación con los datos que estén disponibles en las fechas clave relacionadas con el ciclo del proyecto; la tasa de desembolso de los recursos del préstamo; y la determinación por el Banco mismo de que los proyectos están en estado de “alerta” debido a problemas de ejecución y demoras de ejecución. Un elemento de ejecución que también se examina en esta sección es la *supervisión* — en particular, la observancia de determinadas normas del sistema de supervisión del

³⁸ Los desembolsos del Banco Mundial y del BCIE en porcentaje de la cuantía de las carteras respectivas han tendido a ser más rápidos que los del BID (datos para 2003 en el perfil de los donantes citado en la nota a pie de página 7), aunque la situación varía de año en año y es sensible a la circunstancia de que haya grandes desembolsos singulares, como la liberación por el BID en 2004 del último tramo del segundo préstamo para la reforma del sector financiero.

³⁹ Cf. datos sobre las tasas de los préstamos del BCIE comunicados a OVE y Anexos D y E del documento CF-119-1, de julio de 2004, que suministran datos sobre las comisiones de los préstamos del Capital Ordinario y una comparación de las tasas de interés sobre los préstamos entre el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Banco— debido a la función de la supervisión en la gestión del riesgo dentro del proceso de ejecución de la cartera.

- 4.7 El análisis comparativo de las fechas clave relacionadas con el ciclo de los proyectos durante el período que se examina en este informe revela un ciclo medio más lento y prolongado en Guatemala que el observado para la Región II, los países de los grupos C y D y el Banco en su conjunto. Según se muestra en el Cuadro 6, por ejemplo, el plazo medio entre la declaración de intención (o Perfil I) y la aprobación por el Directorio Ejecutivo, del Perfil I a la elegibilidad para el desembolso y de la aprobación a la firma (del contrato del préstamo) y la elegibilidad es mayor para Guatemala que para la Región II, los países de los Grupos C y D y el Banco en su conjunto. El mayor plazo medio que insumen los préstamos en Guatemala es particularmente notorio en la fase del ciclo entre la aprobación y la firma: debido a demoras en la ratificación legislativa, este plazo duplica con creces el plazo registrado por los países usados en la comparación. El período de gestación significa que los nuevos proyectos no son fundamentalmente atractivos para los nuevos gobiernos, porque es improbable que los proyectos se activen significativamente antes del fin de su mandato.
- 4.8 Los nuevos proyectos también pueden carecer de atractivo debido al tiempo que insume la tramitación de las solicitudes. Las demoras en este sentido pueden explicar la relativa falta de interés de la que se ha informado respecto de los recursos del BID en fecha reciente, por oposición al financiamiento con bonos u otros financiamientos multilaterales de más alto costo. Además, la cancelación de operaciones aprobadas antes de que comiencen los desembolsos es una cuestión que se debe examinar, pues representa un despilfarro de tiempo y esfuerzo por parte del gobierno y del Banco⁴⁰.

Cuadro 6. Plazo medio de preparación (meses)¹

Componente	Guatemala (excluidos préstamos sectoriales)	Guatemala (todos los préstamos)	Región II	Países de los Grupos C y D	Banco ²
Del Perfil I a la aprobación	22,03	24,35	18,58	21,00	20,87
Del Perfil I a la elegibilidad	39,33	41,51	33,34	34,00	33,28
De la aprobación a la firma	13,83	12,86	5,25	4,47	5,34
De la aprobación a la elegibilidad	18,07	16,70	14,24	13,30	12,63

¹ Préstamos al sector público aprobados en 1993-2003.

² Los préstamos de emergencia se excluyen del análisis.

Fuente: BID Data Warehouse.

⁴⁰ Las cancelaciones recientes incluyen las siguientes operaciones: Educación II (GU-0131), el proyecto del Censo (GU-0170) y el proyecto del mercado de trabajo (GU-0158), cancelado como resultado de las conversaciones celebradas con ocasión de una misión de revisión de la cartera en junio de 2004.

Cuadro 7. Análisis de oportunidad cronológica (meses)¹

Esfera temática	Perfil I- Aprobac.	Aprobac. firma	Firma- elegibilidad	Elegibilidad- FODF (A)	Elegibilidad- FADF (B)	B-A
Promedio, todos los préstamos	24,35	12,86	3,84	40,48	59,77	19,29
Promedio, crecimiento	24,31	10,95	2,80	42,67	54,16	11,49
Promedio, sector social	28,12	10,62	4,39	40,66	67,20	26,54
Promedio, gobernabilidad	11,75	20,92	5,51	33,40	56,76	23,36
Promedio, préstamos de inversión	22,03	13,83	4,25	42,45	60,85	18,40
Promedio, préstamos sectoriales	38,83	6,03	1,56	29,31	53,63	24,32

¹ Préstamos al sector público aprobados en 1993-2003. FODF: fecha original de desembolso final; FADF: fecha actual o fecha real en el caso de proyectos cerrados de desembolso final. Véase el Cuadro A.1 sobre la distribución sectorial de los préstamos.

Fuente: BID Data Warehouse.

- 4.9 El análisis de oportunidad cronológica por área temática en el Cuadro 7 muestra que la fase de diseño dura dos años por término medio en Guatemala, pero es más breve (es decir, un año) cuando se trata de proyectos de gobernabilidad y reforma del Estado. La fase de la aprobación a la firma dura un año, por término medio, pero insume 21 meses en el caso de los proyectos de gobernabilidad y reforma del Estado. El plazo medio para el cumplimiento de las condiciones previas es relativamente breve (cuatro meses). Las demoras de ejecución hasta la fecha, teniendo en cuenta todos los proyectos, son significativas y, en diciembre de 2003, iban de 23 meses en proyectos de “gobernabilidad” a 26 meses en el área social, lo que indica un exceso de optimismo o bien una falta de realismo en el cálculo ex ante del plazo necesario para la ejecución⁴¹. Las demoras de ejecución hasta la fecha son más marcadas para los préstamos sectoriales que para los préstamos de inversión, como se aprecia en el cuadro. Ello se debe, entre otras razones, a las demoras en la sanción de las leyes o la adopción de otras medidas que sustentan la reforma de políticas.
- 4.10 Las demoras reales de ejecución en nueve proyectos cerrados con demoras registraron un promedio de 31 meses, con un máximo de 46 meses⁴². Las demoras de ejecución pronosticadas en función de los perfiles de desembolso anteriores son más considerables todavía en algunos proyectos actualmente activos, en que llegan a un máximo de 177 meses después de la fecha estimada actual del último desembolso en el caso del préstamo GU-0081, el Proyecto de Desarrollo Sostenible del Petén. Estas demoras imponen costos al prestatario en la forma de costos fijos elevados y la postergación de los resultados, además de los costos financieros. El valor presente de los cargos por préstamos va en aumento a medida que se prolonga el perfil del período de desembolso y amortización de un préstamo.

⁴¹ “Los diseñadores fijan sistemáticamente períodos de ejecución que no guardan ninguna relación con la realidad” (declaración de un entrevistado en Guatemala, junio de 2004).

⁴² Calculado sobre la base del Cuadro A.1.

- 4.11 Las demoras de ejecución también pueden dar lugar a una pérdida de la pertinencia, en términos de desarrollo, si se produce un cambio en las condiciones en relación con las circunstancias imperantes al tiempo de diseñarse el proyecto, o en cuanto a las prioridades del gobierno. El actual gobierno heredó 22 proyectos de gobiernos anteriores: 13 del gobierno del Presidente Arzú y nueve del gobierno del Presidente Portillo. Este último, a su vez, heredó 15 operaciones de su predecesor. Este patrón puede ser útil porque propicia la continuidad. Sin embargo, también se puede considerar que constriñe el margen de elección del gobierno entrante. El saldo disponible que heredó el gobierno del Presidente Berger era superior a US\$500 millones a principios de 2004, esto es, representaba un caudal de recursos considerable para la inversión de desarrollo conforme a parámetros escogidos en el pasado, pero al propio tiempo, en ausencia de cancelaciones u otras formas de reestructuración, oponía un obstáculo a la iniciación de nuevas actividades en un entorno fiscal ajustado⁴³.

Cuadro 8. Medidas de eficiencia de los desembolsos¹

Medida	Guatemala	Región II	Banco
Incidencia	0,53	0,44	0,48
Profundidad	0,28	0,25	0,21

¹Proyectos de inversión en ejecución en 2003, aprobados entre 1993 y 2003. Por “incidencia” se entiende el porcentaje de préstamos que se desembolsan más lentamente de lo prescrito. Por “profundidad” se entiende la cuantía de la insuficiencia, en dólares, necesaria para conformar la cartera al promedio de desembolso de toda la Región o de todo el Banco.

Fuente: Cálculos de OVE.

Cuadro 9. ¿Cartera en proceso de deterioro?

Año	Proyectos clasificados	Proyectos en riesgo ¹		
		Progreso de ejecución insatisfactorio	Efectos directos de desarr. improbables	Hipótesis deficientes
1997	9	1 (11)	0 (0)	0 (0)
1998	14	0 (0)	0 (0)	0 (0)
1999	15	0 (0)	0 (0)	1 (6)
2000	17	5 (29)	2 (12)	0 (0)
2001	18	1 (6)	1 (6)	1 (6)
2002	18	2 (11)	1 (6)	3 (17)
2003	19	10 (53)	5 (26)	7 (37)

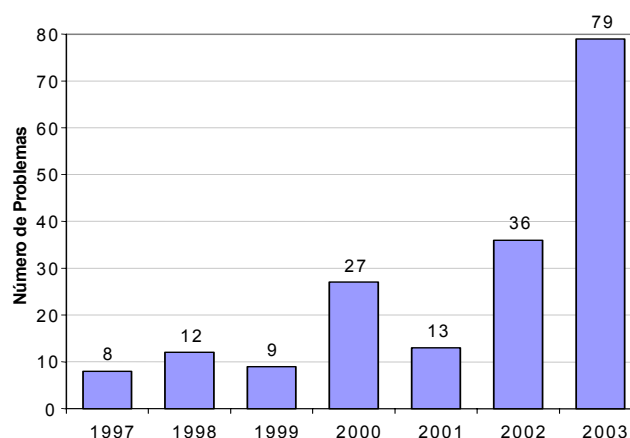
¹ Cifras entre paréntesis: porcentaje en relación con el número de proyectos clasificados.

Fuente: ISDP (fin del año).

⁴³ Otro obstáculo a la incorporación de nuevas actividades es la atención que prestan los nuevos gobiernos en sus primeros seis a 12 meses al examen de los proyectos heredados del gobierno anterior, para decidir si desean continuarlos y para formar nuevos equipos técnicos que, a veces, comienzan el aprendizaje a cero. Este proceso, posiblemente inevitable, distrae energías de una concentración inicial en nuevas actividades pertinentes.

- 4.12 Los problemas de ejecución que se plantean para la cartera del Banco se pueden ilustrar por referencia a la tasa y eficiencia de los desembolsos. En los préstamos de inversión, el subdesembolso en relación con el período de desembolso consignado en los documentos de préstamo es más pronunciado en el caso de Guatemala que en la Región II y el Banco en su conjunto (para una explicación de la terminología, véanse los valores de “incidencia” en el Cuadro 8 y la nota a pie del cuadro). Análogamente, la “brecha de desembolso” es algo mayor para Guatemala que para las entidades usadas en la comparación, pues en Guatemala se habrían necesitado desembolsos adicionales de 28% (frente a 25% y 21% para las entidades usadas en la comparación, respectivamente) para que los gastos llegaran a los niveles pronosticados al tiempo de la aprobación por el Directorio Ejecutivo⁴⁴.
- 4.13 Los problemas de ejecución que se plantean a la cartera del Banco plasman también en la decisión del Banco de clasificar a los proyectos en la categoría de “alerta” a causa de demoras en la ejecución. A principios de 2004, en la base de datos PAIS del Banco había siete proyectos en la categoría de “alerta”. El Cuadro 9 *supra* apunta a una tendencia de aparente deterioro en la calidad de la cartera —en realidad, de resultados de una nueva iniciativa de transparencia en la presentación de informes— a causa de un aumento pronunciado en 2003 en el número de proyectos aparentemente comprometidos por clasificaciones insatisfactorias en lo que se refiere a la ejecución, la probabilidad de lograr los resultados prometidos y los defectos en una o más de las hipótesis en que se sustentan los proyectos (véase también la Figura 8). De los saldos no desembolsados de los proyectos que sirven de base al cuadro, se pueden calcular los siguientes *montos a riesgo* para el fin de 2003: US\$272,2 millones (es decir, más de la mitad del saldo entonces disponible en la cartera) en la categoría de progreso de ejecución insatisfactorio; US\$123,7 millones en la categoría de logro improbable de los efectos directos de desarrollo; y US\$149,3 millones en la categoría de deficiencias

Figura 8: Número total de problemas consignados en los ISDP (1997-2003)

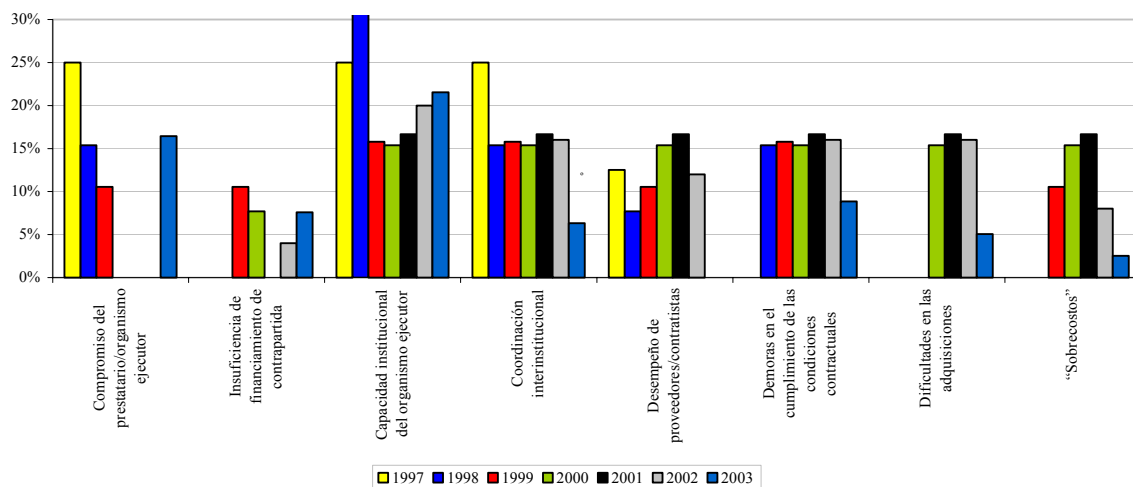


⁴⁴ También se informa de demoras en el desembolso y la ejecución en el caso de carteras apoyadas por otros actores externos, incluido el Banco Mundial. La reciente *Evaluación de la asistencia a Guatemala* por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial no aborda el problema (Informe No. 25212-GT del Banco Mundial, 2002).

en una o más de las hipótesis subyacentes. De los ISDP del Banco para 2003 se desprende que siete proyectos eran particularmente problemáticos en ese momento, con clasificaciones negativas en por lo menos dos de los tres indicadores que se acaban de mencionar: GU-0022 (*Vivienda*); GU-0070 (*Reconversión agroalimentaria*); GU-0081 (*PDS Petén*); GU-0133 (*Cuencas altas*); GU-0134 (*Desarrollo municipal*); GU-0135 (*Desarrollo tecnológico*); y GU-0170 (*Censo*, un proyecto cancelado en 2004, como se dijo antes).

- 4.14 En la evaluación del Banco contenida en los ISDP, las siguientes categorías de problemas han afectado la ejecución con particular frecuencia desde que comenzó a documentarse la situación en 1997: condicionamientos de capacidad en los organismos ejecutores, coordinación interinstitucional, condicionamientos en la observancia de las condiciones contractuales, desempeño insatisfactorio de proveedores o contratistas, condicionamientos de autoría por parte del prestatario, dificultades en las adquisiciones, “sobrecostos” e insuficiencias de financiamiento de contrapartida (distribución de frecuencias en la Figura 9).

Figura 9. Porcentaje de problemas consignados en todas las categorías de problemas de los ISDP entre 1997 y 2003 (se han escogido los ocho más pertinentes)



- 4.15 Naturalmente, la mera enumeración de los problemas en los ISDP semestrales añade una información exigua acerca de la naturaleza de las dificultades encontradas en los proyectos, pero es instructivo observar, por ejemplo, que los problemas de autoría (clasificados en la categoría de “compromiso del prestatario/organismo ejecutor” en los ISDP) se mencionaron en seis o siete semestres consecutivos en el caso de los préstamos GU-0022, GU-0081 y GU-0073 (*Programa ambiental área metropolitana*) y que los proyectos con un mayor número acumulativo de problemas identificados en los ISDP languidecieron por

años sin que se adoptaran medidas correctivas eficaces (Cuadro 10). En Guatemala, ninguno de los proyectos del BID en la cartera *actual* ha sido actualizado en el curso de su existencia (en parte, según se informa, debido a que suele haber dificultades en el Congreso cuando se necesita aprobación legislativa para las modificaciones); esta circunstancia i) es la clave para comprender las dificultades de la cartera hoy día y ii) ayuda a explicar la creciente distancia entre la forma en que se ejecutan los proyectos y las estipulaciones del contrato de préstamo.

- 4.16 En cuanto a esto último, la presión para mantenerse a la par de los cambios contextuales en una modalidad de ejecución demorada en los años transcurridos hasta 2003 llevó a una actitud laxa por parte del gobierno y del Banco, en la cual se cambiaron los organismos ejecutores, se crearon nuevos componentes, se abandonaron componentes aprobados, se dispensó del cumplimiento de las condiciones de los contratos y no se realizaron los exámenes requeridos, en todos los casos sin modificar los contratos de préstamo; esta ha sido la forma en que se ha ejecutado concretamente la cartera de Guatemala durante varios años.

- 4.17 El Banco, en el diagnóstico de problemas en los ISDP, suele atribuir la responsabilidad de las demoras al prestatario y (como se desprende del Capítulo II) no hay ninguna duda de que el entorno

Cuadro 10. Proyectos con el mayor número de problemas identificados (1997-2003)

Proyecto	Categorías de problemas más pertinentes	Número de veces/semestres mencionados en el ISDP
GU0081 Desarrollo sostenible, Petén	"Coordinación interinstitucional" "Compromiso del prestatario/organismo ejecutor" "Capacidad institucional del organismo ejecutor" "Diseño del proyecto/componente"	30
GU0022 Programa de Vivienda	"Capacidad institucional del organismo ejecutor" "Compromiso del prestatario/organismo ejecutor" "Aprobaciones legislativas"	27
GU0073 Programa ambiental área metropolitana	"Coordinación interinstitucional" "Oposición comunitaria/política" "Compromiso del prestatario/organismo ejecutor" "Aprobaciones legislativas"	24
GU0070 Reestructuración alimentación y agricultura	"Compromiso del prestatario/organismo ejecutor" "Capacidad institucional del organismo ejecutor" "Diseño del proyecto/componente" "Demoras en el cumplimiento de las condiciones contractuales"	16

Fuente: ISDP.

institucional y de gobernabilidad de Guatemala plantea retos formidables. Otra causa de demoras son las asignaciones presupuestarias muchas veces insuficientes aprobadas por el gobierno con destino a los proyectos financiados por el BID. Por consiguiente, múltiples factores condicionan el proceso de ejecución, y muchos de estos factores escapan al control del Banco. Al propio tiempo, hay cuestiones que están bajo el control del Banco y que han afectado al historial de ejecución, algunas de las cuales, incluido el diseño de proyectos, la gestión de riesgos, la supervisión y los arreglos y la cultura de gestión y administración, se examinarán seguidamente.

- 4.18 **Diseño de los proyectos:** Las entrevistas con los interesados directos apuntan a que el diseño (incluida la excesiva complejidad en relación con la capacidad de ejecución o en relación con las necesidades percibidas por el prestatario) fue un factor que a veces afectó a la autoría y ejecución. El proyecto GU-0073 (*Programa*

ambiental área metropolitana), con componentes múltiples, aprobado en 1996 y cancelado en 2002, parece ilustrar el hecho de que la proliferación de metas y objetivos que pueden incidir negativamente en la autoría y, por lo tanto, en la ejecución si no está en consonancia con las necesidades percibidas localmente.

- 4.19 Otros tipos de problemas de diseño se plantean cuando se fuerza el paso de las actividades de preparación de la etapa de preelegibilidad a la etapa de ejecución⁴⁵, o cuando los diseños no están en consonancia con las prioridades y procedimientos actuales en los ministerios, en cuyo caso se presentan constantes excepciones y propuestas ad hoc que, colectivamente, resultan más onerosas que actualizar el proyecto. Un aspecto del diseño que ha afectado tanto a la ejecución como a la sostenibilidad en Guatemala es el uso de estructuras institucionales creadas especialmente, como ocurre en muchos de los 26 proyectos de inversión aprobados entre 1993 y 2003. Este aspecto puede ser problemático, pues casi siempre hay estructuras nacionales que, si se fortalecieran, podrían cumplir las mismas funciones, en cuyo caso los proyectos con financiamiento externo dejarían un legado más permanente de apoyo institucional⁴⁶.

Cuadro 11. Resumen de materialización de riesgos

Riesgo	Riesgos identificados al tiempo de la aprobación	Factores mitigantes del riesgo identificados	Riesgos ocurridos hasta la fecha	Eventos imprevistos ocurridos	d=(b+c)/a
	a	b	c	d	
GU-0082 (94)	1	1	0	1	1
GU-0017 (95)	3	3	2	1	1
GU-0071 (96)	3	3	0	0	0
GU-0073 (96)	4	4	1	1	0.50
GU-0081 (96)	4	4	1	2	0.75
GU-0099 (96)	3	1	1	2	1
GU-0022 (97)	5	3	1	3	0.80
GU-0037 (97)	2	2	1	0	0.50
GU-0070 (98)	8	6	3	3	0.75
GU-0092 (98)	2	2	0	0	0
GU-0127 (98)	2	2	0	0	0
GU-0128 (98)	4	0	1	1	0.50
GU-0137 (98)	1	1	0	0	0
GU-0125 (99)	7	7	1	2	0.43
GU-0130 (99)	1	1	0	1	1
GU-0134 (99)	3	3	1	1	0.66
GU-0135 (99)	3	3	2	1	1
GU-0131 (01)	3	3	0	0	0
GU-0133 (02)	2	2	0	1	0.50
GU-0155 (02)	3	3	0	0	0
GU-0158 (02)	3	2	0	1	0.33
GU-0150 (03)	3	3	0	0	0
GU-0170 (03)	4	4	1	1	0.50
GU-0171 (03)	5	3	0	0	0

Si d=0 no se han materializado los riesgos. Si 0<d<1, se han materializado algunos riesgos. Si d=1, se han materializado todos los riesgos y/o han ocurrido todos los eventos. Si d>1, se han materializado más riesgos que los identificados.

Fuente: 24 marcos de resultados (proyectos de inversión) preparados para este informe.

⁴⁵ Como ejemplo se puede citar el proyecto en el sector de la salud, GU-0125, aprobado en 1999, que no contiene una definición o un acuerdo sobre la auditoría operacional de la contratación externa de la atención de salud. De resultados de lo cual, han transcurrido cuatro años tratando de llegar a un acuerdo sobre la naturaleza de los servicios de auditoría requeridos. El efecto ha sido aplazar la ejecución y demorar los beneficios. Debido a esta omisión en el diseño, hasta mediados de 2004 se había desembolsado menos del 10% de los recursos del préstamo.

⁴⁶ Puede haber casos objetivos en los cuales las entidades y ministerios sectoriales nacionales no pueden ser capacitados en plazo útil para atender a las necesidades de un proyecto con financiamiento externo. Sin embargo, no se puede encontrar un caso de este tipo en los documentos de préstamo de las operaciones que incluyeron el establecimiento de estructuras paralelas.

4.20 La experiencia en Guatemala enseña que la delegación de la ejecución en estructuras ad hoc no ha evitado las demoras de ejecución, sino que ha ido acompañada justamente por las ineficiencias que se pretendía evitar con las estructuras paralelas⁴⁷. Según se observa en el Anexo V, el uso de diversos tipos de estructuras paralelas en la cartera de Guatemala ha tendido a producir los efectos siguientes: i) gastos elevados en personal y asistencia técnica que no son una inversión para el país porque las estructuras se suelen suprimir al concluir los programas⁴⁸; ii) las demoras en la iniciación de las actividades en el marco del proyecto debido al tiempo que se

Cuadro 12. Observancia de las normas de supervisión del Banco

Informe o actividad	Requisito	Periodo	Número de informes o actividades previstos	Número de informes recibidos o actividades efectuadas	Observación
ISDP	Dos por año	1998-2003	211	203	Cumplimiento del 96%; el sistema es ambiguo en relación con ocho ¹
ITP	Todos los proyectos desembolsados en 100%	1997-2003	10	6	Cumplimiento del 60%
Visitas técnicas	Mínimo: una visita por proyecto por año	1998-2003	112	55	Cumplimiento del 49%
Visitas financieras	Programadas anualmente sobre la base del riesgo evaluado	1998-2003	112	54	Cumplimiento del 48%
Misiones de revisión de cartera	Una por año	1997-2003	7	5	Faltan 1999 y 2000
Misiones del programa del país	Una por año	1997-2003	6	6	Cumplimiento total (cuatro más dos estudios)
Evaluaciones de mitad de periodo y otras evaluaciones	-	1993-2003	10 evaluaciones intermedias 0 otras evaluaciones	11 evaluaciones intermedias 0 otras evaluaciones	Cumplimiento del 110% Una dispensa (GU0119)
Auditorías financieras externas	Una por año por préstamo de inversión activo	1998-2002	95	63	Cumplimiento general del 66%, 42 casos de dictámenes de auditores externos con reservas, 24 casos de dictámenes con reservas de la Representación; la tasa de cumplimiento en 2001 y 2002 fue de 30% y 25%, respectivamente.

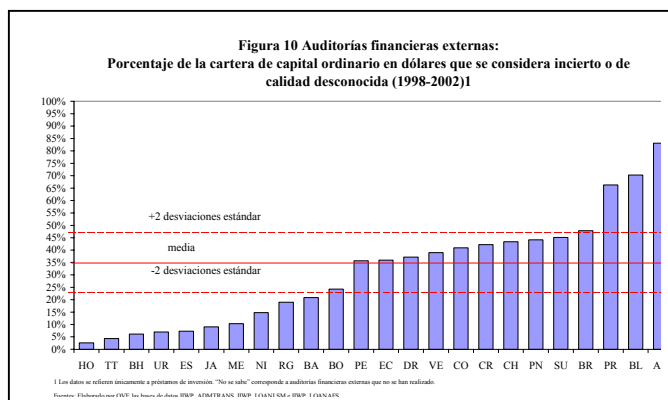
¹ No se dispone de los ISDP correspondientes en la base de datos.

Fuente: Datos suministrados por la Región II; base de datos de auditorías financieras externas de OVE.

⁴⁷ Una razón por la cual las estructuras ad hoc no producen los resultados previstos es que necesariamente se adscriben a estructuras permanentes de las cuales no pueden independizar su acción. Una unidad ejecutora ad hoc en un ministerio obrará con más celeridad que el ministerio para producir los documentos de licitación o las solicitudes de desembolso, pero la estructura ordinaria del ministerio (con frecuencia contrariada por la existencia de la entidad ad hoc) tendrá todavía que darles su visto bueno. Por lo tanto, si se considera que una ejecución eficiente es más importante que el desarrollo institucional, hay que crear unidades ejecutoras que puedan operar con total independencia. El enfoque “intermedio” conserva algunas de las demoras inherentes, genera nuevos costos y no se beneficia de la creación de capacidad permanente. Además, hay que tener en cuenta los incentivos para que el Ministro nombre al personal de las entidades ad hoc. La tendencia natural es contratar a colaboradores, y bien puede ocurrir que no todos posean la idoneidad profesional necesaria. Los incentivos también favorecen un éxodo del ministerio para asumir cargos mejor remunerados y, según la competencia del personal trasladado, ello puede obrar en desmedro de la capacidad en la dependencia de origen.

⁴⁸ El costo del sistema especial de ejecución absorbió el 32% de la cuantía aprobada del préstamo en el caso del proyecto DECOPAZ, GU-0099.

necesita para contratar a los ejecutores e instalar las unidades especiales⁴⁹; y iii) las posibilidades limitadas de replicación debido a la disipación del aprendizaje en un entorno no permanente. Las estructuras tradicionales pierden los recursos de fortalecimiento institucional que se invierten para establecer sistemas paralelos y, además, pueden salir perjudicadas, como ocurre (según se informa) en el caso de los *Concejos de desarrollo departamentales* en los departamentos en los que los proyectos DECOPAZ, PRORIENTE y Petén están escapando a la prerrogativa constitucional de los Concejos de coordinar todas las actividades de las políticas y finanzas públicas⁵⁰.



- 4.21 **Gestión de riesgos:** Las iniciativas del Banco orientadas a la gestión y mitigación de riesgos han tenido un éxito limitado por razones relacionadas con las dificultades inherentes a la gestión de riesgos, pero también debido a una falta de minuciosidad en el análisis del riesgo desde un principio. El Cuadro 11 indica que i) en 17 de los 24 casos examinados, hasta tres eventos imprevistos habían ocurrido para diciembre de 2003, de lo que se desprende que el análisis de riesgos de los documentos de préstamo había sido incompleto; ii) en cinco casos, el número de factores de mitigación de riesgos propuestos fue inferior al número de riesgos previstos, lo que sugiere que los mecanismos de mitigación de riesgos iniciales fueron insuficientes; iii) en cuatro casos se dieron todos los riesgos o se produjeron eventos nuevos, lo que indica que la gestión y la mitigación fueron infructuosas; iv) en 10 casos hubo algunos riesgos, pero en número inferior al previsto, lo que hace pensar que la mitigación tuvo un éxito parcial; y v) en siete casos no hubo ningún riesgo de acuerdo con esta base de datos, lo que sugiere que la mitigación fue satisfactoria en la hipótesis firme (en que se basa el presente análisis) de que sea completa la notificación de la ocurrencia del riesgo en el sistema de seguimiento y evaluación del Banco.

⁴⁹ El proceso de licitación y contratación del organismo ejecutor para el proyecto del Petén (que, como se dice en el Anexo V, llevó a una decisión cuestionable) duró un año, período durante el cual no se hizo nada más de importancia en el marco del proyecto.

⁵⁰ En ausencia de un análisis de casos hipotéticos (que, como se dijo en el Capítulo I, escapa al ámbito de este informe), no se puede saber cómo se habrían desempeñado los proyectos con estructuras paralelas si éstas no hubieran existido. El punto en este caso es que la opción de las entidades paralelas no ha impedido demoras comparativas en la ejecución ni deficiencias en la supervisión como se observa en los Cuadros 6, 7 y 12 y en la Figura 10.

- 4.22 **Supervisión:** El cumplimiento de los requisitos de supervisión de la cartera del Banco está incompleto. El Cuadro 12, relativo al tema del cumplimiento, menciona deficiencias respecto de las denominadas visitas técnicas y financieras, la presentación de los informes de terminación de proyectos y, sobre todo, la calidad de la gestión fiduciaria de los fondos del Banco: la mayoría de las auditorías financieras externas de la cartera de inversiones en Guatemala detectaron irregularidades y produjeron dictámenes de auditores con reservas en 1998-2002; esto hace ver que la cartera es la peor del Banco en lo que se refiere a la “limpieza” de las auditorías (Figura 10) y sugiere una indiferencia reiterada en cuanto las recomendaciones contenidas en los informes de los auditores.
- 4.23 **Aspectos administrativos y de gestión:** Además de los problemas de supervisión, los problemas administrativos y de gestión que afectaron a la ejecución del programa son significativos y las gestiones de la Región II para resolverlos durante el período que se examina en este informe no se han visto enteramente coronadas por el éxito. Están en juego dos clases de problemas. Primera, los problemas que se derivan de las normas y procedimientos del Banco, que elevan los costos de transacción⁵¹ y alientan una microgestión mal acogida, a expensas de modalidades sustantivas de apoyo durante la ejecución, esto es, el Banco *como policía de procedimientos y normas contractuales*. Como ejemplo cabe mencionar los centenares de notas de “no objeción” que la Representación debe cursar a los ejecutores todos los años para autorizar incluso gastos y procedimientos triviales relacionados con la ejecución y que dan una apariencia de control que el Banco, en realidad, no ejerce. A pesar del hincapié en el control, muchas cláusulas contractuales no se han aplicado y, como se sabe tanto en Guatemala como en el Banco, ha habido irregularidades en el uso de los fondos del Banco.

⁵¹ Una encuesta de organismos ejecutores realizada por OVE para un proyecto de evaluación distinto del presente informe indica que un 37% de la carga anual de trabajo de tres organismos ejecutores en Guatemala estuvo dedicada en 2000-2003 a dar cumplimiento a los requisitos administrativos del BID. Esto saca a luz la cuestión de los costos de transacción para el prestatario, un problema aparente que resalta más que el del gasto administrativo que para el Banco significa administrar la cartera en Guatemala. Usando datos de costos del sistema de datos de costos operacionales (OPRCOS) del Banco para 1996-2003 respecto de los préstamos de inversión en Guatemala, se comprueba que el gasto administrativo de preparación, aprobación y ejecución de estos préstamos fue de US\$0,07 por cada dólar aprobado, esto es, ligeramente superior al promedio del Banco de US\$0,05 por cada dólar aprobado. Sin embargo, la información disponible sobre costos de transacción en este momento es circunstancial, y no es ni precisa ni sistemática. Habría que hacer una evaluación especial para caracterizar y cuantificar plenamente el problema.

4.24 El segundo problema se vincula con los procesos administrativos y la cultura en la Representación durante gran parte del período que se examina en este informe. La Representación, por mucho tiempo, ha operado bajo una cierta tensión entre las excepciones a las normas en aras de la ejecución y la rigidez de interpretación en un contexto que se considera propenso a la corrupción⁵². En ese proceso, se ha fragmentado el enfoque de sus funciones. No existe un organigrama⁵³; la tecnología de oficinas es obsoleta⁵⁴; y el volumen de trabajo ha tendido a distribuirse de manera desigual entre el personal⁵⁵.

“No objeción”

La investigación en los archivos de la Representación en mayo de 2004 de 415 notas de “no objeción” relacionadas con compras de bienes y servicios en 16 proyectos en los pasados dos años reveló que pocas se habían expedido de conformidad con la regla de los cinco días hábiles, pero muchas (de 46% en el proyecto “más lento” [Petén] a 88% en el “más rápido” [Preinversión para la paz y FIS-Proriente]) se habían expedido dentro de los 15 días. La investigación demostró que el proceso es sumamente engorroso y que la misma transacción se desglosa en varios componentes, cada uno de los cuales requiere una manifestación de no objeción. Una comprobación sorprendente fue que algunas de las notas de no objeción expedidas por el Banco se revocaron posteriormente, circunstancia que, como es de comprender, causó frustración a los organismos ejecutores y ministerios sectoriales interesados. Es necesario decidir si el control que se ejerce por medio de las notas de no objeción justifica el costo que se paga en términos de costos de las transacciones.

4.25 La cartera del Banco en Guatemala, hacia el fin del período que se examina, estaba en un estado muy problemático, debido a las demoras observadas en la ejecución, la presunta pérdida de pertinencia⁵⁶ que acompaña a ese desfase y las deficiencias reconocidas en la calidad de la gestión y la supervisión. Los cambios introducidos en la administración de la Representación en 2003 pusieron de manifiesto la intención del Banco de rectificar la situación.

C. Resultados y efectos directos

4.26 Se procuró que este informe evaluara los resultados de los proyectos y programas aprobados en 1993-2003 (deducidas las cancelaciones) que habían desembolsado como mínimo el 20% de los recursos de los préstamos respectivos para diciembre de 2003. El análisis de evaluabilidad incluido en el capítulo anterior indica que poco puede decirse en cuanto a resultados mediante el examen de los informes producidos por el Banco. Sin embargo, con la información adicional recopilada para el presente informe, se pueden formular conclusiones tentativas con respecto a

⁵² Según se informa, así ocurrió en particular durante el mandato del gobierno que concluyó a principios de 2004.

⁵³ En mayo de 2004, a pedido de OVE, se elaboró un organigrama.

⁵⁴ En la Representación, por ejemplo, no existe un sistema de control de la correspondencia electrónica, y el sistema de gestión de los contratos de préstamo en la Representación no está vinculado a la Sede ni a sistemas de supervisión como los ISDP. En materia de tecnología, la Representación está atrasada en comparación con los principales organismos de gobierno en Guatemala.

⁵⁵ De cero a 16 préstamos y proyectos de asistencia técnica por especialista en 2003; las reasignaciones frecuentes de proyectos entre el personal han sido la norma.

⁵⁶ Se supone que el concepto de la “pertinencia” de operación depende del factor tiempo.

los resultados, o los resultados evidentes, de 17 proyectos y programas avanzados examinados en el Anexo V⁵⁷. La discusión se centra en los efectos directos de desarrollo generados o facilitados por las operaciones en su contexto sectorial. Aunque los *productos* se reconocen en varios casos en el Anexo V (en particular cuando se carece de datos sobre resultados de orden superior), los *efectos directos* y las perspectivas de lograrlos son el núcleo esencial del análisis, pues los *efectos directos* son la razón por la cual se hacen inversiones y se contraen deudas.

- 4.27 Las conclusiones, sujetas a los condicionamientos de datos, son las que se presentan en el Cuadro 13: cinco de 17 operaciones lograron parcialmente sus objetivos de desarrollo; seis no han logrado hasta ahora sustancialmente sus objetivos a pesar de las prórrogas de la fecha originalmente proyectada de desembolso final; en tres proyectos de inversión no se advierte con claridad (debido a condicionamientos de información) si se puede considerar que han logrado sus objetivos de desarrollo total o parcialmente; y en un proyecto de inversión y un préstamo sectorial es prematuro emitir juicio. Los condicionamientos de información que llevan a clasificar una operación en la categoría “se desconoce” por este motivo son una combinación de deficiencias en el seguimiento y la presentación de informes a nivel de los proyectos, por un lado, y la ausencia de datos pertinentes a nivel sectorial, por el otro. Las dificultades de la ejecución e institucionalidad notificadas en el Anexo V respecto de una de las operaciones en esta categoría (DECOPAZ) hacen improbable que se puedan documentar resultados a nivel de efectos directos cuantificables en consonancia con las previsiones contenidas en el documento de préstamo. Para la fundamentación de las conclusiones consignadas en el Cuadro 13 se remite nuevamente al lector al Anexo V⁵⁸.

⁵⁷ Las 17 operaciones son las siguientes: préstamos para el sector financiero GU-0018 y GU-0119; préstamo de inversión en infraestructura y reforma (GU-0019); rehabilitación y modernización de caminos I y II (GU-0017, GU-0130); operaciones para la aduana, el comercio exterior y desastres naturales (GU-0082, GU-0152 y GU-0137); préstamos para salud, vivienda y de educación (GU-0023, GU-0022, GU-0037); préstamos para compensación social posconflicto y de preinversión, DECOPAZ, FIS y FIS-PRORIENTE (GU-0128, GU-0099, GU-0071, GU-0127); el PDS Petén (GU-0081); y programa de reforma del sector justicia (GU-0092).

⁵⁸ Los ISDP para los proyectos enumerados en la columna titulada “No se han cumplido hasta ahora” del Cuadro 13 y para el proyecto DECOPAZ estiman “probable” y en un caso “sumamente probable” la posibilidad de lograr los objetivos de desarrollo de estos proyectos. Esta estimación no se compagina con la evaluación contenida en este informe.

Cuadro 13. Guatemala: Situación respecto de los objetivos de desarrollo, 17 programas avanzados

Tipo	Objetivos de desarrollo (efectos directos)		
	Parcialmente logrados	No se han cumplido hasta ahora	Se desconoce ¹
Préstamos de inversión	Educación I (GU-0037) Carreteras I (GU-0017)	PDS Petén (GU-0081) Reforma judicial (GU-0092) Preinversión (GU-0128) Vivienda (GU-0022) Aduanas (GU-0082) Caminos II (GU-0130)	FIS (GU-0071)* FIS-Proriente (GU-0127)* Decopaz (GU-0099)* Desastres naturales (GU-0137)* Comercio exterior (GU-0152)**
Préstamos sectoriales	Sector financiero I (GU-0018) Salud (GU-0023) Infraestructura (GU-0019)		Sector financiero II (GU-0119)**

¹ Esta categoría se refiere a proyectos en los que no se han documentados los efectos directos (*) o es prematuro emitir juicio (**).

- 4.28 Del cuadro 13 se desprende es que los préstamos sectoriales exhiben un historial proporcionalmente mejor de logros que las operaciones de inversión, a pesar de que su ciclo del proyecto se demoró más, por término medio, que el de los préstamos de inversión, como se determinó anteriormente en este capítulo, y a pesar de algunas cuestiones con respecto al diseño que se señalan en el Anexo V, incluida, por ejemplo, la relativa a saber si el primer préstamo para el sector financiero (GU-0018) se estructuró y focalizó de manera apropiada⁵⁹. Además de los problemas de diseño y de los factores —examinados en la sección anterior— que perjudicaron la ejecución, un problema que cabe mencionar (y que, en definitiva, es también un problema de diseño) es la formulación de objetivos demasiado ambiciosos que puede observarse en algunos casos⁶⁰, objetivos que guardan exigua relación con lo que es factible sobre el terreno o con lo que es factible con los recursos (incluidos los recursos de carácter analítico) que el Banco estaba en condiciones de aportar a las inversiones que financió.
- 4.29 El análisis de los resultados que se hizo con destino a este informe puede resumirse del siguiente modo, comenzando con el sector financiero:
- 4.30 En el sector financiero, en que el Banco otorgó préstamos sectoriales al principio y al final del período, se observan acontecimientos positivos. Al propio tiempo, la reglamentación y supervisión se rezagaron en relación con el ritmo de la liberalización, pues el Banco autorizó desembolsos de tramos con cargo al primer préstamo sin que hubiera habido un progreso definido en cuanto a estos dos puntos. El subsiguiente auge y contracción del crédito pusieron de manifiesto deficiencias persistentes, que movieron al Banco a aprobar otro préstamo, lo que sugiere que se

⁵⁹ Esencialmente, la operación tenía por objeto introducir ajustes técnicos menores, mientras que el sistema financiero en su totalidad estaba dominado por dos características institucionales fundamentales, a saber, un cuerpo anticuado de leyes bancarias y financieras y la importancia central de la Junta Monetaria.

⁶⁰ El proyecto de reforma del sector justicia (GU-0092) parece un buen ejemplo a este respecto.

liberaron tramos con cargo al primer préstamo sin un progreso adecuado en la reglamentación y la supervisión.

- 4.31 En infraestructura, los sectores de electricidad y telecomunicaciones se modernizaron y transformaron gracias a un préstamo sectorial del BID, pues se reorientó el papel del Estado hacia una función reglamentaria bien definida⁶¹. Sin embargo, dentro del mismo préstamo, los logros en los sectores de los hidrocarburos, la aviación civil y el marco de inversión sectorial fueron deficientes. El primero de dos proyectos de inversión en rehabilitación y mantenimiento de caminos ayudó a producir la innovación institucional del Fondo de Mantenimiento Vial (COVIAL), un fondo de mantenimiento de caminos con financiamiento sostenible derivado de un impuesto sobre el petróleo. El segundo proyecto, a su vez, no logrará plenamente los objetivos de desarrollo aprobados por el Directorio Ejecutivo debido a las irregularidades que han afectado su ejecución.
- 4.32 Hasta ahora, los proyectos para fortalecer el sistema de aduanas y apoyar el comercio exterior muestran exiguos resultados tangibles. Un préstamo de intervención y reconstrucción con motivo de un desastre natural ayudó a rehabilitar la infraestructura dañada por un huracán, prestó relativamente poca atención al objetivo de mejorar la gestión y prevención de riesgos de desastres y no está documentado en lo que se refiere a las salvaguardias aplicadas para asegurar la calidad de las obras físicas y la transparencia de los procesos de ejecución y gasto.
- 4.33 Los préstamos en el sector salud presentaron una visión a largo plazo, clara y coherente, de la reforma sanitaria, pero su ejecución se vio afectada por dificultades relacionadas con la instalación del sistema necesario para vigilar y supervisar a los proveedores de servicios de salud. Un programa de vivienda gastó la mayoría de sus fondos en subvenciones aceleradas, que se encauzaron hacia urbanizadores para la modalidad de lotes con servicios, que era contraria al diseño del programa y que impidió, en gran medida, que el programa lograra sus objetivos. Un préstamo de educación contribuyó a mejorar la cobertura y la calidad en las escuelas preprimarias y primarias, pero tanto este préstamo como la visión más general plasmada en una segunda operación que se canceló se vieron afectados por los condicionamientos de recursos locales y por diferencias en cuanto al enfoque adoptado entre el Banco y el gobierno que terminó su mandato a principios de 2004.
- 4.34 Los préstamos en inversiones y compensación sociales mostraron resultados tanto positivos como problemáticos. Un proyecto para fortalecer la capacidad de análisis de preinversión y “racionalizar la inversión pública relacionada con la paz” y la presentación de propuestas a los donantes no alcanzó sus objetivos. El proyecto

⁶¹ El Cuadro 1 del Capítulo II indica un aumento de la importancia de la electricidad, el transporte y las comunicaciones en la composición del PIB durante el período examinado en este informe.

para la recapitalización física, humana y social de zonas gravemente afectadas por el conflicto armado (DECOPAZ) fue una fuente de inspiración para muchos en el momento en que se formuló, pero creó una onerosa estructura de administración y concluyó funcionando más como un fondo tradicional de inversiones sociales que como un impulsor de la potenciación de la comunidad, que era su objetivo original. Un préstamo al Fondo de Inversión Social (FIS) se asimiló a la estructura institucional y al enfoque de la entidad y su gestión no fue diferente de la de otros proyectos del tipo FIS en otras partes: eficaz en cuanto a la realización de numerosos proyectos pequeños; con un historial limitado de beneficio para los verdaderamente pobres; y propenso a la tentación de clientelismo en la asignación de los fondos.

- 4.35 El proyecto FIS-PRORIENTE, cuyo objetivo era fortalecer los procedimientos internos del FIS para crear capacidades de gestión de programas en el plano local, ayudó a fortalecer la infraestructura mediante las asociaciones de fomento locales, pero (contrariamente a la intención original) benefició las comunidades que estaban mejor organizadas desde un principio, y esencialmente no pudo obtener el concurso de los ministerios sectoriales como fuentes de financiamiento del mantenimiento permanente de las obras ejecutadas.
- 4.36 En materia de “desarrollo sostenible”, no se ha documentado que el Programa de Desarrollo Sostenible del Petén, dos veces prorrogada, haya alcanzado sus objetivos de desarrollo, aunque ha progresado hasta cierto punto en la adjudicación de títulos de dominio inmobiliario y la rehabilitación de sitios arqueológicos.
- 4.37 Por último, en materia de modernización del Estado, el ambicioso proyecto de reforma judicial está experimentando problemas, tanto debido a las alternativas elegidas durante la fase del diseño del proyecto como a causa de dificultades intrínsecas en una esfera que se encuentra entre los procesos menos avanzados y más difíciles del Acuerdo de Paz.
- 4.38 Los resultados logrados en operaciones financiadas por el Banco para apoyar el Acuerdo de Paz y para fomentar el crecimiento, por un lado, y el desarrollo humano, por el otro, son los siguientes:
- 4.39 En cuanto al Acuerdo de Paz, la contribución operacional del Banco se concentró en cuatro de las 12 esferas temáticas abarcadas en los acuerdos (Anexo III). En la esfera temática de los *derechos humanos y justicia*, el Banco contribuyó con el programa de reforma judicial que se acaba de mencionar. Fue en la esfera temática de la *situación socioeconómica y el desarrollo rural* donde el Banco hizo contribuciones más numerosas, como se ve en el Anexo III, con resultados positivos en algunos casos y una falta de documentación en cuanto a los resultados en otros (Anexo V y Cuadro 13). En la esfera temática de la *institucionalidad de la paz*, el único proyecto que se aprobó (Preinversión para la paz) no puede, a juicio de esta evaluación, considerarse satisfactorio, como ya se dijo; en cambio, en la

esfera temática de las *administraciones locales y los acuerdos de paz*, el proyecto sí hizo una contribución —es decir, el Programa de Desarrollo Municipal para fomentar el proceso de descentralización de Guatemala; véase el Anexo III— pero no ha comenzado a desembolsarse.

- 4.40 En cuanto a los logros en materia de fomento del crecimiento, se generaron resultados merced al apoyo del Banco a la reforma de infraestructura en los sectores de la electricidad y las telecomunicaciones, como ya se dijo, y, probablemente, por conducto de contribuciones beneficiosas a nivel sectorial al proceso de reforma financiera. En materia de desarrollo humano, por otro lado, se lograron resultados en el contexto de los préstamos para actividades de salud y educación y las actividades de compensación y protección sociales del FIS, como se indicó *supra* y se señala en el Cuadro 13. El cuadro sugiere que el historial de resultados de otros programas con un plan social y de potenciación es menos favorable o se desconoce.

V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

- 5.1 La finalidad de este capítulo es recapitular y exponer las conclusiones de la evaluación, evaluar el programa del Banco en términos de los cuatro criterios evaluativos definidos al principio del informe y formular recomendaciones.
- 5.2 En el Capítulo II se señaló que, en la bibliografía de las organizaciones nacionales e internacionales, se dice que Guatemala es un país posconflicto en el que persisten muchos de los factores y condiciones que dieron lugar al conflicto armado interior. En el presente informe, en el Capítulo II, se consideró que la conclusión del conflicto armado y la histórica formulación de un marco para la paz eran los elementos esenciales del período que se examina desde el punto de vista del desarrollo. Se observa la persistencia de otros problemas de desarrollo identificados en el Capítulo II, que crean un entorno institucional y operacional difícil e incierto para el Banco.
- 5.3 Entre estos problemas se cuentan las complicaciones de la gobernabilidad y la exclusión por razones étnicas; un modelo de crecimiento que se debe renovar en cuanto a las fuentes de crecimiento y un patrón de expansión económica que beneficia a un grupo relativamente pequeño; un déficit de inversiones públicas que está vinculado con la pronunciada brecha de recursos públicos del país; un sector gubernamental débil y un gasto público ineficiente; la persistencia niveles elevados de pobreza y unas perspectivas exiguas de lograr la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El desafío para el Banco se cifra en definir *qué hacer, con quién y cómo*, en su empeño por impartir dinamismo a sus contribuciones genéricas de transferir fondos para ayudar a reducir la brecha de recursos públicos a corto plazo, financiar inversiones específicas, reformas de políticas y actividades orientadas a mejorar la asignación de los recursos públicos y apoyar el diseño de

iniciativas de política y cambio institucional mediante contribuciones no financieras y apoyo técnico.

- 5.4 Al examinar el programa y la función del Banco, la evaluación tomó nota de la función de la programación para identificar las actividades más apropiadas y las modalidades para ejecutarlas de manera adecuada. La evaluación estimó que los documentos de país y, por ende, la programación presentados al Directorio Ejecutivo estaban en armonía con las normas y prácticas de programación del Banco en ese momento. Al adherirse a estas normas, sin embargo, los documentos de país y otros documentos de programación no formularon una visión a más largo plazo de la función y la relación del Banco con el país y de las implicaciones programáticas, por ejemplo, de las condiciones posconflictivas observadas, la deficiencia operacional del sector público y los problemas de crecimiento y redistribución caracterizados en este informe. Además, los documentos de país no tendieron a formular resultados previstos cuantificables, excepto en el caso del documento de país de 2001, en el que se hizo una tentativa en ese sentido. Por otra parte, los programas que se aprobaron desde 1996 se conjugaron con las prioridades aparentes del gobierno, apoyaron el proceso de paz y fueron compatibles con éste.
- 5.5 La evaluación observó que, a pesar de responder a las prioridades gubernamentales y a necesidades clave, el programa trató, al propio tiempo, de abarcar muchos aspectos, no siempre con una profundidad convincente. Por otro lado, cuando hubo intención de profundidad, como en el caso de una propuesta reforma educativa en tres fases, los acontecimientos en el país impidieron explorar la cuestión.
- 5.6 De acuerdo con la metodología y el alcance aprobados de las evaluaciones de programas de países, la evaluación profundizó con algún detalle los temas de la ejecución del programa y la supervisión. Observó la naturaleza multicausal de los fenómenos descritos y trató de distinguir entre los factores aparentemente bajo el control del Banco y los factores que se derivaban de la presencia de problemas y condicionamientos del país.
- 5.7 La evaluación observó que la ejecución del programa y la supervisión de la cartera eran deficientes en términos comparativos. El ciclo de los proyectos del Banco en Guatemala tiene un desempeño inferior al desempeño medio calculado para la Región II, los países de los grupos C y D y el Banco en su conjunto, y se observan pronunciadas insuficiencias en los desembolsos. En consecuencia, tal vez haya que revisar la estrategia de recurrir a unidades ejecutoras especiales o “paralelas” para acelerar la ejecución. En el informe se observó que las unidades paralelas pueden ser costosas, que no han evitado serias demoras de ejecución y que bien se puede considerar que desvían recursos de la tarea de fortalecer las estructuras ordinarias del Estado.
- 5.8 La evaluación determinó que las deficiencias en la supervisión de la cartera permitieron que continuaran las irregularidades comprobadas y presuntas,

exponiendo así al Banco al riesgo reputacional. Hacia el fin del período examinado, la cartera se comprometió debido a las demoras y a los problemas en la gestión y supervisión observados por la evaluación. Los problemas en la Representación, que ahora se están abordando, son de larga gestación, de lo que se desprende que Guatemala y el Banco debieran aclarar cómo se dejó que ocurrieran.

- 5.9 Si es apropiado conjeturar, como hace la evaluación, que cabe esperar que una mejor programación produzca respuestas inteligentes y defendibles a la interrogante antes postulada *de qué hacer*, las lecciones de la ejecución y la supervisión debieran llevar a encontrar respuestas a las interrogantes de *con quién* y *cómo*. La respuesta a la primera de estas últimas interrogantes dimanadas de la evaluación es la siguiente: *con los ministerios sectoriales y las estructuras tradicionales*, y no con estructuras paralelas, dentro de lo posible, fortaleciendo esas estructuras y creando las bases para la continuidad con los medios a disposición del Banco. La respuesta a la segunda interrogante podría ser la siguiente: *mediante nuevos modelos de supervisión y control*, repensando sistemas que han fracasado (o cuya aplicación ha fracasado), creando incentivos para la autofiscalización y confiando el control a terceros mediante métodos que a la vez sean eficaces y permitan contener los costos de transacción.
- 5.10 En cuanto a los resultados, el alcance de la evaluación se vio limitado por la ausencia de marcos completos de resultados en los proyectos y de condicionamientos de los datos debido a la limitada inversión del Banco en seguimiento y evaluación. Las comprobaciones reunidas respecto de una serie de operaciones avanzadas sugieren tanto que se lograron resultados importantes como que los beneficios aparentes de muchos proyectos en términos de efectos directos no se han documentado o han sido inferiores a las previsiones en el momento de la aprobación.
- 5.11 En particular, cinco de 17 operaciones avanzadas lograron parcialmente los objetivos de desarrollo; seis hasta ahora no han alcanzado sus objetivos; en dos, a juicio de esta evaluación, es prematuro emitir opinión y, en el caso de cuatro programas, debido a deficiencias en los informes y a la carencia de datos sectoriales pertinentes, no se puede decir con certeza si se han logrado los objetivos de desarrollo en forma total o parcial.
- 5.12 La evaluación llegó a la conclusión de que los préstamos sectoriales en la cartera aparentemente tenían un mejor desempeño que los préstamos de inversión en cuanto a los resultados.
- 5.13 El desempeño respecto de los elementos de las contribuciones genéricas del Banco identificadas *supra* fue como sigue durante el período abarcado en este informe:

- La contribución para ayudar a superar la brecha de recursos públicos del país fue necesariamente pequeña habida cuenta del modesto flujo neto de fondos que se documentó en el Capítulo IV de este informe.
- La contribución al financiamiento de la reforma de políticas mediante cuatro préstamos sectoriales fue considerable, y lo propio puede decirse del programa de inversiones específicas que se financió, aunque ambos deben ser juzgados teniendo en cuenta su desempeño en cuanto a los resultados que, en el caso de algunos de los proyectos de inversión, como ya se señaló, fue limitado.
- Se supone que la contribución para ayudar a mejorar la asignación de los recursos ha sido considerable, debido a los efectos indirectos vinculados con los cambios inducidos en el marco de los préstamos sectoriales, pero se la debe considerar modesta en el caso de los préstamos de inversión. En efecto, el proyecto de preinversión, diseñado específicamente para ayudar a mejorar la asignación de los recursos públicos, fracasó.
- Las contribuciones al diseño de las iniciativas de políticas y el cambio institucional mediante operaciones de cooperación técnica distintas de las del FOMIN⁶² y los servicios no financieros (cuya evaluación se vio afectada por limitaciones en la documentación disponible, como se explicó en este informe) parecen modestas durante el período que se examina, con la excepción de los Grupos Consultivos en los que el Banco demostró su capacidad directiva, pues ayudó a conjugar los esfuerzos de la comunidad de donantes en torno del marco para la paz.

5.14 Al principio de este informe, se enunciaron los cuatro criterios evaluativos de *pertinencia, coherencia, eficiencia y efectividad*. Ya se formuló *supra* la conclusión clave en materia de resultados y, por lo tanto, de *efectividad*, y lo propio se hizo con la conclusión respecto de la *eficiencia* y la oportunidad cronológica de la ejecución del programa.

5.15 En cuanto a *coherencia*, la situación es mixta. Primero, como se observó en este informe, el programa del Banco estuvo alineado con las prioridades que el prestatario había consignado en los planes del gobierno y otras exposiciones de políticas e intención y sirvió para apoyar esas prioridades. Segundo, al parecer el Banco utilizó atinadamente los diferentes tipos de instrumentos que puede desplegar, esto es, los préstamos sectoriales, los programas de inversiones, la cooperación técnica y el apoyo no financiero. Tercero, sin embargo, la ausencia de marcos de resultados convincentes *al inicio*, que ya se ha señalado en este informe, impidió una evaluación rigurosa de la naturaleza y calidad de la interdependencia

⁶² En el presente informe no se evalúan las operaciones del FOMIN.

entre los instrumentos y los resultados combinados. Cuarto, la calidad del diálogo y de la coordinación con otros actores es encomiable en lo que hace a los Grupos Consultivos mencionados; sin embargo, al margen de estas actividades, el Banco exhibió un bajo perfil en materia de diálogo y coordinación.

- 5.16 En cuanto a la *pertinencia*, por último, llegamos a la conclusión de que el Banco, en principio, hizo contribuciones pertinentes en el sentido de que la cartera de préstamos evaluada en este informe fue una respuesta deliberada a los retos clave del desarrollo. Además, el apoyo prestado al proceso de paz, por conducto de proyectos y contribuciones no financieras, fue indudablemente apropiado e importante en un momento histórico en Guatemala. Ciertos factores, sin embargo, afectaron el desempeño y, por ende, la pertinencia de la función del Banco. Entre esos factores se cuentan las ya mencionadas demoras en la ejecución, que se debían en parte a condiciones en Guatemala sobre las cuales el Banco carecía de control, los problemas mencionados *supra* y en el Capítulo IV en lo que se refiere a la administración y supervisión de los gastos y la tendencia del Banco, observada en este informe, a inclinarse más por una presencia burocrática que por una presencia estratégica en el país y a actuar en forma unilateral, sin el concurso de otras entidades a fin de establecer un enfoque común.
- 5.17 Los problemas de la cartera y los costos de transacción presuntamente superiores a lo que era necesario, costos que el prestatario debe sufragar cuando realiza operaciones con el Banco, disminuyen, como se sabe, la pertinencia de la cartera y los incentivos del país para iniciar discusiones con respecto a nuevas actividades con el Banco. La razón, aparentemente, no es tanto el argumento, muchas veces aducido, de que los beneficios de nuevas iniciativas se harán realidad *después* de que las autoridades que solicitaron la operación hayan concluido su mandato, como el hecho de que se duda de la capacidad del BID para brindar la respuesta y el seguimiento rápidos que exigen los problemas del país y el breve ciclo de la demanda que dimana del mandato cuatrienal del gobierno.
- 5.18 La pérdida gradual percibida de pertinencia de parte de la cartera de préstamos de inversión en años recientes es una razón (entre otras) de por qué esa cartera no ha recibido la asignación presupuestaria que necesita. Hay poca justificación, a juicio del Ministerio de Finanzas Públicas, para inmovilizar recursos —que pueden necesitarse en otras actividades durante el año— en proyectos del BID de desempeño insuficiente. Se plantea una paradoja de causa y efecto, por cuanto a los proyectos lentos no se les brinda un espacio fiscal y ello, a su vez, asegura que sigan siendo lentos. Habría que haber realizado ya un examen de la cartera para determinar las auténticas prioridades de hoy y eliminar elementos que carecen de urgencia. La sociedad se beneficiaría de una clasificación transparente de la distribución de los beneficios y las pérdidas de la reestructuración o cancelación de las operaciones de desempeño insuficiente o de sus componentes. Estas operaciones tienen grupos de interés que las apoyan aunque no se justifique continuarlas, sin introducirles modificaciones, desde un punto de vista general de eficiencia.

- 5.19 Cuando elabore su próxima Estrategia de País para abordar los problemas de desarrollo que subsisten y los que se plantearán en el futuro, el Banco debe tratar de elucidar las cuestiones de desempeño y elección en torno de las que gira el calibre de la pertinencia. Entre los elementos que se justifica discutir abiertamente, se cuentan los problemas y sectores que se han de abordar; la elección de los instrumentos, incluido el equilibrio entre los préstamos de inversión y los más ágiles enfoques programáticos y por etapas, controlados a nivel de todo un ministerio; y los arreglos para una ejecución puntual y transparente. Otro elemento que se debiera examinar es el método propuesto para combinar los elementos antes mencionados con la mira de mejorar el posicionamiento estratégico del Banco en lo que se refiere las necesidades del país y del gobierno.
- 5.20 Las siguientes recomendaciones se refieren a las cuestiones planteadas en esta evaluación con miras a abordar los retos de la supervisión, la ejecución, los flujos de recursos, la programación y la responsabilización por los resultados:
1. **Reestructuración:** En consulta con el prestatario y como compensación por el crecimiento del espacio presupuestario asignado al BID, reestructurar la cartera y actualizar el diseño de proyectos a fin de reflejar la verdadera prioridad de los elementos de la cartera en la actualidad y facilitar la ejecución.
 2. **Supervisión y ejecución:** Presentar en la próxima Estrategia de País un plan de acción apto para una supervisión adecuada y una ejecución oportuna de la cartera.
 3. **Unidades ejecutoras:** Presentar en la próxima Estrategia de País una estrategia para seleccionar y fortalecer las entidades ejecutoras y los recursos humanos dentro de la estructura funcional del Estado.
 4. **Flujo de recursos y consecuencias presupuestarias:** Presentar en la próxima Estrategia de País un análisis del flujo neto de recursos proyectado en relación con las dificultades de desembolso y el valor de desarrollo de la cartera, así como el servicio programado de la deuda de Guatemala con el Banco. Además, presentar un análisis del programa de préstamos que se propondrá con relación a la capacidad tributaria y presupuestaria del prestatario, con miras a determinar si el programa se puede absorber junto con las operaciones planificadas por otras instituciones financieras internacionales y con los empréstitos colocados en el mercado.
 5. **Programación:** Presentar en la próxima Estrategia de País una visión de la alianza entre el Banco y Guatemala a la luz de los desafíos de desarrollo que el país enfrenta e introducir la programación orientada por resultados.

6. **Instrumentos:** En la próxima Estrategia de País: i) examinar y especificar los méritos relativos en Guatemala de los diferentes instrumentos a disposición del Banco; ii) programar el uso de los diferentes instrumentos y modalidades para resolver eficazmente los problemas, especificando los activos y el valor de los beneficios futuros que se crearán con cada uno de los instrumentos e intervenciones propuestos; e iii) integrar la acción propuesta del Banco con la planificación y los sistemas de asignación de recursos de Guatemala.

PROYECTOS APROBADOS, 1993-2003

Préstamo No.	Proyecto No.	Título del proyecto	Fecha de aprobación	Monto aprobado actual (fecha)	Monto aprobado original	Sector (Banco)	Sector (OVE) ¹	Objetivo general	Fomento equidad	Red. de la pobreza	Monto del desembolso (abril de 2004)	Porcentaje desembolsado (abril de 2004)	ODD ²	CDD ²
783/OC-GU, 784/OC-GU, 917/SF-GU	GU0018	Programa Sectorial Financiero	24 nov. 93	131.425.500,00	132.000.000,00	RM-FIN	Cr	Aumentar la eficiencia de la asignación de recursos financieros; mejorar la capacidad de intervención financiera y el acceso al crédito en general; y elevar la solvencia del sistema financiero.			131.425.500,00	100	01/25/97	01/25/97
828/OC-GU	GU0082	Ctr Fortalecimiento Sistema Aduanas	09 nov. 94	1.392.851,14	1.400.000,00	RM-FIN	Go	Diseñar y ejecutar un programa para modernizar y fortalecer la Dirección de Aduanas.	N	N	1.392.851,14	100	03/30/99	12/31/02
883/OC-GU, 884/OC-GU	GU0017	Modernización Administración Vial	27 sept. 95	150.000.000,00	150.000.000,00	TR-MAN	Cr	Establecer mecanismos de financiamiento sostenible, optimizar el uso de los recursos, elevar la participación del sector privado y modernizar la DGC.	S	N	150.000.000,00	100	12/31/01	12/31/03
890/OC-GU, 891/OC-GU	GU0023	Programa Sectorial de Salud	04 oct. 95	38.554.500,00	38.554.500,00		So	El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) se ha reorganizado administrativa y financieramente; ha incorporado un proceso de descentralización para utilizar los recursos en forma eficiente y transparente para poder prestar servicios de salud oportunos e igualitarios, con la calidad requerida.			38.554.500,00	100	01/13/99	04/13/02
943/OC-GU	GU0071	Fondo de Inversión Social (FIS)	31 jul. 96	42.300.000,00	42.300.000,00	IS-FIS	So	Mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre de Guatemala	S	S	42.300.000,00	100	12/30/00	06/30/02
967/OC-GU	GU0073	Programa Ambiental Área Metropolitana Guatemala	13 nov. 96	-	34.800.000,00	PA-AMB	So	Mejorar la calidad de la vida en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala (AMCG)	S	S	-		Proyecto cancelado	
973/OC-GU, 974/OC-GU	GU0081	Programa de Desarrollo Sostenible del Petén	26 nov. 96	19.800.000,00	19.800.000,00	PA	So	Reducir los estragos causados a los recursos naturales y culturales por el proceso de deforestación y explotación comercial no planificada de zonas boscosas.	S	S	8.735.065,15	44	09/10/01	09/10/04
968/OC-GU, 984/SF-GU	GU0099	Participación Comunitaria	13 nov. 96	48.800.000,00	50.000.000,00	IS	So	Reconstrucción del capital físico, humano y social en las áreas	S	S	47.976.232,25	98	01/21/01	11/21/04

Préstamo No.	Proyecto No.	Título del proyecto	Fecha de aprobación	Monto aprobado actual (fecha)	Monto aprobado original	Sector (Banco)	Sector (OVE) ¹	Objetivo general	Fomento equidad	Red. de la pobreza	Monto del desembolso (abril de 2004)	Porcentaje desembolsado (abril de 2004)	ODD ²	CDD ²
		Consolidación (DECOPAZ)						afectadas más severamente por el conflicto armado						
1014/OC-GU, 1015/OC-GU	GU0019	Reforma Sector Infraestructura e Inversiones	25 jun. 97	82.546.794,81	107.650.000,00	RM-PLA	Cr	Aumentar la inversión privada a fin de ampliar la cobertura y eficiencia de los servicios de telecomunicaciones, electricidad, aviación civil e hidrocarburos mediante el establecimiento de regímenes reglamentarios que alienten la privatización.			82.546.794,81	100	10/20/00	07/20/03
1048/OC-GU	GU0022	Programa de Vivienda	15 oct. 97	53.151.381,53	60.000.000,00	DU-VIV	So	Mejorar las condiciones de vivienda en el país mediante la formulación y aplicación de políticas que i) mejoren la equidad y eficiencia de los mercados de vivienda de Guatemala y ii) aumenten el nivel de la inversión en vivienda ocupada por hogares de bajos ingresos.	S	S	53.151.381,53	100	03/14/02	03/14/04
1054/OC-GU	GU0037	Apoyo a la Reforma Educativa	12 nov. 97	15.360.000,00	15.360.000,00	ED	So	Mejorar la calidad de la educación en los niveles preprimario y primario.	S	S	15.317.873,62	99	09/18/01	05/15/04
1153/OC-GU	GU0070	Reconversión Productiva Agroalimentaria	02 dic. 98	33.000.000,00	33.000.000,00	AG	Cr	Realzar la competitividad del sector agroalimentario y, por ende, elevar su contribución al crecimiento económico.	N	N	6.073.682,45	18	03/26/05	03/26/05
1120/OC-GU	GU0092	Reforma del Sector Justicia	12 ago. 98	25.000.000,00	25.000.000,00	RM-JUS	Go	Fortalecer el Estado de derecho democrático y pluricultural.	S	S	17.618.334,90	70	03/14/03	03/13/05
1162/OC-GU	GU0127	FIS-PRORIENTE	16 dic. 98	90.000.000,00	90.000.000,00	IS-FIS	So	Establecer procedimientos en el FIS para fortalecer y promover la gestión del desarrollo local y atender a las necesidades más apremiantes de infraestructura socioeconómica de la población rural pobre.	S	N	80.583.006,14	90	10/18/03	12/31/04
1106/OC-GU	GU0128	Programa Preinversión para la paz	10 jun. 98	8.000.000,00	8.000.000,00	IS	So	Ayudar a promover las actividades de preinversión en líneas de acción prioritaria en el marco de los acuerdos de paz.	S	N	5.448.471,25	68	12/11/02	12/11/04
1147/OC-GU	GU0137	Programa de Emergencia Desastres Naturales	18 nov. 98	39.802.272,23	40.000.000,00	IS	Cr	Prevenir, evitar y reducir los efectos de los desastres naturales que afectan (han afectado) a Guatemala.	S	N	39.802.272,23	100	01/22/02	10/21/03
1221/OC-GU	GU0125	Programa Mejoramiento Servicios Salud II	17 nov. 99	55.440.000,00	55.440.000,00	SA-SER	So	Mejorar la condición de salud de la población de Guatemala	S	S	4.077.099,96	7	08/11/06	08/11/06

Préstamo No.	Proyecto No.	Título del proyecto	Fecha de aprobación	Monto aprobado actual (fecha)	Monto aprobado original	Sector (Banco)	Sector (OVE) ¹	Objetivo general	Fomento equidad	Red. de la pobreza	Monto del desembolso (abril de 2004)	Porcentaje desembolsado (abril de 2004)	ODD ²	CDD ²
1224/OC-GU	GU0130	Rehabilitación y Modernización Vial II	23 nov. 99	150.000.000,00	150.000.000,00	TR-VIA	Cr	Continuar las actividades de rehabilitación y mantenimiento de la red de carreteras y caminos rurales de Guatemala.	S	S	75.885.758,99	51	07/03/05	07/03/05
1217/OC-GU	GU0134	Desarrollo Municipal	03 nov. 99	19.531.800,00	19.531.800,00	DU	Go	Impulsar el programa de descentralización de Guatemala y fortalecer el marco para fomentar el desarrollo municipal.	N	N	927.105,92	5	08/11/05	08/11/05
1207/OC-GU	GU0135	Programa Desarrollo Tecnológico	13 oct. 99	10.700.000,00	10.700.000,00	CT	Cr	Realzar la productividad y competitividad de pequeñas y medianas empresas (PYMES).	N	N	220.153,68	2	02/11/05	02/11/05
1326/OC-GU	GU0131	Apoyo a la Reforma Educativa II	27 jun. 01	-	22.000.000,00	ED	So	Mejorar la prestación de los servicios de educación.	S	N	-		Proyecto cancelado	
1318/OC-GU	GU0152	Programa Apoyo al Comercio Exterior	16 mayo 01	5.000.000,00	5.000.000,00	RM-PUB	Cr	Aumentar la capacidad institucional del Gobierno de Guatemala para tener acceso a bienes y servicios de exportación y mercados externos, maximizando el intercambio comercial.			2.027.858,20	41	09/17/06	09/17/06
1400/OC-GU	GU0119	Sectorial Financiero II	22 mayo 02	200.000.000,00	200.000.000,00	RM-FIN	Cr	Modernizar el marco jurídico y reglamentario del sector financiero y fortalecer los organismos reglamentarios y de supervisión en relación con el Banco de Guatemala y la SIB.			200.000.000,00	100	03/17/05	03/17/05
1398/OC-GU	GU0133	Recursos Naturales Cuencas Altas	17 abr. 02	40.000.000,00	40.000.000,00	PA	Cr	Mejorar el manejo de los recursos naturales en cuencas altas			8.000.00	0.02	12/12/07	12/12/07
1440/OC-GU	GU0151	Inversión para Distribución Eléctrica	04 dic. 02	25.000.000,00	25.000.000,00	EN-DIS	Cr	Mejorar la eficiencia y fiabilidad de la red de distribución.			0	0	n.d.	n.d.
1409/OC-GU	GU0155	Combate Integral Pobreza Urbana	19 jun. 02	46.800.000,00	46.800.000,00	DU-INT	So	Contribuir a reducir la pobreza en zonas urbanas del Departamento de Guatemala.	S	S	0	0	12/02/07	12/02/07
1401/OC-GU	GU0158	Programa Mercado Laboral	22 mayo 02	-	10.000.000,00	IS-EMP	So	Mejorar las condiciones para la participación en el mercado de trabajo mediante el fomento de nuevos incentivos institucionales en capacitación e intermediación para el empleo.					Proyecto cancelado	
1469/OC-GU	GU0150	Programa de Inversiones en Agua Potable	06 ago. 03	50.000.000,00	50.000.000,00	OS	So	Promover mejores condiciones de vida para la población rural de Guatemala.	S	S	0	0	n.d.	n.d.
1450/OC-GU	GU0170	Censo Poblacional/Habitacional	15 ene.03	-	25.000.000,00	RM	Go	Generar información estadística fiable, oportuna y necesaria.	N	N			Proyecto cancelado	

Préstamo No.	Proyecto No.	Título del proyecto	Fecha de aprobación	Monto aprobado actual (fecha)	Monto aprobado original	Sector (Banco)	Sector (OVE) ¹	Objetivo general	Fomento equidad	Red. de la po-breza	Monto del desembolso (abril de 2004)	Porcentaje desembolsado (abril de 2004)	ODD ²	CDD ²
1470/OC-GU	GU0171	Interconexión Eléctrica entre Guatemala y México	06 ago. 03	37.500.000,00	37.500.000,00	EN	Cr	Aumentar la oferta de energía en Guatemala, mejorando los precios.	N	N	0	0	n.d.	n.d.
Préstamos sectoriales destacados														

¹Cr=crecimiento; So=social; Go=gobernabilidad. ²ODD=fecha original del último desembolso; CDD=fecha actual del último desembolso o, en el caso de proyectos cerrados, fecha real del último desembolso.

NOTAS DE ANTECEDENTES Y BASES DE DATOS PREPARADAS PARA ESTE INFORME

En un lapso de cerca de dos meses, los funcionarios de OVE y los consultores trabajaron intensivamente para determinar y procesar las informaciones que se necesitaban para preparar el presente informe. Las bases de datos preparadas con fuentes nacionales (como el Ministerio de Finanzas Públicas, el Banco de Guatemala-BANGUAT y el Instituto Nacional de Estadística-INE) e internacionales (como los Indicadores del Desarrollo Mundial, la CEPAL, datos sociales de las Naciones Unidas, Economist Intelligence Unit y el Fondo Monetario Internacional-FMI) incluyen series cronológicas respecto de un conjunto amplio de estadísticas económicas, financieras, sociales y de finanzas públicas que se pondrán a disposición de los lectores que lo soliciten. Al examinar las fuentes, se advirtieron lagunas en los datos. Por ejemplo, la serie del BANGUAT en quetzales constantes data de 1958, pero no contiene información sobre los componentes del PIB a precios corrientes. Tampoco existe una única base de datos sobre la situación financiera de los gobiernos subnacionales. Las series desagregadas de datos económicos y sociales no captan las heterogéneas condiciones culturales, étnicas y geográficas de Guatemala. Sin embargo, se dispone de datos de corte transversal para muestras importantes por conducto de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, 2000 (ENCOVI) y la Encuesta Nacional Sociodemográfica, 1989 (ENS).

La metodología de OVE para recopilar y procesar información para las evaluaciones de programas de país puede resumirse en tres fases.

- Primera, se hace un examen integral de documentos y datos, a partir de la información disponible en el BID, y se elaboran las bases de datos como se señaló *supra*. A nivel local, la mayoría de las series económicas y financieras se obtuvieron del BANGUAT, el Ministerio de Finanzas Públicas, la Superintendencia de Administración Tributaria y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Se agradece la cooperación de estos organismos con el proyecto que es el tema del presente informe.
- Segunda, se procede al análisis y procesamiento de la información. Estas actividades se encomendaron a un grupo interdisciplinario en Guatemala y fuera del país, con el concurso de especialistas en diversas disciplinas. Las contribuciones del grupo fueron naturalmente un pilar del proceso de evaluación. Las limitaciones de espacio impidieron incluir parte de la información allegada y de los análisis realizados; algunos de estos materiales se presentan por separado en las notas de antecedentes que se enumeran a continuación. (Algunas de las notas no se habían terminado a la fecha del presente informe.)
- Tercera, los funcionarios de OVE realizaron entrevistas con representantes de gobiernos anteriores y del actual gobierno, estudiosos en Guatemala y representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional. Esas entrevistas y

conversaciones fueron importantes como fuentes de información cualitativa y como medio para poner a prueba las hipótesis acerca del programa y la función del Banco.

Notas de antecedentes:

Cronología de eventos, 1993-2003

Guatemala: Selected economic issues

Evolution of Guatemala's financial sector and evaluation of IDB financial sector loans

Pobreza, desigualdad y meta del milenio en Guatemala

Las prioridades en los programas de gobierno, 1993-2003

Evaluation of the infrastructure policy-based loan GU-0019

Evaluación del programa de preinversión para la paz (GU-0128)

Evaluation of the Bank's engagement in the health sector in Guatemala

Programa de desarrollo comunitario para la paz (DECOPAZ)

Fondo de inversión social de Guatemala: Nota evaluativa

El componente Proriente del Programa Fondo de Inversión Social

Proyecto de apoyo a la reforma educativa

Methodological considerations on results frameworks to gauge the evaluability of projects

PROGRESO EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ Y CONTRIBUCIÓN OPERACIONAL DEL BID

1. Logros y tareas pendientes

La Misión de las Naciones Unidas de Verificación de Derechos Humanos (MINUGUA), que publicó el documento titulado *Retomando el camino*, analizó sistemáticamente el progreso en el marco de los acuerdos de paz: *tareas pendientes en la construcción de paz*, en su sitio virtual (<http://www.minugua.guate.net.gt/default2.htm>) en 2004. Este informe presenta un examen integral de la visión y los logros en el marco de cada acuerdo. Gran parte de la información, sin embargo, es de naturaleza cualitativa y, por consiguiente, no se presta fácilmente a un resumen tabular. No se ha hecho un análisis cuantitativo de los logros en relación con cada objetivo.

Los acuerdos de paz abarcaron las siguientes esferas temáticas: Derechos humanos y justicia, situación socioeconómica y desarrollo rural, institucionalidad de la paz, autoridades locales y acuerdos de paz, política fiscal, transparencia y auditoría social, agenda legislativa de la paz, situación de la mujer, pueblos indígenas, seguridad y defensa, poblaciones desarraigadas e incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El informe de la MINUGUA apunta tanto a los logros como a un gran programa inconcluso en cada una de las esferas temáticas examinadas. Seguidamente figura un breve resumen tomado del informe sobre las esferas temáticas en las cuales el BID realizó actividades (las cuatro primeras esferas temáticas enumeradas *supra*):

a) Derechos humanos y justicia: Según la MINUGUA, desde la firma del Acuerdo de Paz, Guatemala es un país diferente al que era al finalizar el conflicto armado interno. La firma del Acuerdo marcó el fin de una época de violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos y presagió el inicio de una transición hacia una época posconflicto. Sin embargo, la debilidad institucional del Estado, sobre todo de la nueva Policía Nacional Civil y las demás instituciones del sistema de justicia, permitió el surgimiento de nuevos patrones de violaciones de los derechos humanos en el contexto de crímenes que parecían ser no políticos y hechos aislados, pero que se continuaban cometiendo con impunidad.

b) Situación socioeconómica y desarrollo rural: Según la MINUGUA, ha habido algunos logros positivos en materia de **salud**: por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil ha descendido y, entre otros aspectos, el Sistema Integral de Atención en Salud ha incorporado más de 100 ONG en la prestación de servicios de salud. A pesar de este importante avance, las estadísticas gubernamentales demuestran que alrededor de 20% de la población permanece sin cobertura alguna. La mayoría del personal de los centros de salud no es bilingüe, por lo que la población indígena tiene dificultades para ser atendida. En **educación**, la reforma de 2000 se ha paralizado debido a diferencias entre el Ministerio de Educación y el sector docente respecto a la forma de ejecutar esta reforma y también debido a la escasez de recursos financieros. El Programa Nacional de

Autogestión para el Desarrollo Educativo tiene dificultades presupuestarias, por lo que existen regiones en departamentos con mayoría de población indígena sin cobertura educativa. La orientación bilingüe e intercultural en educación se ha rezagado en relación con las previsiones de los acuerdos de paz. La MINUGUA estima que no ha habido prácticamente avances en materia de **vivienda**, y las políticas del Fondo Guatemalteco para la Vivienda han discriminado en perjuicio de los segmentos más necesitados de la población. Los avances en materia de **desarrollo rural y caminos** han sido inferiores a los objetivos y necesidades. Entidades como el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) y la Dependencia Presidencial para la Asistencia Legal y la Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA), creadas para ayudar a aumentar el acceso a la tierra, se ven afectadas por las limitaciones presupuestarias y los conflictos políticos.

c) Institucionalidad de la paz: La mayoría de las instancias de la **institucionalidad** previstas en los Acuerdos de Paz se pusieron en marcha y desarrollaron sus funciones con una diversidad de resultados. Se están examinando propuestas para renovar la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) con la intención de revitalizar la visión de los Acuerdos, incluida una propuesta de convertir a la CAAP en una *Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz*, integrada por todas las partes en los acuerdos de paz. Se han formulado propuestas orientadas a mejorar la participación de diferentes colectivos nacionales, incluidas la sociedad civil, las mujeres y la población indígena, pero no se han adoptado decisiones al respecto. Esas propuestas incluyen la creación de un Mecanismo de Consulta y Participación en el que los colectivos clave ayudarían a efectuar el seguimiento del proceso de la paz. Sin embargo, las Comisiones Paritarias y Específicas, creadas para deliberar sobre problemas y grupos específicos, han servido de foros para ventilar temas clave relacionados con la institucionalidad de la paz y han producido propuestas y recomendaciones pertinentes.

d) Autoridades locales y acuerdos de paz: Numerosos actores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales han apoyado el fortalecimiento de los Concejos de Desarrollo a nivel departamental, municipal y comunitario. Los Concejos intervienen en la determinación de prioridades y la elaboración de agendas para los programas de desarrollo local. En varios departamentos y municipios se han creado comisiones de seguridad y resolución de conflictos. Estos órganos pueden constituir espacios importantes para la reunión de la sociedad civil y el Estado para ayudar a resolver los conflictos que obstaculizan la ejecución del proceso de paz.

2. Función operacional del BID

En términos operacionales, el BID abordó las esferas temáticas antes descritas en forma selectiva. Aunque no intervino directamente en materia de derechos humanos, el Banco aprobó un proyecto de reforma judicial. En cuanto a la situación socioeconómica y el desarrollo rural, el Banco aprobó un número relativamente elevado de proyectos (Anexo I): en salud (dos préstamos), en educación (dos préstamos, uno de los cuales fue posteriormente cancelado), en vivienda (un préstamo) y en caminos con una orientación fundamentalmente rural (dos préstamos). Además, los proyectos aprobados en la esfera temática de la situación socioeconómica y el desarrollo rural incluían préstamos focalizados en el desarrollo local

(un proyecto con el objetivo de ayudar a la recapitalización física, humana y social de las zonas más gravemente afectadas por el conflicto armado, dos préstamos destinados al Fondo de Inversión Social y el Programa de Desarrollo Sostenible del Petén). Otros proyectos aprobados en relación con la situación socioeconómica incluyen un Programa de Combate contra la Pobreza Urbana, el Programa de Apoyo a la Innovación Tecnológica, el Programa de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural y el Programa de Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Altas. En cuanto al tema de la institucionalidad de la paz, el BID aprobó un Programa de Preinversión para la Paz para ayudar a promover la actividad de preinversión en líneas prioritarias de acción. En cuanto al tema de las autoridades locales y los acuerdos de la paz, el Banco aprobó el Programa de Fomento Municipal para impulsar el programa de descentralización de Guatemala y fortalecer el marco para promover el desarrollo municipal. El Banco no realizó actividades directas de aprobación de proyectos en las esferas de la política fiscal, la agenda legislativa de la paz, la situación de la mujer, la población indígena, las personas desplazadas y la incorporación de la URNG. El cuadro *infra* clasifica las aprobaciones del Banco según un conjunto de categorías sugerido por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (véase la fuente mencionada al pie del cuadro). Para un examen de los resultados, véase el Anexo V.

Proyectos aprobados por área temática
Programa para la Paz¹

Derechos Humanos y Justicia US\$25 millones
GU-0092 Reforma jurídica US\$25 millones
Situación Socioeconómica y Desarrollo Rural US\$818,9 millones
GU-0023 Salud US\$38,5 millones
GU-0125 Salud II US\$55,4 millones
GU-0037 Educación US\$15,4 millones
GU-0131 Educación II (cancelado)
GU-0022 Vivienda US\$60 millones
GU-0017 Carreteras I US\$150 millones
GU-0130 Carreteras II US\$150 millones
GU-0099 DECOPAZ US\$50 millones
GU-0071 FIS US\$42,3 millones
GU-0127 FIS-Proriente US\$90 millones
GU-0081 Programa de Desarrollo Sostenible del Petén US\$19,8 millones
GU-0155 Pobreza urbana US\$46,8 millones
GU-0135 Innovación tecnológica US\$10,7 millones
GU-0150 Agua rural US\$50 millones
GU-0133 Manejo de cuencas hidrográficas US\$40 millones
Institucionalización de la Paz US\$8 millones
GU-0128 Preinversión US\$8 millones
Autoridades locales y acuerdos de paz US\$19,5 millones
GU-0134 Desarrollo municipal US\$19,5 millones
Proyectos no relacionados con el Programa de Paz US\$385,6 millones
GU-0019 Préstamo para el sector de infraestructura US\$107,6 millones
GU-0137 Respuesta de emergencia US\$40 millones
GU-0152 Comercio exterior US\$5 millones
GU-0119 Reforma del sector financiero II US\$200 millones
GU-0070 Reconversión agroalimentaria US\$33 millones

¹ Deducidas las cancelaciones

Fuente: Preparado con base en información proporcionada por ASIES (Análisis de los proyectos de inversión pública financiados por las instituciones financieras internacionales a partir de la firma de los acuerdos de paz, 1997-2002 (2003).

EJEMPLO DEL MARCO DE RESULTADOS A NIVEL DE PROYECTOS PREPARADO POR OVE



MARCO DE RESULTADOS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN (OVE)

GU-0099: PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ (DECOPAZ)

Cuadro 1: Intención del proyecto de acuerdo con el documento de préstamo. Los indicadores de desempeño se presentaron en el Anexo XI.

Objetivos	Indicadores	Parámetro de referencia	Hitos	Meta
Propósito general: Reconstrucción del capital físico, humano y social en las áreas afectadas más severamente por el conflicto armado	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Objetivo 1: Un arreglo institucional participativo eficiente y transparente para asignar el financiamiento del Estado a las comunidades	1.1 Establecimiento del fondo fiduciario para administrar el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), supervisado por una Junta Directiva de cinco a siete miembros del Estado, la sociedad guatemalteca y las partes estrechamente vinculadas con el proceso de paz	n.d.	n.d.	Logrado
Objetivo 2: Se estableció un equipo técnico para ayudar a las comunidades a determinar sus prioridades y decidir qué inversiones se deben hacer y cómo ejecutarlas.	2.1 Se contratan entidades de primer piso	n.d.	n.d.	Logrado
	2.2 Las EPP imparten capacitación y asistencia técnica a las comunidades	n.d.	n.d.	Logrado
	2.3 Número de municipios en el programa	n.d.	1997: 13 1998: 13 1999: 13	2000: 8 = ¿48 en total?
Objetivo 3: Se estableció un método de trabajo sistemático y participativo que cultiva las capacidades locales que promoverán el desarrollo local	3.1 Se llevan a cabo trabajos preparatorios sobre el terreno, que abarcan la evaluación de las necesidades iniciales, la identificación de los actores locales, la capacitación de los participantes de la comunidad y el establecimiento de un programa de trabajo local para cada microrregión	n.d.	n.d.	Logrado
	3.2 Se establece el estatuto jurídico de las entidades representativas de las microrregiones	n.d.	n.d.	Logrado
	3.3 Número de entidades representativas de las microrregiones en el programa		1997: 30	1998/1999: 78; 2000: 48
	3.4 Número de asambleas populares celebradas para examinar los acuerdos de la paz, los derechos civiles y las responsabilidades, los derechos humanos y las oportunidades de desarrollo		1997: 13; 1998: 13; 1999: 13	2000: 8 = 48;

Objetivos	Indicadores	Parámetro de referencia	Hitos	Meta
	3.5 Se realizan procesos de planificación para instituir mecanismos de comunicación y difundir normas técnicas en posibles sectores prioritarios de la comunidad		n.d.	Logrado
	3.6 Valor de los proyectos aprobados		1997: US\$5,2 millones; 1998: US\$17,9 millones; 1999: US\$14,5 millones	2000: 2,76 millones = US\$40,36 millones total
	3.7 Número de proyectos adjudicados a contratistas		1997: 160; 1998: 750; 1999: 629	2000: 150 = 1.689 total
	3.8 Número de proyectos terminados		1997: 135; 1998: 640; 1999: 540	2000: 150 = 1.465 total
	3.9 Valor de los proyectos terminados		1997: US\$3 millones; 1998: US\$14 millones; 1999: US\$13,7 millones	2000: US\$6 millones = US\$36,7 millones total
	3.10 Porcentaje de financiamiento para proyectos para la mujer		15% de (3,8)	15% de (3,8)
	3.11 Número de beneficiarios de las inversiones en el marco del programa		390.000	390.000
	3.12 Número de comunidades atendidas en el marco del programa		n.d.	468-624

El programa describe los tres elementos con arreglo a los que se ejecutará. El programa no tiene componentes normales y, por lo tanto, estos 'vehículos' operacionales son la única división del programa que se puede usar en este estudio; estos vehículos se mencionan *supra*. Los indicadores de desempeño contenidos en el Anexo XI representan fundamentalmente medidas para evaluar si el proyecto se está ejecutando conforme a las previsiones; se trata, pues, de indicadores de seguimiento de posibles problemas y no de indicadores de un resultado satisfactorio del programa. Anteriormente se mencionaron sólo los indicadores más pertinentes de un resultado satisfactorio.

Tres categorías generales amplias son elegibles para financiamiento con recursos del programa, a saber: 1) Proyectos y paquetes de servicios para la prestación de los servicios sociales básicos en salud y educación; 2) Programas y proyectos prioritarios de las comunidades; y 3) apoyo a proyectos productivos.

El ISDP no indica que se haya reestructurado el programa. Dada la muy deficiente presentación de los componentes e indicadores en el documento de préstamo, no ha de sorprender, por consiguiente, que el ISDP presente una estructura algo diferente de la expuesta anteriormente.

Cuadro 2: Ejecución basada el PPMR de diciembre de 2003

Objetivos	Cambios en los objetivos	Indicadores suprimidos	Indicadores añadidos	Nuevo parámetro de referencia	Nueva meta fijada
Propósito general	Reconstrucción de las áreas más afectadas por el conflicto armado interno y recapitalización humana, social y física	n.d.	3.11 incluido aquí. i) Mejor acceso a los servicios de educación básica, atención primaria de salud y saneamiento básico, ejercicio de derechos cívicos y reintegración a la vida económica; ii) Mejora de los niveles y el alcance de la organización comunitaria, con mayor capacidad de gestión, participación en la función de los municipios y confianza en las instituciones del gobierno (<i>¿cómo se cuantifica?</i>) iii) Establecimiento de la infraestructura básica, principalmente centros de enseñanza, centros de salud, saneamiento básico y proyectos de energía eléctrica	n.d.	3.11 como se indicó <i>supra</i> ; Logrado
Objetivo 1	Ninguno	Ninguno	1.1 dividido en dos indicadores.	n.d.	n.d.
Objetivo 2	Ninguno	Ninguno	2.4 Ejecución y funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva; 2.5 Funcionamiento de las Unidades Técnicas; 2.6 Convenio con la UNOPS (?) aprobado y en funcionamiento 2.7 Se contrata a dos ONG, que están en actividad; selección mediante licitación pública internacional.	n.d.	Logrado
Objetivo 3	Ninguno	3.4, 3.5, 3.12	3.13 Selección y contratación de proveedores y ejecución de los proyectos; 3.14 Evaluación de los logros.	n.d.	Logrado
Objetivo 4	Delegación eficaz a los beneficiarios locales de la toma de decisiones en la identificación y el establecimiento de prioridades de las necesidades, así como su selección, ejecución y financiamiento de inversiones	n.d.	4.1 Planificación y ejecución del proceso de planificación participativa en tres ciclos de nueve meses cada uno; 2.3 incluido aquí (<i>¿nueva meta de ocho municipios para 2000?</i>); 3.3, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 incluido aquí	n.d.	Logrado
Objetivo 5	Proceso de capacitación en el ejercicio eficaz de la gestión de proyectos	n.d.	2.2 incluido aquí;	n.d.	Logrado
Objetivo 6	Incorporación de las comunidades en el proceso de planificación participativa para promover una cultura de trabajo en común en un clima de paz	n.d.	6.1 Diseño y formación de 78 microrregiones de grupos de comunidades en cada municipio; 3.2 ¿incluido aquí?	n.d.	Logrado

Cuadro 3: Progreso basado en el ISDP de diciembre de 2003

Objetivos	Metas logradas durante la ejecución de los proyectos		Clasificación en el PPMR	Porcentaje de indicadores con datos disponibles		Datos del archivo de la Representación	Archivos del organismo ejecutor	OVE (otras fuentes)
	Originales	Modificadas		Originales	Modificados			
Propósito general	n.d.	3.11, i), ii), iii) n.d. No se dieron detalles	Probable	0%	0%	Por terminar	Por terminar	Por terminar
Objetivo 1	1.1 Establecido	1.1 Establecido	Satisfactorio	100%	100%			
Objetivo 2	2.1 y 2.3 n.d. 2.2 Realizado	2.1 n.d. 2.4 En funcionamiento 2.5 Establecido 2.6 n.d. 2.7 Se adjudicó un contrato	Satisfactorio	33%	60%			
Objetivo 3	3.1 Se presume que se ejecutó; se mencionaron los estudios 3.2 Logrado 3.3 93 > meta 3.4 3.5, 3.6, 3.7 n.d. 3.8 2.300 > meta 3.9 US\$42 millones > meta 3.10, 3.11 y 3.12 n.d.	3.1 Se presume que se ejecutó, se mencionaron los estudios 3.10, 3.13 y 3.14 n.d.	Satisfactorio	42%	25%			
Objetivo 4	n.d.	4.1 Logrado 2.3 n.d. 3.3, 3.6 y 3.7 n.d. 3.8 2.300 > meta 3.9 US\$42 millones > meta	Satisfactorio	-	43%			
Objetivo 5	n.d.	2.2 Realizado	Satisfactorio	-	100%			
Objetivo 6	n.d.	6.1 93 > meta 3.2 Logrado	Satisfactorio	-	100%			

Clasificación sumaria del progreso en la ejecución: Satisfactorio

¿Se ha demostrado hasta la fecha que se han alcanzado los objetivos de desarrollo del proyecto? No

¿Se ha demostrado en general hasta la fecha que se han alcanzado los objetivos o componentes individuales? En gran parte, sí, pues las metas se han logrado con creces en las áreas más importantes (número y valor de los proyectos) aunque los objetivos 3 y 4 modificados muestran niveles deficientes de información de indicadores y los sistemas y organizaciones establecidos no se consideran muy sostenibles.

Cuadro 4: Tasa propuesta de calidad de evaluación

Se propuso la evaluación	Se definió la metodología	Se determinó qué entidad reuniría qué información	Se propuso la evaluación independiente	Se determinaron los costos y el presupuesto
La evaluación <i>ex post</i> se debía presentar seis meses después del último desembolso	No	No	Consultor externo por contratar	Fondos del programa, pero no se indicaron los costos

Cuadro 5: Matriz de realización de riesgos

Riesgos identificados al tiempo de la aprobación	Medidas de mitigación de riesgo identificadas	Riesgos que se han producido hasta la fecha	Eventos imprevistos que han ocurrido
1. Éxito del programa de acuerdo con el arraigo firme de la coexistencia pacífica	1. El programa es parte integrante del objetivo del gobierno en materia de consolidación de la sociedad democrática; conjuntamente con los programas de modernización del sector público, se espera que un proceso de transformación equitativo y eficiente permita que toda la sociedad disfrute de los beneficios del desarrollo;	1. Cuestión de si las entidades representativas de las microrregiones son sostenibles	4. Politización del proyecto durante los años de elecciones
2. Compatibilidad del programa propuesto y el Fondo de Inversión Social (GU-0071), y su coordinación	2. Las necesidades de inversión en Guatemala son tan masivas que no habrá ninguna redundancia al financiar ambos programas; los programas debieran complementarse mediante la aceleración de los programas y la eliminación de duplicaciones;	No se menciona	5. Informe de auditoría con reservas
3. El programa depende de una red de instituciones temporales y, por ende, depende de la calidad del apoyo técnico obtenido	3. El programa tiene fondos para contratar compañías de primera línea; disposiciones para suspender los contratos en caso de incumplimiento o calidad deficiente; largo plazo de preparación para llamar a licitación para permitir el aumento de la capacidad; fuerte apoyo técnico del Banco; sistema de supervisión en curso; se tienen en cuenta las relaciones de las compañías nuevas con organizaciones establecidas para evitar fricciones en la comunidad; programas de publicidad para asegurar la transparencia.	No se menciona	

Cuadro de información básica

Número del proyecto/número del documento /número del préstamo	GU-0099/ PR-2157/ 984/SF-GU y 968/CO-GU
Fecha del Perfil I	7 de julio de 1995
Fecha de aprobación del documento de préstamo por el Directorio Ejecutivo	13 de noviembre de 1996
Fecha de firma (fecha del contrato)	21 de enero de 1997
Fecha de ratificación	n.d.
Fecha de elegibilidad	17 de diciembre de 1997
Fecha original del último desembolso	21 de enero de 2001
Fecha actual del último desembolso	21 de enero de 2004
Promoción de la equidad, reducción de la pobreza, Clasificación de mujeres en el desarrollo	Promoción de la equidad Sí, reducción de la pobreza Sí, Mujeres en el Desarrollo Sí
Código sectorial	IS
Tipo de proyecto	PESP (Préstamo para proyectos específicos)
Cuantía del préstamo	\$50,000,000
% desembolsado	US\$48.021.984 = 98% de la cuantía después de la cancelación, 96% de la cuantía original
Cancelaciones (monto y fecha)	US\$1.200.000 = 2,4% o cuantía original
Prórrogas de la fecha final (número, total de meses)	36 meses
ITP, evaluación de mitad de período	La evaluación de mitad de período data de abril de 2000. El ITP no está pendiente.
Fecha de presentación de las evaluaciones ex post e indicación de si está disponible	Se debe realizar dentro de los seis meses del último desembolso del programa.
Si hay cofinanciamiento de terceros y perfil de desembolso anual hasta la fecha	Contrapartida local: US\$5.600.000 = 10%
Estado (abierto o cerrado)	Abierto

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN (OVE)

Fecha análisis		Enero 2004

PRESENTACIÓN DE DATOS EN EL DOCUMENTO DE PRÉSTAMO (VALOR NOMINAL)														
Matriz "evaluabilidad" ex ante basada en cuadro de intención del proyecto							% componentes agreg. con datos disponibles							
	Identificador	Número	Indicador	Par.ref.	Hitos	Metas	Indicador	Par.ref.	Hitos	Metas				
Obj.Gen.	NA	1	0	0	0	0								
Obj. 1	1.1	1	1	0	0	1	100%	0%	0%	100%				
Obj. 2	2.1	1	1	0	0	1	100%	0%	33%	100%				
	2.2	1	1	0	0	1								
	2.3	1	1	0	1	1								
	3.1	1	1	0	0	1	100%	0%	67%	100%				
	3.2	1	1	0	0	1								
	3.3	1	1	0	1	1								
	3.4	1	1	0	1	1								
	3.5	1	1	0	0	1								
	3.6	1	1	0	1	1								
	3.7	1	1	0	1	1								
	3.8	1	1	0	1	1								
	3.9	1	1	0	1	1								
	3.10	1	1	0	1	1								
	3.11	1	1	0	1	1								
	3.12	1	1	0	0	1								
		17	16	0	9	16								
	Índice total "evaluabilidad" ex ante – Datos brutos					0.60		41	68					
PRESENTACIÓN DE DATOS DE EJECUCIÓN- ISDP/ITP VALOR NOMINAL														
	Identificador	Número	Indicador	Par.ref.	Hitos	Metas	Avance							
Objetivo	3.11	1	1	0	1	1	0							
	(i)	1	1	0	0	1	0							
	(ii)	1	1	0	0	1	0							
	(iii)	1	1	0	0	1	0							
Objetivo 1	1.1	1	1	0	0	1	1							
Objetivo 2	2.1	1	1	0	0	1	0							
	2.4	1	1	0	0	1	1							
	2.5	1	1	0	0	1	1							
	2.6	1	1	0	0	1	0							
	2.7	1	1	0	0	1	1							
Objetivo 3	3.1	1	1	0	0	1	1							
	3.10	1	1	0	1	1	0							
	3.13	1	1	0	0	1	0							
	3.14	1	1	0	0	1	0							
Objetivo 4	4.1	1	1	0	0	1	1							
	2.3	1	1	0	1	1	0							
	3.3	1	1	0	1	1	0							
	3.6	1	1	0	1	1	0							
	3.7	1	1	0	1	1	0							
	3.8	1	1	0	1	1	1							
	3.9	1	1	0	1	1	1							
Objetivo 5	2.2	1	1	0	0	1	1							
Objetivo 6	6.1	1	1	0	0	1	1							
	3.2	1	1	0	0	1	1							
		24	24	0	8	24	11							
	Índice total de "evaluabilidad" ex ante – IEE (I)					0.58		56	96					
	Índice de demostrabilidad - ID					0.56		67	120					

PRESENTACIÓN DE DATOS EN EL DOCUMENTO DE PRÉSTAMO-INTERPRETACIÓN OVE														
Matriz "evaluabilidad" ex ante basada en cuadro de intención del proyecto							% componentes agreg. con datos disponibles							
	Identificad	Número	Indicador	Par.ref.	Hitos	Metas	Identificad	Par.ref.	Hitos	Metas				
Obj.Gen.	NA	1	0	0	0	0								
Obj. 1	1.1	1	1	0	0	1	100%	0%	0%	100%				
Obj. 2	2.1	1	1	0	0	1	100%	0%	33%	100%				
	2.2	1	1	0	0	1								
	2.3	1	1	0	1	1								
	3.1	1	1	0	0	1	100%	0%	67%	100%				
	3.2	1	1	0	0	1								
	3.3	1	1	0	1	1								
	3.4	1	1	0	1	1								
	3.5	1	1	0	0	1								
	3.6	1	1	0	1	1								
	3.7	1	1	0	1	1								
	3.8	1	1	0	1	1								
	3.9	1	1	0	1	1								
	3.10	1	1	0	1	1								
	3.11	1	1	0	1	1								
	3.12	1	1	0	0	1								
		17	16	0	9	16								
	Índice total "evaluabilidad" ex ante (Interpr.OVE)					0.60		41	68					
PRESENTACIÓN DATOS EN DOCUMENTO DE PRÉST. INTERPRETAC. OVE														
	Identificad	Número	Indicador	Baselines	Par.ref.	Metas	Avance							
Objetivo	3.11	1	1	0	1	1	0							
	(i)	1	1	0	0	1	0							
	(ii)	1	1	0	0	1	0							
	(iii)	1	1	0	0	1	0							
Objetivo 1	1.1	1	1	0	0	1	1							
Objetivo 2	2.1	1	1	0	0	1	0							
	2.4	1	1	0	0	1	1							
	2.5	1	1	0	0	1	1							
	2.6	1	1	0	0	1	0							
	2.7	1	1	0	0	1	1							
Objetivo 3	3.1	1	1	0	0	1	1							
	3.1	1	1	0	1	1	0							
	3.13	1	1	0	0	1	0							
	3.14	1	1	0	0	1	0							
Objetivo 4	4.1	1	1	0	0	1	1							
	2.3	1	1	0	1	1	0							
	3.3	1	1	0	1	1	0							
	3.6	1	1	0	1	1	0							
	3.7	1	1	0	1	1	0							
	3.8	1	1	0	1	1	1							
	3.9	1	1	0	1	1	1							
Objetivo 5	2.2	1	1	0	0	1	1							
Objetivo 6	6.1	1	1	0	0	1	1							
	3.2	1	1	0	0	1	1							
		24	24	0	8	24	11							
	Índice total "evaluabilidad" ex ante – IEE (OVE)					0.58		56	96					
	Índice de demostrabilidad – ID (OVE)					0.56		67	120					
Nota: Las metas o hitos en negrita representan metas porcentuales para las que no hay datos de referencia. No son verificables. Por lo tanto, la notación binaria de OVE es 0, no 1.														
<u>Las metas o hitos para el objetivo general en cursiva no están definidos debidamente de acuerdo con OVE.</u>														
El logro solamente de una meta general, meta o hito implica, por lo tanto, 0, no 1.														

Tasa de calidad de evaluación propuesta (PEQR)				
Evaluación propuesta	Metod. definida	Entidad/reunión de datos identificadas	Evaluac. independ.	Costos y presup.
1	0	0	1	0
Tasa calidad evaluación propuesta (PEQR)			0	PEQR=0 si no se propone evaluación o no se identifican los costos y el presupuesto
Si PEQR=1, la propuesta de evaluación del proyecto es la práctica recomendable				
Si PEQR=0, la propuesta de evaluación del proyecto es inadecuada				
Índice de realización de riesgos ex post, basado en el ITP				
Riesgos identif. al tiempo de aprob. (a)	Factores mitigac. riesgos identific.	Riesgos ocurridos hasta la fecha (b)	Eventos imprevistos (c)	
3	3	1	2	(b+c)/a
Índice realizac. riesgos ex post-IRR			n.d.	(Índice= n.d. Si no hay ITP)
Si IRR=0 => no se realizaron los riesgos, esto es, la mitigación de riesgos fue completamente exitosa				
Si 0<IRR<1 => se realizaron algunos riesgos, pero menos de los previstos, esto es, la mitigación de riesgos fue parcialmente exitosa				
Si IRR=1 => se realizaron todos los riesgos y/o nuevos eventos, esto es, la mitigación de riesgos no fue exitosa y/o el análisis de riesgo del documento de préstamo es incompleto				
Si IRR>1 => se realizaron más riesgos que los identificados, esto es, la mitigación de riesgos no fue exitosa y el análisis de riesgo del documento de préstamo es incompleto				
Índice de reformulación, basado en diferencias entre el documento de préstamos y los ISDP/ITP				
¿Hubo una reestructuración o reformulación oficial del proyecto? Sí = 1, No = 0			0	
Variac. en los recuadros de indicadores del proyecto	Porcentaje	Identif.	Número	Detalle
Cambios en los indicadores del objetivo general	n.d.	a	3	3 añadidos
Cambios en los indicadores del objetivo 1	0%	c	0	
Cambios en los indicadores del objetivo 2	133%	d	4	4 añadidos
Cambios en los indicadores del objetivo 3	50%	e	6	3 suprimidos, 3 añadidos
Cambios en los indicadores del objetivo 4	n.d.	f	1	1 añadido
Cambios en los indicadores del objetivo 5	n.d.	g	0	
Cambios en los indicadores del objetivo 6	n.d.	h	1	1 añadido
Total de cambios hechos (suprimidos y añadidos)		x	15	SUM (a-h)
Número indicadores originales en cuadro de intención del proyecto		y	16	
Índice de reformulación, IR		$x/(x+y)$	0,48	
Índice de reformulación de efectos dir.			1,00	
Índice de reformulación de productos			0,43	
Si IR = 0 = sin alteración; si >0 se hizo alguna alteración; si > 0,5 hubo una alteración sustancial y/o total				

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS A NIVEL DE PROYECTOS

La finalidad de este anexo es evaluar los resultados en el marco de los proyectos y programas aprobados en 1993-2003, deducidas las cancelaciones, con especial hincapié en las operaciones que habían desembolsado al menos el 20% de los recursos del préstamo para diciembre de 2003 (17 proyectos)⁶³. La información presentada se toma de fuentes secundarias, incluidos informes de seguimiento y autoevaluación del Banco, estadísticas publicadas a nivel sectorial, conversaciones con organismos ejecutores y otras fuentes mencionadas en el texto.

Préstamos para el sector financiero⁶⁴: El gobierno del Presidente Serrano (1991-1993) inició un programa para estabilizar la economía, y con este fin solicitó asistencia al Banco Mundial y al BID. El elemento de sector financiero del Préstamo de modernización económica del Banco Mundial, por valor de US\$120 millones, fue cofinanciado por el Programa de modernización del sistema financiero del BID, por valor de US\$132 millones, que —aprobado en noviembre de 1993 y estructurado en tres tramos— tenía los siguientes objetivos: i) aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos financieros; ii) mejorar la capacidad de intermediación financiera y el acceso general al crédito; y iii) mejorar la solvencia del sistema financiero. Se definieron cuatro componentes, a saber: i) políticas financieras del sector público; ii) ampliación de los servicios financieros; iii) fortalecimiento de la reglamentación prudencial; y iv) modernización de la supervisión financiera.

En cuanto a los dos primeros componentes, el Programa de Modernización del Sector Financiero imponía condiciones con respecto tanto a la determinación por el mercado de las tasas de interés en todos los préstamos y depósitos como a la ampliación de los servicios financieros; todas estas condiciones se cumplieron. En el ITP se dice que se cumplieron todas las condiciones relacionadas con el tercer componente, la reglamentación prudencial. Sin embargo, esto es improbable, pues la aprobación de la reglamentación prudencial tropezó con fuerte oposición por parte de la banca comercial.

⁶³ En este anexo, que hace hincapié en los resultados y no en las circunstancias de la ejecución, se brinda información contextual sólo en la medida en que se la considera necesaria, incluso para situar en perspectiva la ausencia de resultados. El orden de la presentación de las 17 operaciones examinadas es el siguiente: préstamos para el sector financiero GU-0018 y GU-0119; préstamo de inversión en infraestructura y reforma (GU-0019); rehabilitación y modernización de caminos I y II (GU-0017, GU-0130); operaciones para la aduana, el comercio exterior y desastres naturales (GU-0082, GU-0152 y GU-0137); préstamos para salud, vivienda y de educación (GU-0023, GU-0022, GU-0125 [este préstamo no se conforma a los criterios de desembolso formulados supra, pero se debe examinar como continuación del préstamo GU-0082], GU-0022, GU-0037); préstamos para compensación social posconflicto y de preinversión, DECOPAZ, FIS y FIS-PRORIENTE (GU-0128, GU-0099, GU-0071, GU-0127); el Programa de Desarrollo Sostenible de Petén (GU-0081); y programa de reforma del sector justicia (GU-0092).

⁶⁴ Para un análisis más detallado, véase *Evolución del sector financiero guatemalteco y evaluación de los préstamos del BID al sector financiero*, Nota de antecedentes preparada para este informe.

En efecto, una crisis bancaria a fines del decenio de 1990 ilustra el incumplimiento de estas condiciones. Las relaciones entre la Superintendencia de Bancos y los intermediarios financieros eran antagónicas. En 1994 se creó una Comisión de Modernización Financiera que, mediante el diálogo y la negociación, pudo convenir con la comunidad financiera en la aplicación de un conjunto parcial revisado de normas prudenciales.

La condicionalidad del Programa de Modernización del Sector Financiero en lo que se refiere al cuarto componente, la supervisión —incluidos elementos como la información financiera mínima que los bancos deben dar a publicidad y un sistema de contabilidad que facilite la supervisión por la Superintendencia— se cumplió parcialmente. La supervisión bancaria mejoró en alguna medida, se amplió la capacidad institucional de la Superintendencia y aumentaron la frecuencia y la profundidad de la supervisión *in situ*. Sin embargo, no se logró el objetivo clave de aumentar la autonomía operacional de la Superintendencia. La condicionalidad específica no se coordinó bien con el Banco Mundial, cuya condicionalidad especificaba que se otorgara autonomía jurídica a la Superintendencia, en tanto que el gobierno acordó con el BID en otorgarle autonomía funcional. El gobierno sostuvo que el Decreto No. 23-95, que otorgaba autonomía funcional, en contraposición con la autonomía jurídica (lo que significaba que las decisiones de la Superintendencia pueden ser revocadas por la Junta Monetaria, la autoridad monetaria suprema del país), cumplía la condicionalidad de ambos Bancos. Esto llevó a una situación en que el BID hizo desembolsos, pero el Banco Mundial no los hizo, si bien, en última instancia, concedió una dispensa. La falta de autonomía operacional de la Superintendencia bien puede haber contribuido a la crisis de fines del decenio de 1990; como mínimo, no ayudó a atenuarla.

Una interrogante más general que se puede plantear es la relativa a saber si el Programa de Modernización del Sector Financiero tenía una focalización apropiada. Esencialmente, la operación tenía por objeto introducir ajustes técnicos menores, mientras que el sistema financiero en su totalidad estaba dominado por dos características institucionales fundamentales, a saber, un cuerpo anticuado de leyes bancarias y financieras y la importancia central de la Junta Monetaria. Ante estas características estructurales, se puede alegar que el Programa de Modernización del Sector Financiero sólo hizo un gesto nominal en el sentido de la reglamentación y supervisión prudenciales. El nivel y la calidad de la reglamentación y supervisión resultaron insuficientes cuando, después de la firma del Acuerdo de Paz, comenzó a haber entradas masivas de capital en el país, que alimentaron un auge del crédito, estimulado también por unas políticas fiscales y monetarias expansivas entre junio de 1997 y agosto de 1999. Simultáneamente, Guatemala sufrió los efectos de crisis exógenas; una caída pronunciada en los precios de las exportaciones; el retiro súbito de las líneas de crédito externas después de las crisis financieras de Asia y Rusia; y los trastornos causados por el huracán Mitch.

El sistema financiero se vio afectado de varias maneras a raíz de las entradas masivas de capital después de la firma del Acuerdo de Paz y las crisis exógenas, que incluyeron una caída pronunciada en los precios de las exportaciones; el retiro súbito de las líneas de crédito externas después de las crisis financieras de Asia y Rusia; y los trastornos

causados por el huracán Mitch. Primero, se produjo un aumento del coeficiente entre los préstamos improductivos, incluidas las garantías ejecutadas, y el total de préstamos del 10% al fin de diciembre de 1996 al 14,9% al fin de junio de 2000. Segundo, en alrededor del 26%, las reservas para préstamos improductivos eran bajas para el sistema en su totalidad. Tercero, se exageró la rentabilidad, dado que (en un alejamiento de las prácticas contables internacionalmente aceptadas) los aumentos de las reservas por préstamos incobrables no habían sido consignados como gastos en los estados de ingresos de los bancos porque no eran deducibles a los fines del impuesto sobre la renta. Cuarto, varios bancos resultaron afectados por los problemas de liquidez crónica y recibieron asistencia del BANGUAT. Para dar apoyo a los bancos insolventes, Guatemala asumió una carga financiera de cerca de 2% del PIB en 1999-2002. El patrimonio neto negativo de BANGUAT se calculó en cerca de 8% del PIB en 2002, circunstancia que comprometía su capacidad para administrar la política monetaria⁶⁵.

En consecuencia, al comienzo de 2000, subsistían deficiencias importantes en el sector financiero, en relación con el BANGUAT, la reglamentación y la supervisión prudenciales y el estatuto jurídico, institucional y judicial del sector. Una evaluación del segundo préstamo para el sector financiero necesariamente debe empezar con una referencia a este contexto, dominado como estaba por bancos que realizaban su giro en el centro de conglomerados industriales-financieros, que en muchos casos no estaban sujetos a reglamentación y supervisión. El contexto incluía también una situación en la que los incentivos fomentaban el uso de entidades no reguladas como vehículos para desprenderse masivamente de activos disminuidos, ocultar préstamos a partes vinculadas y generar capital falso para los bancos regulados. Dado este potencial para un apalancamiento múltiple, el capital existente probablemente resultó insuficiente para atender a todos los riesgos del sistema. Al fin de 2000, virtualmente no se observaban los Principios Básicos de Basilea, como lo comprobó una Misión de Evaluación del Sector Financiero del Banco Mundial y el FMI en esa época.

En esta coyuntura, el gobierno preparó un segundo programa de reformas, en el cual el BID (en coordinación con el Banco Mundial y el FMI) brindó asistencia para formular el plan general para la resolución de la herencia de bancos débiles e insolventes del país.

El régimen jurídico elaborado como solución consta de cinco leyes relacionadas con el BANGUAT y la regulación y supervisión; la sanción de estas leyes fue una condición para la presentación al Directorio Ejecutivo del BID de un préstamo por valor de US\$200 millones para la reforma del sector aprobado en mayo de 2002. El préstamo había sido estructurado para desembolsarse en dos tramos, el primero, por valor de US\$120 millones, al sancionarse la legislación mencionada y el segundo cuando estuvieran enteramente en vigor los componentes del nuevo régimen. En marzo de 2004, Guatemala pidió y se le concedieron dispensas respecto de dos de alrededor de

⁶⁵ Véase Banco Mundial/FMI, *Financial Sector Assessment Program, Aide Memoire*, Guatemala, septiembre de 2000, página 15.

15 condiciones antes del desembolso del segundo tramo, aduciendo la razón, aceptada por el BID, de que “se habían logrado en gran medida los objetivos del programa”⁶⁶.

El préstamo de 2002 contenía objetivos que estaban en consonancia con el entorno financiero guatemalteco a principios del siglo XXI y parecía estar apropiadamente coordinado con los diversos actores en una situación en la que el BID, el Banco Mundial y el FMI colaboraban para brindar asesoramiento a las autoridades. Aunque todavía no ha transcurrido un plazo suficiente para emitir juicio sobre la efectividad del préstamo, a mediados de 2004 se observaban signos alentadores: el gobierno que asumió funciones en 2004 respetó el mandato del Presidente del BANGUAT, cuyo mandato cuadrienal no coincide con el ciclo electoral, la Superintendencia estaba haciendo progresos en sus auditorías, se estimaba que se observarían los nuevos requisitos de capital y Guatemala abrigaba la esperanza de salir de la lista negra de blanqueo de capitales del Grupo Acción Financiera Internacional (GAFI).

Reforma de infraestructura⁶⁷: En 1997, el BID aprobó un préstamo en apoyo de la reforma de políticas de infraestructura (GU-0019) por valor de US\$100 millones para la reforma de ciertos sectores de infraestructura y el Marco de Inversiones en Infraestructura (véase *infra*). El préstamo estaba compuesto de un tramo inicial de US\$30 millones y tres tramos flotantes subsiguientes de US\$25 millones, US\$20 millones y US\$25 millones, respectivamente. La operación estaba destinada a los siguientes sectores de infraestructura: electricidad, telecomunicaciones, aviación civil e hidrocarburos. El préstamo tenía un objetivo de expansión rural específico.

En el *sector de la electricidad*, la operación dependía del Decreto 93-96, la ley de reforma del sector de la electricidad. Las condiciones para la presentación al Directorio Ejecutivo incluían la aprobación de esta legislación y de la reglamentación conexas. Las condiciones para el primer tramo flotante incluían la separación de las actividades del *Instituto Nacional de Electrificación* (INDE) y la *Empresa Eléctrica de Guatemala* (EEGSA), la privatización del ramo de distribución de EEGSA y el establecimiento del administrador del mercado al por mayor. Estas condiciones se cumplieron. En 1998, se vendió a Iberdrola de España el 80% de EEGSA y los activos de distribución del INDE se traspasaron a dos empresas regionales de distribución, la Distribuidora de Electricidad de Occidente, S.A. (DEORSA) y la Distribuidora de Electricidad de Occidente, S.A. (DEOCSA), para atender al este y el oeste del país respectivamente. También se privatizaron, a su vez, las empresas de distribución, y ambas fueron adquiridas por Unión Fenosa.

⁶⁶ BID, documento PR-2638-3, 25 de febrero de 2004.

⁶⁷ Para un análisis más detallado, véase Evaluación del préstamo de apoyo a reformas de políticas en infraestructura (GU-0019), Nota de antecedentes preparada para este informe.

Un resultado clave de la reforma del sector de la electricidad fue el rápido aumento de la cobertura, de 53% en 1996 a 70% en 1999⁶⁸. Sin embargo, los precios también han aumentado sustancialmente, pues las empresas de distribución privatizadas están autorizadas a traspasar al consumidor las variaciones en el costo de compra de la energía. Para proteger a los consumidores residenciales del aumento de los precios de la electricidad, el gobierno introdujo una tarifa social, que mantuvo el precio de la electricidad en alrededor de US\$0,08 por kWh para todos los clientes residenciales con un consumo de hasta 500 kWh (este límite se redujo luego a 300kWh). El costo de esta subvención, calculado en más de US\$57 millones por año, es sufragado por el INDE con transferencias del Estado. Los umbrales fijados para las tarifas sociales son muy elevados en relación con el consumo residencial típico. La tarifa social sigue favoreciendo desproporcionadamente a hogares que no son pobres, dado que el 60% de los hogares pobres carece de una conexión de electricidad.

En el *sector de telecomunicaciones*, el Decreto 94-96 de octubre de 1996 eliminó obstáculos a la incorporación de nuevas empresas, echó las bases para aumentar la cobertura y fiabilidad por conducto de la privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), y redefinió la función del sector público en la formulación de políticas y la reglamentación⁶⁹.

Las principales condiciones para el desembolso incluían, para la presentación de la operación al Directorio Ejecutivo, la aprobación de este decreto y, para el desembolso del segundo tramo flotante, la finalización de la privatización de GUATEL. Estas condiciones se cumplieron. El sector de las telecomunicaciones se ha transformado profundamente desde entonces, pues el número total de líneas fijas y líneas celulares pasó de alrededor de 350.000 a más de 1.600.000 en 1996-2001, con lo cual el índice de teledensidad (líneas fijas más líneas celulares por 100 habitantes) se elevó de 4,2% a 17,2%. Una consecuencia de la liberalización ha sido la necesidad de reequilibrar el costo de las llamadas para eliminar la subvención cruzada entre llamadas internacionales y locales. En consecuencia, los abonos mensuales para llamadas locales se decuplicaron de US\$0,51 a US\$5,64 en el contexto de grandes aumentos en la calidad del servicio y la fiabilidad. El reequilibrio, combinado con una mayor competencia, llevó a una extraordinaria reducción de los costos de las llamadas de larga distancia, de US\$1,5/minuto a los Estados Unidos en 1996, a alrededor de US\$0,3/minuto en 1998.

En el sector de la *aviación civil*, los objetivos eran fortalecer a la *Dirección General de Aviación Civil* y trasladar al sector privado el financiamiento de la nueva infraestructura de transporte por vía aérea. Las condiciones de desembolso incluían, para el tramo inicial, la ratificación de una Ley de Aviación Civil, que se cumplió, y para el desembolso del

⁶⁸ Estadísticas nacionales oficiales de cobertura suministradas por el organismo reglamentario, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE).

⁶⁹ La información fáctica presentada en esta sección se ha tomado de V. Foster y C. Araujo, *Does infrastructure reform work for the poor? A case study of Guatemala*, Banco Mundial, 2004, o ha sido suministrada directamente por la Superintendencia de Telecomunicaciones.

segundo tramo flotante, la concesión para la operación del aeropuerto de La Aurora. Este segundo tramo se canceló porque el BID no recibió información acerca de los estudios previstos en el contrato para los cuales se habían contratado consultores y contratistas. Un factor de complicación fue la intención del gobierno de ampliar el proceso de la concesión para incluir la construcción de un nuevo aeropuerto, que estaba en conflicto con las condiciones del préstamo.

Los objetivos del programa de hidrocarburos eran impartir una orientación de mercado a la cadena de suministro (es decir, la importación, refinación, distribución y transporte de productos de petróleo) mediante la legislación respectiva y atribuir una función reguladora a la Dirección General de Hidrocarburos. Las condiciones para la liberación del tramo inicial incluían la aprobación de una Ley de Comercialización de Hidrocarburos, el Decreto 97-109; esta condición se cumplió en 1997. La propuesta de préstamo indica que, en relación con los hidrocarburos, el “logro de las actividades de desarrollo dependerá del éxito del gobierno en sus gestiones para movilizar inversión privada”. No obstante, la propuesta de préstamo no presenta medios para cuantificar ese éxito ni incluye una condicionalidad en ese sentido. La propuesta pasa a señalar que “si no se obtiene esta inversión, en el mejor de los casos los cambios en el marco legal y reglamentario tendrían un efecto marginal”. Al parecer esto es lo que ha ocurrido en el sector de los hidrocarburos.

La finalidad de la reforma del *marco de inversiones* era promover la competencia en el mercado y movilizar la inversión nacional y extranjera con el incentivo de un régimen jurídico bien fundado y previsible. Aunque la propuesta de préstamo contiene una descripción de este objetivo, la matriz de políticas no contiene ninguna condicionalidad específica y, si bien mencionan este componente, los ISDP poco dicen de los progresos logrados en esa esfera. Por lo tanto, no ha sido posible evaluar este aspecto del programa.

A modo de evaluación general, cabe decir que los logros en el marco del préstamo revelan dos situaciones muy diferentes, una para la electricidad y las telecomunicaciones —un éxito con algunas reservas— y la otra para la aviación civil, los hidrocarburos y el régimen de inversiones. El servicio de electricidad es ahora más fiable y eficiente, a tarifas más elevadas, y se ha ampliado la cobertura, que ahora incluye a las comunidades rurales al amparo de la nueva estructura de propiedad (en gran parte privada) de la planta generadora. En materia de telecomunicaciones se observa una evolución similar. Sin embargo, la ejecución del segundo conjunto de programas es muy inferior, pues aparentemente ha habido muy poco mejoramiento cuantificable en relación con los objetivos en materia de aviación civil, hidrocarburos y régimen de inversiones. Retrospectivamente, cabe decir que se debiera haber prestado más atención a las cuestiones de capacidad institucional y economía política necesarias para apoyar las reformas en tantos sectores simultáneamente. Tal vez habría sido más eficaz un proyecto que se hubiera centrado en menos sectores, con aval político y prioridades sistemáticos.

Rehabilitación y mantenimiento de caminos: En 1995, el Banco aprobó un programa de rehabilitación y mantenimiento de carreteras (GU-0017) por valor de US\$150 millones, acompañado de una operación de cooperación técnica⁷⁰, con objeto de establecer mecanismos sostenibles de financiamiento de los trabajos de mantenimiento; optimizar el uso de los recursos; promover la participación del sector privado en la rehabilitación y el mantenimiento; modernizar la Dirección General de Caminos; y proseguir la rehabilitación de redes, en particular en los departamentos de El Quiché y Huehuetenango. El examen que figura a continuación se refiere a la primera operación, pues la segunda, que se había desembolsado en 50% para mediados de 2004, se había visto afectada por irregularidades comprobadas por el Auditor General del Banco que habían impedido su ejecución y, por ende, el logro de los objetivos de desarrollo aprobados por el Directorio Ejecutivo.

Como otras operaciones de inversión, el primer programa no tuvo un conjunto coherente de metas y parámetros de referencia, y en el documento de préstamo no se explicó la función propuesta del proyecto con profundidad adecuada, circunstancia que dificultó la evaluación e hizo que el análisis presentado en el ITP fuera necesariamente incompleto. En todo caso, parece que los logros en el marco del programa incluyen el establecimiento del Fondo de Mantenimiento Vial (COVIAL) y un mecanismo de financiamiento sostenible para el mantenimiento de los caminos rehabilitados en la forma de un impuesto sobre el petróleo. Para 2003, después del ITP, COVIAL había estado haciendo gestiones para obtener financiamiento con destino al mantenimiento durante cinco años, un resultado institucional importante.

Menos se sabe (y sin trabajos sobre el terreno, no se puede saber, de acuerdo con la documentación disponible) acerca de otros beneficios prometidos del programa. La Dirección General de Caminos inició la subcontratación con operadores privados para los trabajos de mantenimiento y el programa financió obras físicas sobre cuyos resultados de desarrollo no se dispone de información. La red vial de Guatemala tiene una extensión de aproximadamente 26.000 Km., de los cuales 54% (14.000 Km.) corresponde a caminos oficiales o clasificados. De esta red, 4.000 Km. son carreteras primarias y secundarias pavimentadas y secundarias y 10.000 Km. corresponden a caminos terciarios y rurales sin pavimentar. Entre 1996 y 2002, el porcentaje de la red pavimentada rehabilitado y en condiciones mantenibles se elevó de 30% a 75%. El porcentaje de la red sin pavimentar en condiciones mantenibles era de 45% en 2002⁷¹. La rehabilitación de caminos sin pavimentar —importante para la reducción de la pobreza porque propicia la integración de regiones remotas— sigue planteando problemas importantes⁷². El programa se centró principalmente en la red pavimentada transitable durante todo el año, en las regiones más

⁷⁰ ATN/SI-4695-GU, Programa de Modernización de la Administración Vial.

⁷¹ Banco Mundial, Informe No. PID 10624 relativo al proyecto de caminos rurales del BIRF de 2002 en Guatemala.

⁷² Para un análisis que combina las hojas de ruta y el perfil de la pobreza de Guatemala, véase Puri, J., *Transport and poverty in Guatemala: A profile using data from ENCOVI 2000*, Technical Paper No. 8, preparado para el Banco Mundial, 2002.

prósperas de Guatemala. El ITP observa demoras en la preparación de las actividades de inversiones en obras viales en la ZONAPAZ (grupo de departamentos afectados por el conflicto en Guatemala), la región particularmente afectada por el legado de la guerra civil.

El ITP no añade información estructurada acerca de los logros relacionados con otros objetivos institucionales, incluido el objetivo de “optimizar el uso de los recursos”. No presenta un análisis de la “función producción” de la Dirección General de Caminos reorganizada o del despliegue de diferentes fuentes de financiamiento disponible en relación con los objetivos especificados. Según el ITP, el programa ha tenido éxito en lo que concierne a las reformas institucionales emprendidas, pero este juicio parece prematuro, como lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que el componente se incorporó nuevamente en el programa de 1999.

Fortalecimiento del régimen de aduanas: En noviembre de 1994, se aprobó un proyecto de asistencia técnica reembolsable (GU-0082, por valor de US\$1,4 millón) para ayudar a Guatemala a formular y ejecutar un programa de modernización de la Dirección General de Aduanas. El proyecto tenía por objeto abreviar el plazo y reducir los costos de las operaciones de comercio exterior, aumentar la recaudación de aranceles aduaneros y mejorar las condiciones para la inversión en el país mediante un mejor régimen de aduanas. El proyecto fue declarado elegible 32 meses después de la fecha de aprobación por el Directorio Ejecutivo, requirió ocho años y dos prórrogas para ejecutarse, se modificó sin el consentimiento de la Sede⁷³ y se cerró en 2004 con un ITP que no añade información sobre el impacto o la evolución de los indicadores de efectos directos en consonancia con los objetivos.

El análisis de la evolución de las recaudaciones de aranceles en porcentaje del total de importaciones muestra una tendencia desfavorable, que va de un valor medio de 16,6% en 1993-1995 a un valor de 15,9% en 2001-2003⁷⁴. El análisis de la evolución de la inversión (formación bruta de capital fijo e inversión extranjera directa, ambas en porcentaje del PIB) demuestra una tendencia constante de 14,5% y 0,5% para 1995, respectivamente, y de 14,7% y 0,5% para 2003⁷⁵.

Apoyo al comercio exterior: En mayo de 2001 se aprobó un préstamo de apoyo al comercio exterior (GU-0152, por valor de US\$5 millones). El préstamo se ejecuta por conducto del Viceministerio de Integración y Comercio Exterior del Ministerio de Economía. El objetivo es aumentar el acceso a los mercados para las exportaciones de Guatemala, que se ha de lograr mediante el fortalecimiento de la capacidad de este

⁷³ Actas del Comité de Revisión Gerencial-ITP, 23 de marzo de 2004.

⁷⁴ Cálculo con datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el BANGUAT. Los aranceles aduaneros en porcentaje de las importaciones durante los dos periodos, 1993-1995 y 2001-2003, evolucionaron de 7,45% a 4,53%, en tanto que el impuesto sobre el valor agregado sobre las importaciones pasó de 9,2% a 11,4%.

⁷⁵ Datos del BANGUAT.

viceministerio para formular y evaluar la política de comercio, celebrar negociaciones comerciales, organizar consultas dentro del gobierno y con el sector privado y administrar los acuerdos comerciales.

Los objetivos parecen bien identificados y sumamente pertinentes. La ejecución, sin embargo, se ha demorado a causa de demoras en la ratificación legislativa del préstamo y posteriormente debido a la rotación de personal en la unidad del Viceministerio de Integración y Comercio Exterior encargada del programa. El préstamo se ha desembolsado en 40% y todavía no ha demostrado resultados. Hasta la fecha, las características principales de la economía guatemalteca siguen siendo su exceso de importaciones sobre las exportaciones y su elevado déficit en cuenta corriente (mencionado en el Capítulo II), impulsado fundamentalmente por los movimientos de la balanza comercial. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica (CAFTA) y tal vez la Ronda de Doha podrían oportunamente servir de contexto apropiado para evaluar los resultados de esta operación.

Intervenciones en casos de desastres naturales: En noviembre de 1998, se aprobó un préstamo de emergencia por desastres naturales y reconstrucción (GU-0137, por valor de US\$40 millones) a raíz del huracán Mitch, otras tormentas tropicales y los daños causados por el fenómeno de El Niño en 1998. El préstamo, enteramente desembolsado, se ejecutó por conducto del Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda⁷⁶ y tenía dos componentes: la prevención de daños causados por desastres y la “rehabilitación temporal y la reconstrucción permanente de la infraestructura física dañada por los desastres naturales en el transporte, el saneamiento y otros sectores por determinar por el prestatario y el Banco”. El préstamo había sido recomendado y preparado en un breve lapso por la Representación, fue ratificado en menos de dos meses después de la fecha de la aprobación y se había desembolsado en 70% y comprometido en 95% en un plazo de seis meses. La mayoría de los recursos de préstamo (97% según se informa) financiaron la rehabilitación física de la infraestructura dañada por el huracán Mitch; el saldo de estos recursos se destinó a partidas de equipamiento (vehículos, computadoras, comunicaciones, remodelación de un centro de operaciones). El primer componente, preparación para casos de desastre, prevención y gestión de riesgos, recibió poca atención, aunque se realizaron trabajos para reforzar las riberas fluviales. La operación no tenía un sistema de seguimiento y el marco lógico era deficiente (cf. el documento de préstamo). A mediados de 2004 se estaba preparando un ITP. En el borrador que OVE examinó no se formulan observaciones sobre las salvaguardias empleadas para asegurar la calidad de las obras físicas y la transparencia de los procesos de ejecución. Durante el año de desembolso, 1999, no hubo visitas de inspección técnica o financiera.

Salud: En el período que se examina se aprobaron dos programas en el sector de la salud: un préstamo sectorial de tres tramos. En 1995 se aprobó el Programa de mejoramiento de los servicios de salud (PMSS, GU-0023), por valor de US\$25 millones, con el apoyo de

⁷⁶ El monto de US\$2 millones fue ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

un proyecto de cooperación técnica; y un préstamo de inversión: el Programa de mejoramiento de los servicios de salud, Segunda Etapa (PMSS II, GU-0125), aprobado en 1999 por valor de US\$55 millones como una continuación del préstamo anterior. Estos préstamos estuvieron coordinados en lo que concierne a sus objetivos declarados.

El préstamo sectorial se desembolsó enteramente en diciembre de 1999, 11 meses después de la fecha programada originalmente (enero de 1999). El proyecto de cooperación técnica, por otro lado, se terminó en abril de 2002, 39 meses después de la fecha original del último desembolso de enero de 1999 y 76 meses después de su primer desembolso en diciembre de 1996⁷⁷.

A pesar de que en el ITP se dijo que la experiencia de las actividades apoyadas con recursos del préstamo sectorial había sido una “práctica recomendable” que podía repetirse en otros países, también se reconoció que los resultados obtenidos no se debían atribuir al programa, sino al gobierno. Dada la naturaleza del instrumento y el hecho de que el proyecto de cooperación técnica conexo carecía de un marco lógico que permitiera evaluar sus logros, no es posible extraer directamente conclusiones respecto a los resultados de la operación⁷⁸.

En Guatemala, la factibilidad del modelo promovido por el PMSS se pone en tela de juicio debido a tres clases de limitaciones: i) la falta de congruencia entre la utilización propuesta de un sistema amplio de seguimiento, control y evaluación y el contexto imperante de deficiencia institucional; ii) el concepto propugnado de un “paquete básico” está en contradicción con el de integralidad de los servicios, y la definición de un *único* “paquete básico” para todo el país no tiene en cuenta las diferencias en el perfil epidemiológico; y iii) los montos per cápita establecidos para el reembolso de los servicios prestados en el marco del paquete básico se consideran inferiores a los costos reales, en cuyo caso reforzarían los incentivos de prestación insuficiente que existen en un sistema de capitación como el que está aplicando en Guatemala, desincentivarían la incorporación de nuevos proveedores y darían lugar a que el sistema dependiera excesivamente del servicio trabajo voluntario. La evaluación trimestral señaló algunas de

⁷⁷ No ha sido posible identificar la razón a la que obedeció el lento desembolso de las operaciones de cooperación técnica. Sin embargo, en las entrevistas realizadas para este informe, el Ministerio de Salud reconoció su limitada capacidad de recursos humanos en la gestión de proyectos. Los elevados costos de transacción en las operaciones con el BID, mencionados en estas entrevistas, son otra explicación posible de la lenta tasa de desembolso que se ha registrado.

⁷⁸ De acuerdo con el ITP, *el programa logró la mayoría de los objetivos planteados durante el diseño. En particular, i) se preparó, aprobó y entró en vigencia un nuevo código de salud; ii) se aumentó el gasto en salud del gobierno y se re-direccionó el mismo hacia los servicios básicos de salud; iii) se lograron mejoras en la calidad de la ejecución presupuestal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala (MSPAS); iv) se definió un paquete básico de servicios de salud; v) se suministró dicho paquete de servicios a través de la contratación de proveedores privados (organismos no gubernamentales); vi) se simplificaron los procedimientos presupuestales; y vii) se reorganizó la estructura organizacional del nivel central del MSPAS.*

estas cuestiones y propuso medidas correctivas, pero pocas de las propuestas se tuvieron en cuenta en el diseño de la operación complementaria, el PMSS II.

Se deben destacar las largas demoras en el cumplimiento de las condiciones previas para el PMSS II, en particular habida cuenta de que se dispuso de una cuantía importante de recursos del proyecto de cooperación técnica antedicho para preparar la transición entre ambos préstamos. El PMSS II se había desembolsado sólo en 7% a mediados de 2004, cuatro componentes se calificaron de insatisfactorios en el logro de los resultados de desarrollo previstos y la operación fue declarada en situación de *alerta*, cuando ya había transcurrido más de la mitad del plazo de duración programado. A mediados de 2004 el programa sólo era parcialmente elegible, pues no se había cumplido una cláusula relacionada con uno de los objetivos (ampliación de cobertura y la correlativa auditoría y supervisión de las ONG intervinientes). Al parecer se ha llegado a un acuerdo para modificar la cláusula sobre ampliación de la cobertura del siguiente modo: la auditoría y supervisión de las ONG —entre los principales proveedores de servicios del programa— correrían de cuenta del Ministerio de Salud y sus organismos sobre el terreno, en lugar de asignarse a un contratista externo⁷⁹.

El ISDP de diciembre de 2002 reconoció deficiencias en el sentido de que no se habían tenido en cuenta la “realidad” de los hospitales en el diseño de este préstamo. Como el programa tiene un componente sectorial de hospital con dotación completa, esa omisión (si el diagnóstico del ISDP es correcto) constituiría un problema de diseño. Según el documento de préstamo, la problemática de los hospitales públicos es bien conocida (página 6), razón por lo cual cabe sorprenderse de que, sólo seis meses después de declarar la elegibilidad, se haya determinado que el componente debía ser objeto de *revisión e incluso de cambios en los objetivos*, según se dijo en este ISDP⁸⁰.

Como evaluación general, se puede decir que la secuencia del PMSS presenta una visión clara y coherente a largo plazo de la reforma del sector de la salud. La tesis integrada en ambos proyectos es i) que las inversiones en salud en países en desarrollo favorecen a la atención hospitalaria a expensas de la atención primaria, que es más económica y equitativa; y ii) que se pueden obtener ventajas de eficiencia si la función del sector público (en particular, del Ministerio de Salud) se traslada de la provisión de atención a una función reglamentaria y de determinación de políticas. Lamentablemente, la secuencia del PMSS no prevé la recopilación de datos para sustentar esta tesis. El préstamo sectorial promovió la contratación de ONG y otros proveedores externos, sin un

⁷⁹ Si bien este enfoque es esencialmente correcto, ya que el seguimiento y la evaluación de los proveedores contratados es una actividad permanente y, fundamentalmente, incumbe al sector público, su ejecución es arriesgada si no se cuenta con un apoyo institucional adecuado, dada la limitada capacidad del Ministerio de Salud, en particular en los planos local y regional.

⁸⁰ Otro aspecto que cabe mencionar, pues no se trata de la primera operación del BID en el sector en Guatemala, es que el ISDP de diciembre de 2002 subrayó, como una lección aprendida, la importancia que tiene el diseño de componentes sencillos, bajo la responsabilidad de instancias de coordinación compatible con la jerarquía institucional y metas claramente definidas con indicadores claves de desempeño.

sistema de supervisión y evaluación para efectuar el seguimiento de los datos de cobertura, costos y ejecución y la calidad de los servicios prestados por contrata. Este es un problema de diseño i) que puede haber llevado a que el gobierno hiciera gastos inapropiados y a que el Banco errara al autorizar el desembolso de tramos; y ii) que hizo casi inevitables las demoras en la ejecución de la operación complementaria.

La documentación del Banco sobre el PMSS (es decir, el documento de préstamo para el PMSS II, los ISDP y el ITP del PMSS I) mencionan logros importantes en la ampliación de la cobertura (a una población adicional de tres millones de personas, aproximadamente), sin reconocer que, en ausencia de parámetros de referencia y de un seguimiento adecuado, esas cifras son puramente teóricas⁸¹. La bibliografía no explica ni discute los componentes del paquete básico de servicios financiado por el Banco que puedan incidir en la pertinencia y sostenibilidad del modelo promovido por el PMSS.

El Ministerio de Salud está ahora elaborando una propuesta respecto de un tipo de contrato “orientado por resultados” con los proveedores y realizando una evaluación de los proveedores existentes y una encuesta por hogares que podría servir para establecer un parámetro de referencia de los beneficiarios. Estas valiosas iniciativas debieran servir para que se puedan adoptar decisiones mejor informadas. Sin embargo, al parecer no se han formulado todavía propuestas para evaluar integralmente la eficiencia y efectividad del modelo de capitación elegido y calcular el costo real del paquete básico de servicios en entornos alternativos. Es imprescindible contar con análisis de este tipo para que el país y el Banco puedan saber si el enfoque del PMSS es en verdad apropiado para el país.

Vivienda: El objetivo del préstamo GU-0022, el Programa de Vivienda enteramente desembolsado que se aprobó en 1997 para un préstamo de US\$53,1 millones, era mejorar la equidad y eficiencia de los mercados de vivienda de Guatemala y aumentar el nivel de la inversión en vivienda ocupada por hogares de bajos ingresos. El gasto público en el sector de la vivienda se ha mantenido en un nivel inferior a los compromisos de la paz, y el déficit de vivienda se calcula ahora en 1,5 millones de unidades⁸² en un país que, según se estima, tiene cerca de 2,5 millones de hogares.

Mediante el apoyo a diversas soluciones habitacionales, se calcula que el programa financiado por el BID ha ayudado a suministrar una solución de vivienda (que se

⁸¹ En la evaluación del PMSS de mitad de periodo se reconocieron los problemas relacionados con la falta de parámetros de referencia y datos de cobertura fiables (página 6): La primer limitante fue la falta de indicadores cuantitativos debido a que no se levantó una línea basal, por lo que no existió punto de referencia o de comparación antes y después del proyecto. Por otro lado se sumó la ausencia de mecanismos de monitoreo y por ende de indicadores de avance del proyecto, por lo que no nada más no existió un punto de referencia, sino que se carecía de un medidor o termómetro del progreso de los Subprogramas.

⁸² N. Cely et al., citado en la nota a pie de página 22, página 131.

valorizó) a cerca de 40.000 familias beneficiarias⁸³. El programa colaboró con 30 intermediarios y más de 100 promotores. Las subvenciones se distribuyeron por medio de diferentes tipos de soluciones de vivienda. Distorsionando los objetivos y el diseño del programa, más de la mitad de las subvenciones se canalizaron a través de urbanizadores en la modalidad de lotes con servicios, en un procedimiento acelerado que agotó los recursos del programa en dos años preelectorales, cuando se había previsto que los desembolsos se hicieran en un plazo de cuatro años. Noventa y tres por ciento del monto de la subvención se destinó a lotes con servicios, urbanizaciones y nueva construcción en lotes de propiedad de beneficiarios; estos dos últimos componentes favorecieron a beneficiarios que tendían a tener ingresos relativamente elevados. En cuanto a los lotes con servicios, muchos estaban ubicados en zonas remotas, muchos adolecían por lo menos de un factor de riesgo que los hacía vulnerables a los fenómenos naturales, el 65% estuvo desocupado por más de dos años después del desembolso de la subvención y muchos en ese momento carecían de servicios de electricidad, agua o saneamiento. La “ventanilla social” del programa que debía haber recibido el 60% de los recursos del programa recibió el 9%, pues el grueso de los recursos se encauzó hacia la “ventanilla comercial”, en la que los promotores desempeñaron un papel importante en la organización de la demanda, facilitando el proceso de solicitud para los beneficiarios y gestionando la tramitación de las solicitudes de subvenciones. La función de los promotores, en particular en la selección de beneficiarios, impartió un sesgo a lo que por diseño debía ser un programa de subvención de la demanda a favor de la oferta de lotes con servicios, algunos de ellos con casas construidas por los promotores.

Educación: Durante el período que se examina se aprobaron dos programas en el sector de la educación: *Apoyo a la reforma educativa*, GU-0037, aprobado en 1997 por valor de US\$15,4 millones; y *Apoyo a la reforma educativa II*, GU-0131, aprobado en 2001 por valor de US\$22 millones. Los programas surgieron de los acuerdos de paz, que formularon el objetivo de establecer un sistema de enseñanza que contribuyera a la creación de una sociedad más equitativa. El documento de préstamo del primer programa indicó que este sería el primer paso en un proceso tripartito de reforma encaminado a garantizar el acceso universal a la educación preescolar y básica (grados primero a noveno). El objetivo del primer programa era mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria y, específicamente, reducir la tasa de repetición media i) en la escuela primaria de 15,3% en 1996 (parámetro de referencia) a 13% en 2001; y ii) en el primer grado de 27,1% en 1996 a 22% en 2001. El objetivo del segundo préstamo era respaldar “actividades clave que apoyen la reforma educativa: el fortalecimiento de la capacidad institucional para entregar servicios educativos, y el aumento de la cobertura y calidad educativa”. Sin embargo, esta operación se canceló en 2003 después de que en el componente de formación normalista se introdujeron modificaciones propugnadas por el gobierno que concluyó su mandato en enero de 2004, razón por la cual el gobierno y el

⁸³ Este párrafo adopta las conclusiones de una evaluación reciente del programa encomendada por el Banco: CHF International/Guatemala, *Socioeconomic/operational evaluation of the Guatemalan Housing Fund–FOGUAVI*, 2004. El uso de los fondos en el marco de este programa se investigó en un informe de 2004 del Auditor General del BID.

Banco tuvieron que definir en qué forma se continuarían las actividades en el sector en momentos en que está tocando a su fin la primera operación casi enteramente desembolsada.

El programa del préstamo GU-0037 formó parte de una iniciativa que incluía apoyo del Banco Mundial en la forma de un proyecto de educación básica. Ambas operaciones fueron ejecutadas por la misma unidad ejecutora en el Ministerio. Hubo una división del trabajo; el proyecto del Banco Mundial, que se preparó más rápidamente que el del BID, se focalizó en las cuestiones de gestión y cobertura, incluido el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), y el del BID se concentró en la calidad de los servicios de educación, libros de texto, diseño de planes de estudio, formación normalista de profesores y métodos pedagógicos. Ambos programas dedicaron recursos a la participación comunitaria. Ambos se vieron afectados por una asignación decreciente de fondos presupuestarios y de contrapartida para sus actividades en 2000-2003, así como por la intensa rotación de personal que caracterizó al comienzo del período administrativo del gobierno que concluyó su mandato en enero de 2004. El huracán Mitch llevó a la reprogramación de un tercio del monto del préstamo del BID para la reconstrucción de escuelas; según la información suministrada por el Banco, esa fue una de las causas por las cuales no se logró el objetivo de formación normalista (círculos de calidad) y se logró en forma insuficiente el objetivo de educación preprimaria por medio de los llamados Centros de Aprestamiento Comunitario en Educación Preprimaria (CENACEP). Sin embargo, la reprogramación de recursos relacionada con el huracán fue sólo una de las razones a las que se debieron los logros insuficientes antes mencionados. Otro factor fue que el componente correspondiente no tenía prioridad para el gobierno que concluyó su mandato en enero de 2004.

Según se demostró en los trabajos de antecedentes preparados para este informe⁸⁴, no se lograron las metas del programa con respecto a las tasas de deserción y repetición, principalmente porque las variables en cuestión están influidas por factores que escapan al control de los componentes del programa. Lo que esto indica es que la cadena de resultados entre los insumos del programa y los efectos deseados no se evaluó adecuadamente y que, en consecuencia, el diseño del programa no fue enteramente adecuado.

Inversión y compensación sociales: En 1996-1998 se aprobaron cuatro proyectos en inversión y compensación sociales en el marco de los acuerdos de paz, con objeto de beneficiar a la población afectada por la guerra: Programa de preinversión para la paz (GU-0128; préstamo por valor de US\$8 millones; junio de 1998); DECOPAZ (GU-009; US\$50 millones, noviembre de 1996); FIS (GU-0071; US\$42,3 millones; julio de 1996) y FIS-PRORIENTE (GU-0127; US\$90 millones; diciembre de 1998). Seguidamente se examinará cada uno de estos proyectos por su orden.

⁸⁴ Proyecto de apoyo a la reforma educativa, Nota de antecedentes preparada para este informe.

Preinversión para la paz: El Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión (SINAFIP) en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es la entidad oficial de Guatemala para los estudios de preinversión, pero sólo puede responder a una fracción de las solicitudes de análisis de prefactibilidad, factibilidad y costos-beneficios que recibe del sector público. El proyecto de Preinversión para la paz opera por intermedio del SINAFIP con el objetivo de aumentar la capacidad de este último y racionalizar tanto las inversiones públicas relacionadas con la paz como la presentación de las propuestas a los donantes. El proyecto surgió en respuesta a una presentación del gobierno ante el Grupo Consultivo de 1997 en la cual parecía que la magnitud de las inversiones propuestas hacía imprescindible un esfuerzo para reforzar la capacidad de análisis de preinversión.

Hasta la fecha, se han llevado a cabo unos 750 estudios de proyectos. Menos de la mitad se relacionan con proyectos potenciales en la esfera prioritaria declarada de la operación, la ZONAPAZ⁸⁵. Contrariamente a las intenciones anunciadas en el documento de préstamo, los sectores abarcados en los estudios guardan poca relación con las áreas de intervención priorizadas en los acuerdos de paz⁸⁶. No se sabe qué porcentaje de estudios influyó en las decisiones de inversión o se tuvo en cuenta formalmente en la preparación de los proyectos porque este aspecto no se siguió en el curso de la operación. Ni el Banco ni el SINAFIP trataron de promover el uso de los estudios para iniciativas que los donantes o los ministerios sectoriales podrían haberse interesado en financiar⁸⁷. No se puede decir que se haya logrado el objetivo de racionalizar la inversión pública relacionada con la paz. La operación puede haber contribuido temporalmente al fortalecimiento institucional del SINAFIP mediante la adición de tres profesionales a su plantilla; sin embargo, no hay ninguna garantía de que los puestos correspondientes se mantendrán después de finalizado el proyecto, actualmente desembolsado en 68%.

DECOPAZ⁸⁸: El objetivo de DECOPAZ es ayudar a la recapitalización física, humana y social de las zonas más gravemente afectadas por el conflicto armado. El programa representó una respuesta novedosa a un problema esencial en Guatemala después de la firma del Acuerdo de Paz, esto es, la necesidad de reconstruir comunidades y promover el desarrollo local en zonas que habían sido muy afectadas por el conflicto armado interno.

⁸⁵ Un área de ocho departamentos afectados por el conflicto, a la que posteriormente se agregó un noveno departamento, el Petén, ZONAPAZ es la región prioritaria para la compensación social posconflicto en el marco del Acuerdo de Paz.

⁸⁶ Para más detalles, véase Evaluación del programa de preinversión para la paz (GU-0128), Nota de antecedentes preparada para este informe.

⁸⁷ En una oportunidad FONAPAZ solicitó copia de algunos estudios para ciertos departamentos y en otra oportunidad el Instituto de Fomento Municipal de Guatemala (INFOM) también solicitó algunos perfiles de proyecto (entrevista con personal del SINAFIP, mayo de 2004).

⁸⁸ Un análisis más minucioso se expone en Programa de desarrollo comunitario para la paz (DECOPAZ), Nota de antecedentes preparada para este informe. La Nota es una contribución a la discusión, al igual que las bien razonadas opiniones e informes presentados a OVE por la Región II en atención a la Nota. La “verdad” acerca de este proyecto innovador no se puede saber debido a la falta de trabajos especiales sobre el terreno y datos empíricos sistemáticos sobre los resultados y efectos directos en el marco de DECOPAZ.

El documento de préstamo señaló que, si bien había adquirido experiencia en proyectos de participación comunitaria, el Banco no había adquirido esa experiencia en situaciones posteriores a un conflicto. Se diagnosticó la necesidad de mejorar las condiciones de las comunidades traumatizadas elegibles y se propuso recurrir al vehículo de subproyectos que se financiarían con recursos del programa como medio para ayudar a organizarlos. En sucesivas iteraciones, la zona geográfica de focalización se redujo a 13 municipios (posteriormente 16) en la parte norte del departamento de Huehuetenango (que no fue el departamento más gravemente afectado por el conflicto) y el municipio de Ixcán en el departamento de Quiché. Después de dos prórrogas, el programa está casi enteramente desembolsado.

DECOPAZ se ejecutó mediante una compleja estructura administrativa y de gestión que no estaba en consonancia con los principios de sencillez y agilidad enunciados en el Perfil I del programa. Los elementos de la estructura de gestión fueron creaciones *ad hoc*, que debían suprimirse al terminar el programa. Colectivamente, la Junta directiva del programa, que no tiene ninguna otra función en los asuntos públicos, la Secretaría ejecutiva, la Unidad técnica y las Entidades de primer piso creadas para ayudar a las comunidades, han consumido el 32% de los recursos asignados al programa por el BID y el prestatario, esto es, un nivel de costos excesivo, pero que quizá habría sido aceptable en una versión anterior del programa (el Perfil II), en cuyo contexto se debían realizar trabajos experimentales para constituir instituciones duraderas, compatibles con las estructuras competentes establecidas, con miras a un modelo sostenible de recapitalización social. En la forma en que se aprobó y ejecutó, el programa fue aparentemente menos ambicioso de lo que se había previsto durante la fase preparatoria y acabó produciendo resultados no muy diferentes de los que cabe esperar de los Fondos de Inversión Social. La mayoría de las inversiones (respondiendo a la preferencia declarada de las comunidades) se hicieron en educación y otras infraestructuras sociales en las que el tipo de proyecto más frecuente fue la construcción de escuelas. DECOPAZ no tuvo éxito en la promoción de proyectos productivos. El gasto en esta categoría fue inferior a la mitad del nivel previsto en el momento de la aprobación.

No se puede hacer una relación sistemática de los resultados porque el programa no tuvo un marco de resultados y un sistema de seguimiento adecuados. El programa puede haber desempeñado una función en algunos casos mediante la creación de capital social y el fomento de la conciliación, y acaso haya contribuido de ese modo a impedir que volvieran a estallar conflictos. En la medida en que (como lo ha informado la estructura ejecutora del programa) los docentes y otros elementos educativos esenciales estén presentes en las localidades en las que se construyeron escuelas, habrá por lo menos un elemento de sostenibilidad, reforzado por la función que se dice que DECOPAZ desempeñó para obtener gastos públicos recurrentes a favor de las comunidades beneficiarias. Sin embargo, no se dispone de una documentación inequívoca de todo esto, lo que significa que poco se puede decir en términos de efectos directos. Las demoras de ejecución, a las que se debe que algunos subproyectos de primera generación aprobados hace nueve años estén todavía en proceso de ejecución, no son un buen presagio de progreso en la producción del tipo de resultados que sirvieron de base al programa en

primer lugar. Además, la inversión de grandes cuantías de recursos fuera del sistema formal aparentemente ha causado problemas con los alcaldes de los municipios beneficiarios y los Concejos departamentales de desarrollo que no han sido consultados sobre la actividad de inversiones en el marco de DECOPAZ.

FIS y FIS-PRORIENTE⁸⁹: Hasta un tercio del gasto de inversión pública en Guatemala se canaliza por conducto de fondos y programas que obvian y en parte se yuxtaponen a los programas administrados por las estructuras normales del Estado⁹⁰. La falta de coordinación impulsó el gobierno que asumió el poder en 2004 a ordenar un estudio sobre la proliferación de fondos especiales y su interacción con las actividades “normales” de los ministerios sectoriales. El Fondo de Inversión Social (FIS) es uno de estos fondos especiales. Establecido en 1993 por ocho años, con su propia personería jurídica, el FIS funcionará al amparo de una prórroga hasta 2006. El Banco lo apoyó con dos operaciones, GU-0071, el Fondo de Inversión Social de Guatemala, con el objetivo de “mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre de Guatemala”, y GU-0127, el Proyecto de Desarrollo para Oriente, con el objetivo de “establecer procedimientos en el FIS para fortalecer y promover la gestión del desarrollo local y atender a las necesidades de infraestructura socioeconómica más urgentes de la población rural pobre”.

El documento de préstamo de la operación GU-0071 dice que el programa financiará inversiones en proyectos de pequeña escala orientados a mejorar la situación socioeconómica de la población rural pobre del país. Las pruebas⁹¹ indican que este objetivo se cumplió: El FIS suministró a OVE una información relativamente detallada del flujo de fondos y el número de proyectos y obras pequeñas que se financiaron. En cuanto a la focalización en la pobreza, los datos suministrados por el FIS indican que cerca del 47% de las inversiones se destinaron a los municipios en la categoría de “pobreza extrema”. Sin embargo, hay poca información acerca de cómo se eligieron los beneficiarios y los proyectos y ninguna información acerca de los resultados que permitiría evaluar ex post si mejoraron las condiciones de vida de los pobres rurales de Guatemala, en qué grado y de qué manera. El ITP, distribuido en 2002, es vago y está dedicado a afirmaciones no

⁸⁹ Para una evaluación, véase Fondo de inversión social de Guatemala: Nota evaluativa, Nota de antecedentes preparada para este informe, y también El componente Proriente del Programa Fondo de Inversión Social, Nota de antecedentes preparada para este informe.

⁹⁰ A los seis fondos especiales más grandes se les asignó el 26,9% de los recursos destinados a inversiones públicas en 2003. El porcentaje de financiamiento de inversiones públicas asignado a los fondos y programas especiales (dependencias de la Presidencia) fue de 25,5% en 2000; 30,2% en 2001; y 24,6% en 2002 (información presupuestaria en www.minfin.gob.gt).

⁹¹ Véanse a) FIS: Informe de Evaluación General Ex post BID 943; b) Asesoría Manuel Basterrechea Asociados: Evaluación del Nivel de Implementación en el FIS de su Sistema de Monitoreo Ambiental; c) SEGEPLAN, Informe Global de Fondos Sociales Guatemala 1998; y d) Banco Mundial: *Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Republic of Guatemala for a Second Social Investment Fund Project* (1998).

documentadas⁹². El proyecto tenía un componente dedicado a fomentar la capacidad de autogestión de las comunidades rurales por medio de un programa de organización comunitaria. El ITP declara que este objetivo se alcanzó, pero no presenta ni datos ni análisis en sustento de esa afirmación.

A juicio de OVE, el FIS en Guatemala se ha convertido en un vehículo eficiente para financiar obras de infraestructura de pequeña escala⁹³ en comunidades rurales, fortaleciendo de ese modo la capacidad operativa de las organizaciones intermediarias al servicio del grupo destinatario. Los donantes (incluidos el BID, el Banco Mundial, el banco Kreditanstalt für Wiederaufbau-KfW, el Japón y otros donantes) han propugnado enfoques coherentes e intervenido en la fijación de criterios sobre las normas de proceso y gestión. Sin embargo, todavía no se han documentado los resultados de desarrollo generados en ese contexto.

Esta observación se aplica también al proyecto PRORIENTE, GU-0127. El proyecto se proponía beneficiar a los municipios con un alto grado de exclusión en la parte oriental del país, que se iban a seleccionar de acuerdo con un índice de exclusión. Los recursos se iban a asignar a los municipios seleccionados mediante un proceso participativo que incluía las comunidades, las autoridades locales y el FIS, con miras a priorizar las necesidades de inversiones. Las llamadas Asociaciones de Desarrollo Local (organizaciones comunitarias sin fines de lucro constituidas con fines a largo plazo y por la duración del proyecto) eran el *locus* de intermediación entre el FIS y las comunidades.

Los datos sobre distribución de los proyectos compilados por OVE⁹⁴ indican que los proyectos en realidad se eligieron muy independientemente del nivel de pobreza y desarrollo humano en los departamentos y municipios en los cuales estaban ubicados. Por ejemplo, tres de los cuatro municipios con la mayor inversión en el marco del proyecto tenían niveles de pobreza inferiores al promedio nacional, en tanto que tres de los cuatro municipios con la inversión más baja exhibían niveles de pobreza superiores al promedio.

PRORIENTE ha ayudado a aumentar el acceso a la infraestructura socioeconómica en beneficio de cerca de medio millón de habitantes en la parte oriental de Guatemala. Sin embargo, su especial dimensión participativa, diseñada como medio de focalizarse en la pobreza, sólo ha resultado válida en grado limitado. El proyecto, además, puede presentar problemas relacionados con la sostenibilidad de las inversiones realizadas en la medida en que no hay ninguna prueba de que se hayan concertado acuerdos entre el FIS y los

⁹² Lo siguiente ilustra este punto: “El FIS benefició con algún nivel de satisfacción en sus necesidades básicas a cerca de 3.5 millones de personas en situación de pobreza y viviendo en aldeas, caseríos, cantones y parajes ...” (subrayado añadido).

⁹³ Las escuelas eran el tipo más importante de inversión financiada con recursos del proyecto del BID (44% de las inversiones). Obsérvese que según los datos suministrados por el FIS, el 55% de las inversiones beneficiaron a comunidades indígenas.

⁹⁴ El componente PRORIENTE del programa Fondo de Inversión Social, Nota de antecedentes preparada para este informe.

ministerios sectoriales (conforme se dispone en el contrato de préstamo) para que estos últimos garantizaran el mantenimiento de las obras construidas en el marco del proyecto.

Desarrollo sostenible; Programa de Desarrollo Sostenible del Petén: De cinco proyectos aprobados en agricultura, gestión de recursos naturales y desarrollo rural sostenible, sólo uno, el proyecto Petén (GU-0081), denominado Programa de Desarrollo Sostenible, se conforma al criterio de desembolso definido a principios de este anexo para una evaluación en este informe. Este programa procura abordar la problemática de desarrollo del Petén, el departamento más grande de Guatemala, que ocupa un tercio del territorio nacional con sólo el 3% de la población nacional, una frontera agrícola que recibe corrientes migratorias internas y una zona caracterizada por el agotamiento de bosques y recursos naturales en la que, en tiempos recientes, ha habido una intensificación del tráfico de drogas y la delincuencia organizada. El propósito del Programa de Desarrollo Sostenible del Petén (“contribuir al manejo sostenible de los recursos naturales y a la preservación del patrimonio cultural de Petén, a través de proyectos piloto económicamente sostenibles”) se ha de lograr mediante cuatro componentes: regularización de la tenencia de tierra; protección de lugares seleccionados del patrimonio cultural y creación de servicios para el turismo; gestión de recursos naturales y sistemas de producción agrícola sostenibles; y “fortalecimiento institucional”.

Trabado por un entorno institucional muy difícil, el Programa de Desarrollo Sostenible del Petén (como se demostró en el Capítulo IV *supra*) es el más demorado de los proyectos de la cartera que se examinaron para este informe. Las siguientes fechas en la vigencia del proyecto, que se había desembolsado en 45% a mediados de 2004, se explican por sí solas: Perfil I, julio de 1994; aprobación, noviembre de 1996; firma, septiembre de 1997; elegibilidad, marzo de 1998, lo que quiere decir que las actividades sobre el terreno estuvieron en condiciones de comenzar cuatro años después de la iniciación del proceso. En esa etapa, se necesitaron 12 meses para contratar mediante licitación internacional a la compañía que ejecutaría el programa, 13 meses se dedicaron a la negociación con el gobierno (Fontierras) para identificar las 45.000 hectáreas cuya tenencia se legalizaría; y 22 meses se dedicaron a establecer un parámetro de referencia para el programa. Según una evaluación reciente realizada en el marco del proyecto, transcurrieron 33 meses entre la firma del decreto que autorizó al Ministerio de Finanzas a firmar el contrato de préstamo y la iniciación de las actividades sobre el terreno⁹⁵. En cuanto al segundo tema, el de las estructuras separadas, la presencia en Petén del organismo executor elegido es incidental porque aparentemente está aislado de las instituciones locales pertinentes y en particular del sistema de coordinación y priorización de la inversión pública del Concejo Departamental.

La evaluación mencionada indica que i) en el componente de tenencia de la tierra se lograron algunos resultados pertinentes en la forma de legalización de 45.000 hectáreas que beneficiaron a 385 familias para principios de 2004, aunque hasta febrero de 2004

⁹⁵ H. Martínez: “Evaluación del Programa de Desarrollo Sostenible del Petén, Informe final de consultoría”, Guatemala 2004.

sólo se había otorgado el 57% de los títulos de dominio correspondientes; ii) hay esperanza de que la restauración de ciertos sitios dentro del componente de patrimonio cultural/turismo se pueda completar en 2004; iii) en cuanto al componente de gestión de recursos naturales, “las metas para las actividades sobre manejo forestal comunitario, manejo forestal, plantaciones e investigación forestal, agroforestal y agrícola sostenible, definitivamente no van a ser logradas por el programa”; y iv) en cuanto al cuarto componente, el fortalecimiento institucional, se observa muy poco progreso cuantificable.

Tres hechos y circunstancias ayudan a explicar la situación del proyecto: i) la dificultad general para establecer arreglos de ejecución para los proyectos de desarrollo de área, dado que estas clases de proyectos requieren inversiones y actividades en varios sectores y la participación de muchos actores; ii) el hecho que (debido a la naturaleza multisectorial de los objetivos) el gobierno y el Banco decidieron inicialmente localizar el proyecto en la Secretaría de Planificación (fue esta decisión, posteriormente revocada, la que obligó a contratar a un organismo ejecutor); y iii) las dificultades notificadas de coordinación con los donantes que demoraron la recepción del financiamiento de donaciones para el componente de adjudicación de títulos de dominio: según informó la Región II, la demora en la identificación de los terrenos para los que se iban a expedir títulos se debió en parte a la decisión del gobierno de adjudicar títulos sobre tierras que originalmente se habían destinado al financiamiento con donaciones que, en definitiva, no se recibieron; posteriormente se usaron recursos del préstamo para regularizar la ocupación de otras tierras.

Reforma judicial: A pesar de numerosas contribuciones de fuentes nacionales e internacionales, incluido el Programa del BID de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia aprobado en 1998 (GU-0092), la modernización de la administración de justicia se encuentra entre los procesos menos adelantados que se definieron en el Acuerdo de Paz. Ha habido algún progreso en cuanto al acceso (aunque no para la población indígena) gracias al establecimiento de nuevos tribunales. Sin embargo, los persistentes problemas de deterioro de la independencia de las decisiones judiciales, la limitada transparencia administrativa, las limitaciones de recursos humanos ante los condicionamientos presupuestarios y otros problemas socavan los progresos que pueda haber habido en la cobertura⁹⁶.

El objetivo de desarrollo de la operación apoyada con recursos del Banco, que se había desembolsado en 70% en abril de 2004 y cuya fecha final proyectada de desembolso se ha prorrogado en dos años hasta marzo de 2005, era “fortalecer el Estado de Derecho democrático y pluricultural mediante el apoyo a las instituciones del sector justicia, a nivel de cada institución y de coordinación entre las mismas, para mejorar el acceso y la calidad de los servicios”. El programa no tiene hasta la fecha un sistema uniforme de indicadores; los indicadores del éxito enunciados en el documento de préstamo son imprecisos y no se advierte con suficiente claridad en casos clave cómo se supone que se

⁹⁶ Para más detalles, véase Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Proceso de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia: Avances y dificultades, 2003.

han de cuantificar. Se ha previsto realizar una evaluación a principios de 2005 como un insumo para una posible segunda fase. La situación descrita en lo que se refiere a los indicadores seguramente complicará el proceso de evaluación.

Ciertas consideraciones indican que el programa podría tener problemas para lograr sus objetivos, salvo quizás en una versión de escala más reducida, aunque generó beneficios en la forma de suministro de bienes de capital (incluidos sistemas de información), capacitación impartida y establecimiento de cuatro centros de administración de justicia que, según un ISDP reciente, atendieron 18.162 causas en un lapso de 18 meses, la mitad de las cuales se resolvieron. Seguidamente se enuncian las consideraciones que hacen abrigar dudas en cuanto a la capacidad del programa para lograr su objetivo:

- i) Reducción informal de la escala: las metas clave del componente de acceso a la justicia señaladas en el documento de préstamo no fueron presupuestadas adecuadamente y se ha procedido informalmente a reducir su escala (entre otros aspectos: se establecieron cuatro en vez de ocho centros de administración de justicia, se construyeron o remodelaron 36 en vez de 47 juzgados de paz y se pusieron en funciones tres en vez de 10 fiscalías distritales).
- ii) Cuestiones institucionales: En 1997 el Acuerdo de Paz creó lo que hoy se llama la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Encargada de la promoción del consenso sobre un conjunto de reformas específicas, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ) es un actor con gran legitimidad, parte de la institucionalidad del Acuerdo de Paz, pero no tiene una función ni participa en el programa. El organismo ejecutor especial para el programa, la Instancia Coordinadora de la Modernización de la Justicia, ocupa poco espacio fuera de la ejecución física del programa. El objetivo de la “coordinación entre las instituciones” y las mejoras sistémicas perseguidas mediante la coordinación no pueden alcanzarse sin la CNSAFJ.
- iii) Sostenibilidad financiera: Un ejemplo de las dificultades a este respecto es el desistimiento de la acción judicial apoyada en el marco del programa en el Instituto de la Defensa Pública cuando se redujo el financiamiento [fecha] debido a recortes en los fondos de contrapartida.
- iv) Sociedad civil: la información de que dispone OVE indica que hay poca participación efectiva de la sociedad civil a los efectos del programa y que lo propio ocurre con la formación de consenso a ese respecto⁹⁷; sin embargo, esa participación parece especialmente pertinente en el caso de este programa.

En general, hasta ahora el programa ha producido cuantitativamente resultados menos importantes que los prometidos. El programa opera en un área particularmente contenciosa

⁹⁷ Véase también MINUGUA, Informe ante la reunión del Grupo Consultivo en Guatemala, 2003; en este informe figuran diversas observaciones evaluativas sobre el programa GU-0092.

de la política pública y, como otras operaciones, se ve afectado por insuficiencias de financiamiento por parte del gobierno. Sin embargo, el programa adolece asimismo de problemas de diseño, no sólo debido a los aspectos institucionales mencionados, sino también debido a la falta manifiesta de correspondencia entre la estructura y los componentes del proyecto y sus promesas en materia de logros.

**CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DEL BANCO SOBRE SUPERVISIÓN DE LA CARTERA:
DECLARACIÓN DE LA REGIÓN II**

PENDIENTE

LECCIONES APRENDIDAS, 1993-2003: DECLARACIÓN DE LA REGIÓN II

PENDIENTE

Comentarios del Gobierno de Guatemala Diciembre de 2004

COMENTARIOS A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS PARA GUATEMALA ELABORADO POR LA OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE

- El documento en mención presenta una evaluación amplia de las operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo en Guatemala durante el período 1993-2003. Consideramos que buena parte de las conclusiones son válidas y evidencian los aciertos y errores en cuanto a la coherencia, eficiencia y efectividad de las operaciones en Guatemala.
- Es importante señalar que durante el período que abarca la evaluación, el país experimentó una serie de cambios importantes. Entre ellos, la firma de los Acuerdos de Paz que marcó un cambio profundo en cuanto a las relaciones internas y externas en Guatemala⁹⁸. Asimismo, dicho período abarcó cuatro administraciones gubernamentales con diferentes objetivos y prioridades, lo que indudablemente influyó en el desarrollo de las operaciones del BID en el país, repercutiendo en la ejecución de la cartera, que al igual que con otros organismos, sufrió un retraso en su ritmo de ejecución.
- Una lección que se extrae de la evaluación de OVE, al igual que la elaborada a inicios de este año a lo interno del Ministerio de Finanzas, es que hay muchas operaciones demasiado rígidas y con excesivas condicionalidades, lo que dificulta y muchas veces imposibilita su ejecución. Para superar ello, es importante que en el diseño (desde el origen) de los programas se considere la suficiente flexibilidad que permita en determinado momento, la reorientación, reestructuración o anulación de componentes en las diferentes operaciones. Se considera que ello redundará en una mejor, más rápida y más eficiente ejecución de los proyectos.
- Se coincide en que es necesario mejorar la supervisión e implementación de los proyectos. Sin embargo, se considera que hay que tener cuidado en cuanto al diseño de indicadores, principalmente si éstos se convertirían en disparadores de otros proyectos. Ello por cuanto que podrían convertirse en nuevos elementos que otorguen mayor inflexibilidad a las operaciones, así como mayores costos a las mismas. Lo anterior, podría significar un retroceso en las relaciones del BID con Guatemala.
- Se está de acuerdo en la necesidad de reforzar las unidades ejecutoras y en apoyar a las mismas. De hecho, a inicios del presente año la actual administración a través del Ministerio de Finanzas y en estrecha coordinación con SEGEPLAN, ha procurado un

⁹⁸ Probablemente este cambio requiera de mayor análisis en cuanto a su impacto en el comportamiento de la cartera con el Banco.

mayor apoyo mediante la designación de funcionarios dedicados en buena parte a ello. En adición, se ha creado al más alto nivel el “Gabinete de Cooperación”, coordinado por el Vicepresidente de la República y donde participan los Ministros de Finanzas, Cancillería y Secretaría de Planificación, apoyados por un grupo técnico. Actualmente, el BID ha aprobado una cooperación técnica no reembolsable que se estima permitirá agilizar los procesos mediante la conformación de una unidad específica para estos fines.

- Un aspecto que es importante mencionar es el objetivo de que los flujos netos de recursos financieros con el Banco se tornen positivos en un horizonte de tiempo de mediano y largo plazo. Lo anterior, como consecuencia de que un país como Guatemala necesita del apoyo externo para poder coadyuvar a suplir sus requerimientos en diferentes áreas, en especial, de las relacionadas con el gasto social a las cuales esta administración les ha dado una importancia prioritaria.
- Dentro del contexto anterior, es importante que el BID explore nuevos instrumentos financieros, más adecuados para el actual enfoque de administración; esto es, orientados al crecimiento económico pero con ajuste fiscal. Ello, debido a que se continúa manifestando falta de espacio presupuestario o financiero que, en determinado momento, puede reducir la rapidez de los desembolsos en algunos proyectos.
- Se coincide en los comentarios que se refieren a la poca efectividad y calidad del gasto. Para mejorar esta situación, la actual administración se encuentra trabajando en la formulación de un presupuesto plurianual, basado en el planteamiento de objetivos y medición de resultados. Para el año 2005 existe un proyecto piloto en el cual están participando cuatro ministerios. El apoyo del BID en esta tarea es crucial para mejorar la efectividad del gasto, y por ende, de los recursos externos en los próximos años.
- En cuanto al seguimiento de proyectos conviene señalar que la actual administración le ha dado una gran importancia al tema. Para ello ha contado con el apoyo de las actuales autoridades de la oficina del BID en Guatemala, quienes han colaborado estrechamente en esta tarea. En adición, desde inicios de año se han realizado varias misiones de Washington, D.C. para revisar la cartera de proyectos, donde han participado las diferentes unidades ejecutoras, funcionarios del BID, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación. Lo anterior, ha permitido superar algunos problemas, mejorar los niveles de coordinación y, en general, lograr una mejora en los resultados.
- Como se observa, algunas de las recomendaciones emanadas de OVE ya han sido tomadas en consideración por las actuales autoridades en coordinación con el BID (Región II y Oficina en Guatemala). Hay algunas otras que requieren aún tomarse en cuenta e iniciar con su implementación. Algunos avances se plantean en el documento de “Estrategia de País” elaborado recientemente por la Región II. No obstante, es importante recordar que el país hará suyas todas aquellas que busquen mejorar la eficiencia y efectividad de las operaciones, pero que a su vez también coincidan con sus intereses y que se adapten a sus características particulares del actual enfoque de administración.