



RE-352

***EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS
CON GUATEMALA (2004-2007)***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, DC

Abril 2009

Únicamente para uso oficial

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS	1
A.	Evolución macroeconómica.....	1
B.	Evolución fiscal	2
C.	Infraestructura.....	2
1.	Agua potable y saneamiento básico	3
2.	Vialidad y Transporte.....	4
3.	Electricidad.....	4
D.	Sector Social	6
1.	Educación	6
2.	Salud.....	7
E.	Medio Ambiente	9
F.	Violencia, cohesión social y democracia.....	9
II.	RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DEL BANCO	10
A.	Objetivo Estratégico I: Mejorar las condiciones para producir eficientemente e incorporar a los sectores excluidos al proceso productivo	12
1.	Administración fiscal	12
2.	Infraestructura básica	13
3.	Competitividad	15
4.	Desarrollo productivo y medio ambiente	16
B.	Objetivo Estratégico II: Incrementar el capital humano con criterio de equidad	17
1.	Eficiencia y progresividad del gasto social	17
2.	Educación	17
3.	Salud.....	18
C.	Eje transversal: Fortalecimiento de la gobernabilidad.....	18
1.	Seguridad ciudadana y justicia	18
2.	Fortalecimiento institucional.....	19
III.	LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
A.	La relación financiera del BID con Guatemala	19
B.	La cartera del BID en el período 2004-2007	20
C.	El desempeño de la cartera	21
IV.	RESULTADOS DEL PROGRAMA	22
A.	Evaluabilidad	22
B.	Análisis de resultados	22

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

AMSA	Autoridad para el Manejo Sustentable de la cuenca y el lago Amatitlán
ARI	Infección Respiratoria Aguda
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANGUAT	Banco de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-DR	Central America-Dominican Republic–United States Free Trade Agreement
CAJ	Centro de Administración de Justicia
CEA	Country Environmental Analysis
CEMEC	Centro de Monitoreo y Evaluación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad
CNEE	Comisión Nacional de Energía Eléctrica
COVIAL	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
CPE	Country Program Evaluation
DGC	Dirección General de Caminos
EBG	Estrategia del Banco con Guatemala
ENCOVI	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IDAEH	Instituto de Antropología e Historia
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguro Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INV	Programas de inversión
ISDP	Informe de Seguimiento y Desempeño del Proyecto
FMI	Fondo Monetario Internacional
MAGA	Ministerio de Agricultura
MCIV	Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda
MFP	Ministerio de Finanzas Públicas
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PARPA	Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Agroalimentaria
PBL	Policy Base Loan
PCR	Project Completion Report
PDS	Programa de Desarrollo Sostenible
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PER	Plan de Electrificación Rural
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEV	Plan for Development Effectiveness
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión Educativa
PRONERE	Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar
PTCARL	Programa Trinacional Cuenca Alta Río Lempa
RBM	Reserva de la Biósfera Maya
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SINAFIP	Sistema Nacional de Financiamiento de Preinversión
SINAPRE	Sistema Nacional de Preinversión
UNEP	United Nations Environment Program
WDI	World Development Indicators

RESUMEN EJECUTIVO

Esta evaluación del Programa de País responde al propósito de examinar la relación que el Banco ha establecido con Guatemala durante el período 2004-2007 en términos de resultados, para derivar enseñanzas dirigidas al establecimiento de una asociación estratégica futura lo más fructífera posible para el desarrollo del país. Para el Banco, como institución de desarrollo, una asociación estratégica fructífera es aquella que produce con sus programas y proyectos un flujo de beneficios futuros por un valor netamente superior a los costos financieros y no financieros que conllevan sus actividades de préstamo para el país. Tomando como marco el documento de país 2004-2007 en el que se asentaba la asociación estratégica durante el período, esta evaluación discute su relevancia para alcanzar los resultados planteados, examina la eficiencia operativa en la ejecución del conjunto de préstamos y de los principales proyectos de cooperación técnica que fueron ejecutados durante el período, para concluir evaluando si éstos obtuvieron o no los resultados previstos.

La evaluación se enmarca en el período 2004-2007 que reflejó una imagen con luces y sombras de la evolución social y económica del país. La economía experimentó un crecimiento a una tasa promedio de más del 4% y, particularmente los años 2006 y 2007, con tasas de 4% y 6,3%, respectivamente, han representado el crecimiento más acelerado de la historia económica reciente. Las políticas económicas y sociales del período 2004-2007 han resultado insuficientes para ampliar significativamente las oportunidades económicas y sociales de la mayoría de sus ciudadanos. Según datos pendientes de publicación de la Evaluación de Pobreza del Banco Mundial (GUAPA, 2008), Guatemala ha mejorado su índice de *Gini* de 47,6 en el 2000 a 44,8 en el 2006 aunque se mantiene en niveles preocupantes y situada entre las más altas de América Latina. El porcentaje de personas viviendo en la pobreza ha disminuido de 57% a 52% en ese mismo período pero el indicador de extrema pobreza se ha mantenido inalterado en un 15% (27% para población de origen indígena).

Los diagnósticos que en los Acuerdos de Paz de 1996 vinculaban la exclusión social, económica, jurídica y política de la mayoría de la población a la inestabilidad política continúan teniendo vigencia. Durante los últimos años se han sumado a esta realidad factores diferentes que están en el origen de la violencia y que perturban los avances hacia la paz. En efecto, los diagnósticos del Banco reflejan que, desde el 96, la violencia ha experimentado un crecimiento progresivo y ha diversificado sus orígenes, afectando la cohesión de la sociedad y coartando algunas de las oportunidades del país para el desarrollo económico y social. La violencia repercute en Guatemala en la economía formal y en los servicios públicos, en la medida en que los estudios en la materia indican que ésta inhibe la inversión privada, encarece la producción y el transporte, desalienta el turismo, absorbe una parte del presupuesto social, presiona los sistemas de seguridad pública y privada, e influye en las decisiones públicas. El establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) en el 2007 supuso una acción firme del Estado frente a estas preocupantes tendencias y un reconocimiento de su gravedad frente a la comunidad internacional.

Esta evaluación del Programa del BID con Guatemala representa una segunda revisión por parte de OVE de la asociación estratégica del Banco con el País. La evaluación anterior (1993-2003) dejó señalada una serie de preocupaciones sobre la relación

histórica que se resumen en: (i) la dispersión de las estrategias y su bajo nivel de evaluabilidad; (ii) el uso de estructuras paralelas a las del Estado para la ejecución de los proyectos; (iii) las deficiencias en el proceso de supervisión del Banco principalmente en los aspectos fiduciarios, y las limitaciones para poder analizar los resultados finalmente obtenidos. En el seguimiento de estas recomendaciones, esta evaluación encuentra para el período 2004-2007: (i) una evaluabilidad más alta del marco de resultados del documento de País 2004-2007 (índice de evaluabilidad de 0,81/1) aunque la programación reveló escaso realismo dado que, en muchos casos, no se vio validada por una demanda efectiva del país (índice de anticipación del 0,42/1); (ii) una persistente utilización de estructuras paralelas a las del Estado y unidades de ejecución; (iii) algunos esfuerzos de mejora en las prácticas de supervisión de los proyectos de inversión por parte del Banco, los cuales sin embargo han disminuido su participación en los desembolsos a menos del 50% del monto durante el período en favor de mayores desembolsos de préstamos de libre disposición (PBLs y PBP).

La Estrategia de País 04-07 fue una propuesta ambiciosa, tanto en términos del número de sectores *relevantes* en los que se propuso intervenir, como en términos de los resultados esperados de la contribución del Banco en el marco de las políticas del País. El Banco planteó intervenir con préstamos en múltiples sectores incluyendo desde la reforma de políticas en los tres poderes del Estado, a reformas en las principales políticas sociales (educación, salud), la reforma fiscal, el fortalecimiento del capital de infraestructura (transporte, agua, electricidad), el apoyo al sector exportador en el marco del CAFTA-RD, y una cartera de programas de desarrollo sustentable. Los proyectos de cooperación técnica respondieron a un patrón de dispersión, con múltiples pequeños proyectos con múltiples agentes beneficiarios. En la práctica, la relevancia de la programación del Banco se vio restringida por la materialización de los riesgos “políticos” y “fiscales” identificados en la propia estrategia, aunque también por una aportación limitada, de las cooperaciones técnicas y los préstamos que puso en marcha el Banco para la obtención de los objetivos de desarrollo planteados inicialmente. Los siguientes párrafos detallan esta conclusión.

En relación con los riesgos de la estrategia, si bien la Administración del Banco identificó correctamente como riesgos las dificultades para lograr el apoyo de un Congreso fraccionado y las correspondientes dificultades para la ampliación del margen fiscal, las medidas de mitigación previstas, incluyendo el apoyo a la construcción de consensos y la modernización del Congreso, sólo fueron parcialmente efectivas. La estrategia fue reflejo de una apuesta financiera por la consolidación del *Pacto Fiscal* que pretendía conferir capacidades y dotar de un margen de maniobra fiscal al sector público notablemente superiores a los históricos, en los que el Banco pretendió tener un papel relevante. Dado que el *Pacto Fiscal* no llegó a darse plenamente, por restricciones de economía política de las reformas, la viabilidad del programa de gobierno y consiguientemente del programa previsto por el Banco para el período, se vieron limitadas. En un marco de restricciones superiores a las previstas, la composición de la cartera pasó a ser de libre disponibilidad, en simultáneo con una serie de cancelaciones importantes de préstamos de inversión que permitieron desobligar gastos etiquetados.

En relación con los objetivos de desarrollo de la estrategia, la propuesta del documento de país del 2004 recoge la visión general de los Acuerdos de Paz de 1996, estableciendo

como objetivo central la *reducción de la pobreza, entendida como una condición básica para lograr construir una paz firme y duradera que se asiente en la participación plena de la población en el proceso económico y social* (CP-2877). La relevancia de la estrategia frente a su objetivo de contribuir a la construcción de la paz resultó limitada. Pese a la escalada de violencia y sus efectos sobre la economía y la sociedad, la estrategia no dispuso medidas de mitigación en este ámbito, ni contempló en su diagnóstico sus posibles implicaciones como factor restrictivo en las áreas de competitividad, de desarrollo social y de mejora de gobernabilidad del programa. La única intervención propuesta por el Banco en el ámbito de seguridad ciudadana –que no alcanzó a desembolsarse– se concentraba en determinantes sociales y culturales de la violencia, pese a haber ganado peso otros factores relacionados con diferentes formas de crimen organizado de carácter multinacional. En segundo lugar, la relevancia de la estrategia frente a su objetivo central de reducción de la pobreza y la exclusión estuvo esencialmente condicionada por un modelo de intervención que equiparaba la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, con efectos directos de reducción de la pobreza. Esta evaluación no ha encontrado evidencia de una contribución positiva por parte del Banco al planteamiento de enfoques de *calidad* de los servicios, y ha encontrado inconsistencias en el apoyo a los *modelos de institucionalidad* elegidos, lo que ha restringido su potencial para contribuir significativamente al objetivo de reducción de la pobreza y de la exclusión.

Los resultados obtenidos por los programas del Banco durante el período han sido diversos, tanto en el caso de los préstamos sectoriales como en el de los préstamos de inversión. A continuación se presentan algunas de las principales conclusiones sobre el alcance de los resultados de estos programas.

El préstamo sectorial programático y las cooperaciones técnicas de apoyo a la *administración fiscal* contribuyeron a mejorar la eficiencia en la administración tributaria (SAT) pero sus intervenciones tuvieron una eficacia parcial de cara al objetivo de aumentar la recaudación del Estado en relación con el PIB. Frente a este reto, considerado fundamental para potenciar las competencias básicas del Estado y para mejorar la calidad de los servicios públicos, sus apoyos basados en préstamos de reforma de política lograron cumplir con las condiciones pactadas pero éstas no alcanzaron a producir las modificaciones necesarias y suficientes en el sistema y código tributario previstas inicialmente. La Administración del Banco atribuye en su informe de revisión de cartera del 2006 los resultados limitados en este ámbito a “*aspectos ajenos al propio Banco*”, pero la evaluación muestra que el cumplimiento del conjunto de condicionalidades del préstamo de reforma de políticas definidas en su diseño, aún en condiciones de relativa bonanza económica, resultaba insuficiente para alcanzar las metas de recaudación. La cooperación técnica del Banco en la construcción de consensos para llevar adelante estas reformas no alcanzó su propósito de apoyar una base de acuerdos lo suficientemente amplia para producir una reflexión fundamental sobre el papel del Estado en la economía y en la sociedad.

El préstamo sectorial para la mejora del *gasto social*, el programa alcanza parcialmente los resultados previstos de mayor focalización del gasto social. Si bien el nivel de focalización del gasto público experimentó una mejora reciente, la información presupuestaria desagregada de los Ministerios de Educación y de Salud, permite constatar

que los departamentos que poseían una mayor proporción de su población dentro de municipios priorizados, no recibieron un incremento sustancial en el porcentaje de recursos recibidos. El cumplimiento de la totalidad de las condicionalidades del préstamo de reforma de políticas no permitió cambios significativos en la coordinación de las políticas sociales y en la rectoría de los programas regulares de los ministerios en línea.

Los resultados de los proyectos de inversión que se financiaron no fue el esperado en un buen número de casos. En este tipo de préstamos, varios de los modelos de intervención promovidos presentaron limitaciones en relación con la *calidad* de los servicios provistos y en relación con el apoyo a los cambios en la *institucionalidad* de los sectores. En los diferentes programas, el Banco ha acompañado procesos que han resultado insuficientes para favorecer una progresión más consistente de las reformas institucionales a lo largo del tiempo que los hubiera dotado de un mayor blindaje frente a la potencial reversión de los avances realizados. Los siguientes ejemplos apuntan a esta conclusión general:

En *salud*, el programa del Banco apoyó la considerable ampliación de servicios preventivos para poblaciones previamente excluidas alcanzando resultados favorables pero su evaluación de impacto sugiere que no produjo impactos sobre indicadores finales como la tasa de mortalidad infantil que puedan considerarse estadísticamente significativos. El modelo de servicios provistos por organizaciones no gubernamentales (ONGs) que se promovió acarreaba su propio techo técnico a la incorporación de otros niveles de servicio, y la terciarización de los servicios no se vio acompañada por los apoyos institucionales previstos para la articulación del sistema de salud en su conjunto y para la provisión de servicios de carácter más integral.

En *justicia*, el programa de apoyo al sector de justicia en zonas rurales cumplió con sus metas de ampliación de cobertura pero no alcanzó resultados de mejora de la tasa de resolución de casos. Con una segunda operación, el Banco trata de afrontar, la dinámica cambiante de traslado de la violencia a las ciudades con cierto desfase, mediante una propuesta que no llega a producir desembolsos. El enfoque que se promueve de coordinación interinstitucional sin creación de entidades nuevas de los programas del Banco avanza de manera desligada con la preferencia revelada por el gobierno por la verificación supranacional del CICIG basada en un diagnóstico de desbordamiento de las capacidades del Estado.

En *desarrollo municipal*, los resultados de promover arreglos más equitativos y eficientes para la provisión de servicios municipales fueron limitados. Las actividades del programa con el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) no contemplaron un trabajo con los municipios menos favorecidos, de acuerdo con la lógica prevista inicialmente en el programa y no hay evidencia de los efectos diferenciales de los procesos de acreditación de algunos grandes municipios. En cuanto a la definición de competencias de servicios municipales, coexistieron intervenciones que conferían al Instituto de Fomento Municipal (INFOM) un papel sustantivo de rectoría, con programas que excluían a este último para la administración de servicios municipales de agua y saneamiento, sin que estos distanciamientos y acercamientos al INFOM hayan parecido responder a una propuesta estratégica para el sector, aún pendiente.

En *ambiente*, los resultados finales de conservación de los recursos naturales y de preservación del patrimonio cultural en el Petén y la Cuenca Alta del Río Lempa, fueron

limitados aunque se registran tendencias positivas en indicadores de aprovechamiento (número de turistas, producción agroforestal). Las actividades promovidas como piloto no tenían la magnitud suficiente para contribuir significativamente a los objetivos ambientales ambiciosos planteados inicialmente. En el Petén, la supervisión del Banco no pudo resolver las controversias suscitadas sobre la calidad de la restauración y cumplimiento de los estándares internacionales aceptados de manera consistente con el objetivo de preservación del patrimonio cultural.

En conclusión, los resultados obtenidos fueron diversos. En algunos casos los proyectos contribuyeron a un aumento de la cobertura de los servicios (eg.: salud y justicia) aunque ello no se reflejó en una mejora de los indicadores de impacto. También hubo problemas de diseño, reflejados en una inadecuada determinación de las relaciones entre el Estado y actores no gubernamentales, así como otras limitaciones institucionales. Estos problemas explican la brecha existente entre las ambiciosas expectativas planteadas en la estrategia y los resultados concretos que se obtuvieron, tanto en el caso de los préstamos sectoriales como en el caso de los préstamos de inversión.

La relación operativa del Banco con el País durante el período bajo evaluación está fundamentalmente explicada por una preferencia por el financiamiento de libre disposición que pasan a constituir un 52% del monto total de aprobaciones del período y alcanzan una cifra de más del 64% en el 2008. Esta relación ha demandado al Banco una menor interrelación en el seguimiento y control de las inversiones y desembolsos. Asimismo, Guatemala ha tendido en los últimos años a recurrir al financiamiento del BCIE para los proyectos de inversión, particularmente en el área de infraestructura, por contar el BCIE con un mayor grado de innovación y flexibilidad en sus modalidades operativas. En este contexto, la propuesta en la Estrategia del Banco de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales en aspectos fiduciarios no tuvo un énfasis correlativo en la práctica, limitándose a estudios de diagnóstico promovidos junto con el Banco Mundial (CPAR y CFAA) que facilitarían el acceso a los instrumentos más flexibles de préstamo multilateral, y algunas cooperaciones técnicas de bajo monto que apuntan avances en algunos aspectos de la administración financiera. En el fortalecimiento de los sistemas nacionales, se le atribuye al programa PRODEV haber contribuido a la introducción en la agenda del país de la gestión por resultados, aunque queda mucho por hacer en el ámbito de las decisiones de planificación, presupuestación y gestión pública por resultados. Contrariamente a las recomendaciones de OVE en el ámbito fiduciario, durante el período evaluado no existió operación alguna por parte del BID centrada en apoyar el fortalecimiento en materia de adquisiciones públicas.

En la actualidad Guatemala, como la mayoría de los países de la región, está siendo afectada por la crisis financiera global, en razón de las repercusiones que ésta está teniendo sobre sus principales socios comerciales y de inversión, así como sus efectos sobre los envíos de remesas con consecuencias directas tanto económicas como sociales. Los pronósticos más recientes estiman una desaceleración del crecimiento económico hasta un 4% en el 2008 y un 3,5% en el 2009. Es previsible que un contexto de este tipo redunde, durante los próximos años, en un impacto negativo sobre la limitada capacidad de recaudación del Estado y simultáneamente en un aumento de las necesidades brutas de financiamiento en el marco del posible agravamiento de los problemas de desarrollo y desigualdad existentes.

Con base en la observación de la experiencia en los últimos años y teniendo en cuenta los condicionantes sobrevenidos, esta evaluación plantea que, particularmente en un contexto del impacto de la crisis internacional, se desarrolle una asociación franca y realista, atenta a la relación costo-beneficio de cada financiamiento, y que no pierda de vista las necesidades de más largo plazo en el área fiscal y de reforma del Estado para atender sus retos económicos y sociales. En atención a este propósito, la evaluación propone las siguientes recomendaciones, durante la coyuntura de crisis y para más largo plazo.

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

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

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

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

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

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

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

Recomendación 6: Ampliar la capacidad de aportación técnica del Banco y la disponibilidad de fondos de cooperación técnica bajo una coordinación eficaz, a fin de desarrollar y profundizar relaciones sectoriales nuevas basadas en la credibilidad de una propuesta técnica que apoye las decisiones del país para la consolidación de la institucionalidad y de las funciones de rectoría apropiadas para cada uno de los sectores, de acuerdo con sus desafíos estratégicos de largo plazo. En particular, evaluar

cuidadosamente los requisitos de diseño institucional en lo que se refiere a la relación entre el Estado y actores no gubernamentales, para asegurar mecanismos efectivos de implementación e impactos amplios.

I. EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS

- 1.1 Esta evaluación se enmarca en los años 2004-2007, un período de luces y sombras de la evolución social y económica del país. La economía experimentó el crecimiento más acelerado de la historia reciente. Los déficits de infraestructura y de servicios sociales que venían atenuándose durante la década de los noventa registraron una ralentización de esta dinámica de expansión y las necesidades de inversión en estos sectores ciertamente continúan hoy siendo considerables. La pobreza y la desigualdad han experimentado una leve mejoría, aunque se mantienen en niveles altamente preocupantes. Los diagnósticos que en los Acuerdos de Paz de 1996 vinculaban la exclusión social, económica, jurídica y política de la mayoría de la población a la inestabilidad política continúan por tanto teniendo vigencia. Durante los últimos años se han sumado a esta realidad factores diferentes de origen de una violencia creciente que perturba los avances hacia la paz.

A. Evolución macroeconómica

- 1.2 Durante el período 2004-2007, la economía experimentó un crecimiento a una tasa promedio de más del 4% y, particularmente los años 2006 y 2007, de 4% y 6,3%, respectivamente. Este crecimiento ha sido el más acelerado de la historia económica reciente¹ y ofreció una coyuntura económica propicia para acometer las reformas necesarias para ampliar las oportunidades de generación de ingresos y los beneficios públicos para las poblaciones generalmente excluidas. Las tasas de crecimiento en el 2008 y sus proyecciones a medio y largo plazo son menos favorables. Esta fase económica expansiva se ha visto favorecida por un aumento general de la confianza en la economía gracias a una política macroeconómica prudente, con un nivel bajo de déficit fiscal y deuda pública.² Este resultado ha sido favorecido por una expansión en la demanda agregada basada en el incremento del consumo privado financiado por el crecimiento en las remesas (12% del PIB en 2007) y en el crédito bancario, que se expandió 26% en 2007. La inversión, por el contrario, ha registrado tasas de crecimiento por debajo del crecimiento del PIB.³
- 1.3 El déficit en cuenta corriente se ha estabilizado en un rango de 4-5% del PIB durante los últimos años. Sin embargo, esta estabilidad esconde dos fenómenos subyacentes importantes y vinculados. Por un lado, la ampliación del déficit comercial y, por el otro, el incremento de las transferencias netas como resultado del aumento en las remesas. Las condiciones externas favorables y el mantenimiento de la estabilidad macro en Guatemala han permitido que la entrada de capital financiero compense ampliamente el déficit en cuenta corriente.⁴ La existencia de abundante financiamiento se refleja en la capacidad de BANGUAT de seguir una política de acumulación de reservas internacionales mientras que la considerable disponibilidad de divisas ha favorecido una importante apreciación real del Quetzal, que alcanzó 21,7% entre 2003 y 2007.⁵
- 1.4 El ciclo económico en Guatemala se encuentra ligado al desempeño de la economía de los Estados Unidos. Las dos últimas desaceleraciones importantes de

la economía americana (1990-1991 y 2001) han coincidido con desaceleraciones en la actividad económica de Guatemala.⁶ En la actualidad, la crisis financiera global afecta al país, dadas las repercusiones que ésta tiene sobre sus principales socios comerciales y de inversión, así como sus efectos sobre los envíos de remesas. Los pronósticos más recientes estiman una desaceleración del crecimiento económico de un 4% en el 2008 y un 3,5% en el 2009.

B. Evolución fiscal

- 1.5 Durante el periodo bajo evaluación, las autoridades económicas han privilegiado el seguimiento de una política fiscal prudente caracterizada por niveles relativamente bajos de déficit fiscal y de endeudamiento público. El déficit fiscal ha fluctuado durante los últimos cuatro años relativamente poco alrededor de su promedio de 1,5% del PIB (ligeramente inferior al nivel promedio de los cuatro años precedentes), a pesar del shock positivo sobre las cuentas fiscales asociado al crecimiento en la demanda agregada.
- 1.6 El marco rector de las iniciativas de reforma en el área fiscal fue establecido por el denominado Pacto Fiscal del año 2000. Este Pacto vino a poner sobre la mesa una discusión fundamental sobre el papel del Estado y sobre la necesidad de una contrapartida financiera lo suficientemente nutrida para cumplir con los objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz de 1996. El Pacto Fiscal retoma un compromiso de los Acuerdos de alcanzar un nivel de tributación del 12% del PIB (equivalente a 13,2% del PIB, luego de la revisión de las cuentas nacionales). Para llegar a este objetivo, el Pacto Fiscal acordado incluía medidas como la revisión de deducciones y exoneraciones vigentes, el incremento del IVA del 10% al 12%, y el alza de la tasa máxima del impuesto sobre la renta del 25% al 31%, entre otras. A raíz de la oposición encontrada en el Congreso, el Pacto Fiscal se retoma en 2004, propiciando una serie de reformas que implicaban un menor costo político pero con impacto potencial relativamente más limitado.⁷ En definitiva, Guatemala no ha alcanzado aún sus objetivos de incremento de la carga tributaria, persistiendo una brecha entre la recaudación fiscal efectiva y la carga impositiva posible de acuerdo con los fundamentos de la economía, que se ha estimado en un 7,7% del PIB.⁸ La magnitud del reto existente de crecimiento de la recaudación se confirma también por el lado del gasto. Recientemente, se ha estimado necesario un aumento de la recaudación tributaria al 15% del PIB para satisfacer las demandas sociales sobre el gasto público en educación y salud.⁹ Adicionalmente, existe un importante déficit en el financiamiento de la infraestructura necesaria para potenciar el crecimiento económico que se ha llegado a estimar en un 5%.¹⁰

C. Infraestructura

- 1.7 La necesidad del desarrollo de la infraestructura básica en Guatemala ha sido un tema permanente de la agenda política, económica y social en la medida que los déficits existentes restringen la competitividad del sector productivo y el crecimiento de la economía; pudiendo favorecer los patrones de pobreza y exclusión y menoscabar la sostenibilidad ambiental del propio proceso de crecimiento económico.¹¹ En materia de las restricciones a la competitividad, se estima que si Guatemala mejorara su infraestructura hasta alcanzar niveles que la

ubiquen en el grupo del 25% de los países de Latinoamérica con mejores servicios, el país podría adicionar 1,1% a su crecimiento anual¹². Por su parte, superar las restricciones de acceso a los servicios de infraestructura básica, tendría un efecto directo en la reducción de la pobreza y la exclusión social.¹³ La ampliación de la cobertura de servicios públicos hacia los grupos más desfavorecidos fue también uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz. Si bien en los noventa se logró ampliar la cobertura de los servicios, durante los últimos años los avances han sido menores y desiguales tanto entre los diversos sectores de infraestructura como desde el punto de vista geográfico.

1. Agua potable y saneamiento básico

- 1.8 Los avances para resolver los altos niveles de exclusión y la deficiente calidad de los servicios no se ha correspondido con el nivel de prioridad política que se le ha concedido al tema. Una institucionalidad fragmentada y débil y bajos niveles de inversión han dificultado la implantación de soluciones adecuadas para revertir las cifras de exclusión. Si bien existen dificultades para obtener cifras confiables de cobertura de los servicios, de acuerdo a los resultados de las dos últimas encuestas de población y vivienda (ENCOVI 2000 y 2006), cerca del 25% de la población (3,1 millones) no dispone de una conexión domiciliaria de agua y casi un 50% (6,5 millones) no dispone de un sistema confiable para la recolección de las aguas servidas.¹⁴ El porcentaje de hogares conectados a una red de distribución de agua aumentó del 66,7% al 74,4% entre estos dos censos, mientras que el acceso a un sistema de saneamiento básico se elevó de 33,5% a 47,3%.¹⁵
- 1.9 La exclusión de los servicios afecta fundamentalmente a la población rural más pobre, la que en más de un 40% no dispone de una conexión domiciliaria de agua. Esta situación de exclusión, si bien ha mejorado ligeramente a lo largo de la década, también ha acentuado su distribución regresiva.¹⁶ Los bajos ingresos y el escaso equipamiento de los hogares generan procesos adicionales de exclusión que limitan la efectividad de los proyectos de ampliación de las redes. Aún cuando existe una conexión, la calidad del agua entregada frecuentemente no cumple con los estándares mínimos de calidad aceptados internacionalmente,¹⁷ limitando los impactos positivos sobre los indicadores de salud. En efecto, el 75% de las municipalidades no utilizan cloro en el proceso de suministro del agua entubada. Adicionalmente, el 80% de los servicios se presta de forma intermitente (entre 6 y 12 horas) generándose con ello fuentes adicionales de contaminación en la propia red de suministro¹⁸. De acuerdo con un estudio econométrico realizado para esta evaluación, los beneficios sobre la salud de la disponibilidad de “agua por tubería” no parecen significativos en Guatemala, lo que sugiere un problema de calidad del agua.^{19,20,21} Bajo condiciones de calidad adecuadas, mejoras en la provisión de agua podrían producir un ahorro de alrededor de 1,6 puntos del PIB asociados a gastos en salud.²² Según datos del 2004, las enfermedades gastrointestinales transmitidas por el agua afectaron a un 12% de la población nacional, ocasionando un gasto anual de alrededor de US\$50 millones.²³
- 1.10 A pesar de los esfuerzos realizados a partir de 1996, la institucionalidad del sector continúa siendo débil, fragmentada, con bajo nivel de coordinación entre sus múltiples agentes y donde las empresas operadoras muestran bajos niveles de

eficiencia y de capacidad tecnológica.²⁴ Las tarifas no cubren los costos de los servicios y existe un sistema de subsidios generalizado, que limita la sostenibilidad económico-financiera de los servicios²⁵. Por su parte, los niveles históricos de inversión resultan insuficientes para superar el déficit actual de cobertura y calidad de los servicios e incluso para asegurar que los niveles actuales se mantengan. Si bien los niveles de inversión casi se duplicaron tras los Acuerdos de Paz, se estancaron entre 0,15 y 0,20% del PIB²⁶ entre 1997 y 2001. Durante el período 2004-2007, la inversión se situó en un promedio de US\$55 millones anuales, monto inferior al estimado para mantener los actuales niveles de acceso y significativamente inferior al requerido para alcanzar la Meta del Milenio correspondiente.²⁷

2. Vialidad y Transporte

- 1.11 La longitud de la red vial de Guatemala se mantuvo aproximadamente constante durante lo que va de la presente década. Sin embargo, como resultado de un proceso de mejora de la calidad vial, el número de km de carreteras asfaltadas aumentó en la red primaria, secundaria y terciaria²⁸, mientras que la de terracería disminuyó y se mantuvo estable la de los caminos rurales.²⁹ Según los últimos datos disponibles (2007), el país contaba con un poco más de 15.000 km de carreteras, de los cuales 42% se encuentran pavimentados, 34% sin asfaltar y 24% corresponde a caminos rurales.^{30, 31} Adicionalmente, se estima que existen cerca de 9.000 km de caminos rurales no registrados que son responsabilidad de las municipalidades. Estas cifras implican una densidad vial de 0,13 km de carreteras por km² y 1,14 km por cada 1.000 personas. Estos indicadores son los más bajos de la región centroamericana y bajos para el tamaño de la economía. Geográficamente, el sistema vial de Guatemala muestra características duales, coexistiendo zonas donde la infraestructura vial se encuentra desarrollada y en buenas condiciones, y amplios espacios del país con poco o ningún acceso a vías de transporte.³² El déficit de vialidad rural y su bajo nivel de mantenimiento tiene como consecuencia que el 13% de las viviendas no dispongan de acceso a vías transitables de manera permanente.^{33,34}
- 1.12 Los avances institucionales alcanzados entre 1996 y 2002 se detuvieron y algunas prácticas recientes podrían debilitar los logros y limitar las posibilidades de ampliarlos. En 1997 el BID apoyó con éxito la creación de la unidad de conservación vial COVIAL, el fondo para el mantenimiento vial financiado con recursos provenientes del impuesto a los combustibles. Sin embargo, los recursos de COVIAL quedaron sin efecto desde diciembre 2004 y los montos correspondientes no han sido transferido, en su totalidad, en los últimos años. Adicionalmente, a partir de 2005, se han incorporado, de manera creciente, responsabilidades a COVIAL distintas de la de mantenimiento de la red, y que son competencia de la Dirección General de Carreteras y que comprometen la acción específica de COVIAL en el mantenimiento.³⁵

3. Electricidad

- 1.13 Guatemala ha logrado durante la última década avances importantes en el sector eléctrico que, a su vez, han generado nuevos desafíos. A partir de 1996 se

emprendió una reforma que permitió ordenar el sector, incorporar agentes privados al mercado, y establecer un marco regulatorio y una instancia técnica especializada para impulsar el mercado y vigilar los principios de la reforma. Simultáneamente, con los ingresos provenientes de las privatizaciones, se creó un Fondo de Electrificación Rural que permitió elevar de manera importante los índices de cobertura del servicio. Las reformas implantadas han producido sin embargo un aumento en los precios, la consolidación de subsidios a los consumidores y la necesidad de nuevas acciones para garantizar la sostenibilidad a largo plazo. La cobertura aumentó de 53% en 1996 a 81% en 2001. A partir de allí los avances fueron menores, hasta un 85% en el 2007.³⁶ Al comparar la información suministrada por ENCOVI en 2000 y en 2006 se observa que en todos los estratos de consumo se redujo la proporción de hogares sin electricidad. Sin embargo, todavía para 2006, más de un millón y medio de personas situadas en los tres deciles más pobres no disponen del servicio, permaneciendo importantes diferencias regionales en materia de acceso.³⁷

- 1.14 El modelo de negocio seleccionado para ampliar la capacidad de generación eléctrica, basado en contratos de compra garantizados con generadores privados y con base a derivados del petróleo, ha ocasionado un aumento significativo en las tarifas y una alta dependencia de hidrocarburos importados. El aumento de capacidad de generación se realizó con contratos de compra garantizada que permitían reducir la inversión inicial y sus riesgos. La modalidad de expansión de generación trajo como consecuencia una dependencia de más de un 60% de recursos petroleros y carbón importado, a pesar de que el país cuenta con importantes recursos energéticos alternativos como el hídrico (6,000MW), geotérmico (1,000MW), eólico (7,800MW) y biocombustibles.³⁸ La reforma del sector eléctrico no ha logrado proveer los incentivos de largo plazo necesarios para garantizar la expansión del sistema eléctrico y actualmente, el mercado muestra claros signos de estrés y se estima que la demanda de energía superará la oferta disponible para finales de 2008 o 2009. Los aumentos de la capacidad de generación no han sido suficientes para garantizar el abastecimiento la demanda que continúa creciendo a una velocidad que hace necesario instalar aproximadamente 1.500MW durante los próximos cinco años, y duplicarlos cada 12 años. Por su parte, el sistema de transmisión de Guatemala actualmente no cumple con los criterios de confiabilidad y desempeño necesarios a pesar de la expansión de la red de transmisión ocurrida entre 2001 y 2007 (que pasó de 2.235 km a 3.658 km). De acuerdo con la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, la única alternativa a corto plazo para atender la crisis que se avecina es la entrada en operación de la línea de interconexión con México a través de la cual se espera el suministro de 200MW adicionales al sistema, garantizando el abastecimiento hasta 2010 o 2012. A mediano y largo plazo, se estima que el país deberá invertir alrededor de US\$3.300 millones para garantizar el suministro de energía eléctrica para lo cual necesitará, en mayor medida,³⁹ el concurso de diversas fuentes de financiamiento incluyendo fuentes privadas.

D. Sector Social

- 1.15 Pese a las mejoras del reciente período expansivo, la pobreza y alta desigualdad continúa siendo un rasgo distintivo del país. El porcentaje de personas viviendo en la pobreza ha disminuido de 57% a 52% en el período 2000 a 2006, según datos del ENCOVI. Sin embargo, el porcentaje de personas viviendo en extrema pobreza se ha mantenido constante en este periodo alrededor de 15%. La pobreza se concentra fundamentalmente en las poblaciones indígenas y rurales dentro de las cuales la pobreza extrema fue en el 2006 tres veces superior a la de la población no indígena (27%).⁴⁰ En comparaciones internacionales, Guatemala se sitúa entre los países con más altos índices de desigualdad y se ubica en el puesto 13 de 126 países en términos del índice de Gini.⁴¹ Los niveles de pobreza y desigualdad aludidos obedecen en gran parte a causas históricas y se potencian debido a que alrededor de la mitad de dicha desigualdad es explicada por factores predeterminados al nacimiento del individuo. Estas condiciones se explican por la escasez de oportunidades de los sectores más vulnerables y por un bajo nivel de gasto social, deficiente focalización e ineficiencias en el uso de los recursos.
- 1.16 El gasto social alcanzó en el 2006 el 6,4% del PIB y se ha mantenido relativamente estable en ese nivel desde el año 1999.⁴² Este nivel de recursos es insuficiente para atender las necesidades de educación, salud y asistencia social de importantes segmentos de la población. En el año 2007, el gasto social como porcentaje del PBI en Guatemala era menos de la mitad del correspondiente indicador para el promedio de Centroamérica.⁴³ Asimismo, el gasto social representa alrededor de la mitad de los ingresos tributarios del país, poniendo de manifiesto que incrementos en el mismo dependen fuertemente de la capacidad de ampliar el nivel de tributación del país. Según estimaciones propias en base a datos del ENCOVI, el gasto público en salud, educación y en asistencia social del 2006 se distribuyó prácticamente en partes iguales entre individuos ubicados en distintos quintiles de consumo.⁴⁴ El gasto en salud esta levemente concentrado en los quintiles tercero y cuarto y el gasto en asistencia social presenta un carácter progresivo. Estos mismos patrones generales aparecen para el año 2000 aunque la comparación de este año con el 2006 indica una mejora en la progresividad: el gasto ha pasado de ser levemente regresivo a neutro.

1. Educación

- 1.17 La expansión más significativa en los indicadores sociales ha sido la cobertura del sistema educativo desde la firma del Acuerdo de Paz. Guatemala ha alcanzado una Tasa Neta de Escolaridad similar a la del resto de los países centroamericanos y al promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC).⁴⁵ Estas mejoras también se han traducido en reducciones de inequidad ya que las mismas se han concentrado en segmentos anteriormente excluidos: indígenas y niños residiendo en zonas rurales. Sin embargo se mantienen diferencias importantes en los indicadores educativos (cobertura, eficiencia interna) al nivel de área geográfica, etnicidad y nivel de pobreza.⁴⁶ Por ejemplo, en el caso de niños de 7 a 12 años, la cobertura en el ámbito urbano era de 89% mientras que para zonas rurales alcanzaba solo el 79%.⁴⁷ Asimismo para la población no indígena este indicador era del 87% mientras que para la población indígena alcanzaba el 76%.

- 1.18 Importantes problemas de calidad y eficiencia se contraponen a estas mejoras en cobertura y reducen sus beneficios potenciales. Las tasas de deserción son elevadas, alcanzando el 8% para el primer, séptimo y décimo grado. Las tasas de repitencia son especialmente altas para primer grado (28%) y evidencian importantes problemas para la obtención posterior de logros de aprendizaje. Los resultados de exámenes estandarizados para alumnos de sexto grado administrados por el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) en el 2006, evidencian que sólo el 48% de los estudiantes evaluados lograba interpretar significados de un texto corto y 55% podía realizar operaciones aritméticas de 3 cifras. Los niños indígenas y especialmente rurales presentaban niveles de logro sensiblemente menores especialmente para habilidades de lectura.⁴⁸ Pese a estas limitaciones y fundamentalmente debido a la escasez de oferta de trabajo calificado, los retornos a la educación son altos en Guatemala.⁴⁹ Para educación primaria y media básica, alcanzan el 13%. Los retornos para educación media diversificada y superior son más altos, 22% y 16%, respectivamente. Estos altos retornos resaltan la importancia de priorizar recursos a aumentar los niveles de educación de la población y especialmente, de los grupos más vulnerables para disminuir los altos niveles de desigualdad existentes.
- 1.19 Las mejoras mencionadas han sido logradas por medio de un incremento de recursos. El gasto conjunto del MINEDUC y del programa PRONADE creció de un 1,8% del PIB en 1996 a 3,3% en 2001, mostrando signos de fatiga en la expansión a partir de este momento y manteniéndose en dicho nivel hasta la actualidad. Sin embargo, este esfuerzo fiscal es bajo comparado a otros países en la región y pareciera insuficiente para lograr apuntalar las mejoras obtenidas. El gasto público por estudiante primario alcanza a 5% del PIB *per cápita*, lo cual es sensiblemente inferior al 12% de los países de la región. Al nivel de educación secundaria, Guatemala gasta solamente el 4% del PIB *per cápita* comparado con un 13% del promedio regional. En términos de la focalización del gasto público en educación, medido por la distribución de este gasto por quintiles de consumo individual para cada nivel educativo, el gasto total ha pasado de ser levemente regresivo en el 2000 a ser neutro en el 2006. Esta leve mejora en focalización se debe principalmente al incremento en el porcentaje del gasto recibido por los quintiles inferiores para los niveles primario y medio, asociado a mejoras en cobertura en estos niveles para los sectores más desprotegidos.⁵⁰

2. Salud

- 1.20 Los indicadores clave de salud en Guatemala están por debajo del promedio del grupo de países centroamericanos. En el 2006, la expectativa de vida al nacer, la tasa de mortalidad infantil y la de niños fallecidos antes de los 5 años de edad comparaba desfavorablemente con las presente en la región y con el promedio para ALC. Estas altas tasas de mortalidad infantil son aún mayores para poblaciones indígenas y rurales poniendo de manifiesto las recurrentes desigualdades sociales ya descritas.⁵¹ La evolución de los indicadores pareciera mostrar que, pese a haber habido cierta mejora en cobertura de servicios de salud, las inequidades en cuanto a calidad de los servicios han disminuido levemente en términos geográficos pero han aumentado en términos de etnicidad.

- 1.21 Uno de los desafíos principales del sector salud es lograr disminuir los elevados niveles de desnutrición existentes. Si bien esta tasa ha descendido lentamente en el periodo 1987 a 2002, para la población indígena se ha mantenido prácticamente constante y son significativamente mayores en los grupos más vulnerables.⁵² Los niños indígenas presentan una tasa de 70%, el doble de los no indígenas. Las consecuencias de los actuales niveles de desnutrición son muy costosas en términos de mortalidad, morbilidad, pérdida de capital humano y limitaciones para la realización del potencial de productividad de las personas.⁵³
- 1.22 Utilizando datos del ENCOVI 2000 y 2006 es posible identificar mejoras en el acceso a servicios de salud especialmente para el segmento materno-infantil. En términos de vacunación, se observa que en este lapso el porcentaje de niños menores a seis años con registro de vacunación se incrementó de un 90% a un 93%. Esta mejora se concentró en la población rural (89% a 92%) e indígena (87% a 92%). Esto ha permitido reducir significativamente las diferencias geográficas y étnicas en tasas de vacunación excepto en el caso de la vacuna pentavalente. Por el contrario, se mantienen diferencias importantes en el acceso a profesionales sanitarios para niños que padecen episodios de diarrea y neumonía. Mientras que el 56% de los niños en el quintil 5 con casos de diarrea o Infección Respiratoria Aguda (ARI) son atendidos por un profesional sanitario, el correspondiente ratio para niños en el quintil 1 es de solo el 14%. Estas inequidades también se expresan por áreas geográficas (rural, 18% versus urbano, 45%) y etnicidad (indígenas, 18% y no indígenas 33%). En cuanto a indicadores de atención al embarazo y al parto, se observan ciertas mejoras en el periodo considerado aunque todavía hay deficiencias de atención importantes especialmente para mujeres indígenas localizadas en el área rural.
- 1.23 Finalmente, el sistema de salud se ha caracterizado por cierta fragmentación y deficiencias de coordinación. Los distintos proveedores de salud actúan sin una adecuada división de funciones y simplemente prestan servicios a distintos grupos poblacionales.⁵⁴ En cuanto a los presupuestos de salud, el gasto efectivo del MSPAS aumentó entre 1996 y 1999 del 1% al 1,5% del PBI para luego mantenerse estable en dicho nivel. En estos últimos cuatro años si ha variado su composición significativamente. Así, según cálculos de OVE en base a los presupuesto del MSPAS, el peso del Programa de Extensión de Cobertura se ha ampliado en un 5.5%, mientras que se ha reducido el dedicado a centros de salud en un 1,7%, el de hospitales en un 0,7% y el de actividades centrales cayó un 1,8%. En cuanto a la focalización del gasto en salud, en el año 2000 este gasto era levemente regresivo y se concentraba en los quintiles 3 y 4 los cuales absorbían, en total, el 48% del gasto. En el año 2006, el patrón de gasto por quintiles se torna prácticamente neutro ya que el gasto en los quintiles 1 y 2 alcanza el 38% al igual que en los quintiles 4 y 5.⁵⁵ Esta reducción de la regresividad del gasto se da para las tres categorías analizadas aunque el cambio fue más pronunciado para los servicios en centros comunitarios. Además, el gasto en esta categoría, la cual es la más progresiva de las tres presentadas para ambos años, se incrementó como porcentaje del total de un 8% a un 13% lo cual también influye positivamente en el nivel de focalización agregado.

E. Medio Ambiente

- 1.24 Los diferentes diagnósticos ambientales de Guatemala evidencian la multiplicidad y gravedad de los problemas ambientales en el país⁵⁶ dentro de los cuales se incluyen la pérdida de la cobertura forestal y biodiversidad, el deterioro de los recursos hídricos y la alta vulnerabilidad a desastres que puede afectar la economía del país, dañar la base de recursos naturales y los medios de vida de gran parte de la población. La dinámica de deforestación a escala nacional para la última década se sitúa en un rango entre las 54.000 a 90.000 hectáreas por año, dependiendo de las fuentes consultadas⁵⁷. Esta equivale a una tasa que se considera relativamente alta cuando se compara con países como Brasil y México, y es más de tres veces la media de ALC⁵⁸. El departamento que concentró la mayor pérdida de cobertura forestal fue el Petén con un promedio de pérdida del 1,8% de su superficie producto del proceso masivo y desordenado de colonización de este departamento a raíz de algunas de políticas gubernamentales, las fuertes presiones poblacionales desde departamentos cercanos y la limitada presencia y debilidad de las instituciones de Gobierno en el departamento (Chán, 2007). De esta manera, el Petén se convirtió en una zona de frontera agrícola difícil de compatibilizar con los objetivos de conservación biológica de la Reserva de Biosfera Maya creada en 1990 y que ocupa más de un 40% del departamento. Los diagnósticos ambientales de Guatemala también destacan la difícil situación en las cuencas altas donde el 56% de la tierra está muy degradada y/o deforestada, por lo que existe gran vulnerabilidad a desastres y la recarga hídrica en estas zonas está amenazada. En la cuenca alta del Río Lempa, los estudios realizados para el Plan Estratégico Trifinio reportan una cobertura forestal de sólo el 34,3%, con un 15% de cultivos permanentes que ofrecen mayor protección a los suelos, y alta susceptibilidad a la erosión.
- 1.25 Las pérdidas por eventos extremos no son consideradas de gran escala y la capacidad del país para manejarlas es aceptable en comparación a una muestra de 12 países.⁵⁹ Sin embargo, esto no significa que los costos ocasionados por desastres naturales sean bajos. Por ejemplo, la tormenta tropical Stan en 2005 causó pérdidas materiales por un valor de US\$996 millones y cuantiosos daños personales (CEPAL). El Banco Mundial calcula que los costos por desastres naturales llegan al 0,57% del PIB cada año (CEA, 2006)⁶⁰. Otros indicadores muestran el alto riesgo del país frente a eventos “de baja intensidad”, recurrentes y altamente dispersos espacialmente que tienen un impacto muy severo sobre la pobreza a nivel local y regional⁶¹.

F. Violencia, cohesión social y democracia

- 1.26 Los diagnósticos que en los Acuerdos de Paz de 1996 vinculaban la exclusión social, económica, jurídica y política de la mayoría de la población a la inestabilidad política continúan teniendo vigencia. De acuerdo con los diagnósticos del Banco, durante los últimos años se han sumado a esta realidad factores diferentes de origen de la violencia que perturban los avances hacia la paz. El país ha experimentado un incremento significativo de la violencia, lo que conlleva un costo económico y social considerable.⁶² En los últimos 7 años, los homicidios han aumentado más de 120% pasando de 2.655 en 1999 a 5,781 en el

2007. En el 2007, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes fue de 46. Un estimado del costo económico asociado a la violencia calculado por PNUD señala que ésta insume más de US\$2.386 millones, equivalentes al 7,3% del PIB de Guatemala. Esto equivale a más del doble de los recursos destinados a los ministerios directamente orientados a la reducción de la exclusión social y económica en el año 2006.⁶³ Estas condiciones de violencia tienen una gran influencia sobre el desarrollo económico y social y repercuten en la falta de cohesión social que tiene raíces históricas. Son las consecuencias de un nuevo tipo de violencia organizada que trasciende las consideraciones de pobreza y exclusión como únicos determinantes.⁶⁴
- 1.27 La creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), a través de un acuerdo entre Naciones Unidas, en el 2007, apenas tres años después del cese de su misión de verificación (MINUGUA), representa un reconocimiento de la preocupación del estado por la violencia existente.⁶⁵ Esta medida responde a la constatación de que las limitaciones en el funcionamiento de la justicia favorecen los niveles de impunidad existentes. Si bien el sistema de justicia amplió en cierta medida su cobertura, del total de casos judiciales ingresados entre 2003 y 2004, sólo en un 13% se dictó sentencia, mientras que en 2005 y el primer semestre de 2006, ese porcentaje fue de un 7%.
- 1.28 Las encuestas de opinión pública coinciden en reflejar la importancia de la violencia y la escasa confianza que las instituciones de seguridad despiertan en la población. Una encuesta que el Viceministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobierno realizó en 2007 encontró que el 56% de la población opina que la Policía no tiene capacidad para combatir el delito, y el 64% considera que la misma está asociada con la delincuencia.⁶⁶ Por otra parte, la percepción de indefensión de la población ante la delincuencia repercute en la estabilidad y efectividad del sistema democrático. En Guatemala, el apoyo a la democracia es más débil, en términos relativos, que en la mayoría de los países de América Latina, con los niveles de participación electoral más bajos de la región. En las elecciones presidenciales del 2003 únicamente ejercieron su derecho al voto un 49,6% de los votantes inscritos y un 53,3% en las de 2007.⁶⁷
- 1.29 La limitaciones del sistema político y de la cohesión social en Guatemala se ven a su vez potenciadas por la posición de marginación histórica y el limitado protagonismo que tiene la población indígena en la vida política del país. De acuerdo con el Censo nacional 2002, las comunidades indígenas representan cerca del 40% de la población total del país. Si bien sus tasas de participación electoral son similares a las de la población no-indígena, en las elecciones de 2007, sólo 18 de los 158 diputados electos eran indígenas⁶⁸, y la única candidata a Presidente de extracción indígena, Rigoberta Menchú, obtuvo apenas el 3,1% de los votos.⁶⁹

II. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DEL BANCO

- 2.1 De acuerdo con el documento de Estrategia del Banco con el País (EBP) 2004-2007 (GN-2355), el objetivo central del programa del Banco fue la *reducción de la pobreza, entendida como una condición básica para lograr construir una paz*

firme y duradera que se asiente en la participación plena de la población en el proceso económico y social. Para atender el objetivo central que la define, la estrategia se estructuró en torno a los siguientes dos objetivos estratégicos y un tercer elemento transversal:

- Objetivo estratégico I: Mejorar las condiciones para producir eficientemente e incorporar a los sectores excluidos al proceso productivo.
- Objetivo estratégico II: Incrementar el capital humano con criterio de equidad
- Elemento Transversal: Fortalecer la Gobernabilidad abarcando los tres poderes del Estado

- 2.2 La EBP 2004-2007 fue una propuesta ambiciosa, tanto en términos del número de sectores relevantes en los que se propuso intervenir, como en términos de los resultados esperados de la contribución del BID en el marco de las políticas del País. El Banco planteó intervenir con préstamos y cooperaciones técnicas en múltiples sectores incluyendo: reforma de políticas en los tres poderes del Estado, reformas en las principales políticas sociales (educación, salud), reforma fiscal, el fortalecimiento del capital de infraestructura (transporte, agua, electricidad), el apoyo al sector exportador en el marco del CAFTA-RD, y una cartera de programas de desarrollo sustentable. En la práctica, la relevancia de la programación del Banco se vio restringida por la materialización de los riesgos políticos y fiscales identificados en la propia EBP⁷⁰, aunque también por una aportación limitada, de los préstamos y cooperaciones técnicas, por parte del Banco, para la obtención de los objetivos de desarrollo planteados inicialmente.
- 2.3 En relación con los riesgos de la estrategia, si bien la Administración del Banco identificó correctamente como riesgos las dificultades para lograr el apoyo de un Congreso fraccionado y las correspondientes dificultades para la ampliación del margen fiscal, las medidas de mitigación previstas, incluyendo el apoyo a la construcción de consensos y la modernización del Congreso, no llegaron a hacerse efectivas. La estrategia fue reflejo de una apuesta financiera por la consolidación del Pacto Fiscal que pretendía conferir capacidades y dotar un margen de maniobra financiera al sector público notablemente superiores a los históricos, proceso en el que el Banco pretendió tener un papel relevante. Dado que el Pacto Fiscal no llegó a darse plenamente, por restricciones de economía política de las reformas, la viabilidad del programa de gobierno y consiguientemente del programa previsto por el Banco para el período se vio limitada. En un marco de restricciones superiores a las previstas, la composición de la cartera pasó a ser de libre disponibilidad, en simultáneo con una serie de cancelaciones importantes de préstamos de inversión que permitieron desobligar gastos etiquetados.
- 2.4 En relación con los objetivos de desarrollo de la estrategia, el documento de país recoge la visión general de los Acuerdos de Paz de 1996, estableciendo como objetivo central la *reducción de la pobreza, entendida como una condición básica para lograr construir una paz firme y duradera que se asiente en la participación plena de la población en el proceso económico y social.* En primer lugar, la relevancia de la estrategia frente a su objetivo de contribuir a la construcción de la

paz resultó limitada. Pese a la escalada de violencia de otra procedencia y sus efectos sobre la economía y la sociedad, la EBP no dispuso medidas de mitigación, ni contempló en su diagnóstico sus posibles implicaciones en sus áreas de competitividad, de desarrollo social y de gobernabilidad.⁷¹ En segundo lugar, la relevancia de la estrategia frente a su objetivo de reducción de la pobreza y la exclusión estuvo condicionada por un modelo de intervención que equiparaba la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, con efectos directos de reducción de la pobreza. Esta evaluación no ha encontrado evidencia de una contribución positiva por parte del Banco al planteamiento de enfoques de *calidad* de los servicios, y ha encontrado inconsistencias en el apoyo a los *modelos de institucionalidad* elegidos, lo que ha restringido su potencial para contribuir significativamente al objetivo de reducción de la pobreza y de la exclusión.

- 2.5 La siguiente sección analiza las actuaciones del Banco para las diferentes áreas de programación de acuerdo con dos preguntas: (i) si el Banco enfocó problemáticas relevantes de acuerdo con los objetivos que se propuso; (ii) si a final de cuentas el Banco promovió modelos de intervención relevantes para alcanzarlos.

A. Objetivo Estratégico I: Mejorar las condiciones para producir eficientemente e incorporar a los sectores excluidos al proceso productivo

- 2.6 La relevancia del Banco frente a este objetivo fue limitada, con una cartera aprobada cuya configuración fue muy distinta a la inicialmente planteada particularmente por una falta de previsión de las dificultades presupuestarias que habrían de encontrar. A continuación se analiza la relevancia en este sector.

1. Administración fiscal

- 2.7 El objetivo estratégico definido para esta área fue el de respaldar la competitividad de la economía apoyando la consolidación del Pacto Fiscal y la eficiencia del gasto. El objetivo era relevante aunque revestía cierto nivel de riesgo, puesto que el conjunto de la programación parecía depender de que el Pacto Fiscal cumpliera con sus objetivos de incremento de la recaudación que en el 2004 se habían revelado ya difíciles de alcanzar. En los hechos, el instrumento de préstamo elegido para apoyar la reforma fiscal, no se reveló adecuado para construir consensos sobre base más amplia, o para incentivar modificaciones fiscales de más calado. Así, las actividades promovidas en el área no llegaron a corresponder con los desafíos identificados en la EBP. La dificultad para aprobar el programa tributario inicialmente planteado, impulsaron a que los esfuerzos se concentraran en la reducción de la evasión y en mejoras en la eficiencia, transparencia y equidad del gasto público. Una vez redimensionado, el programa fiscal perdió peso para alcanzar simultáneamente incrementos significativos en el gasto e inversión social en un contexto de prudencia fiscal y bajo endeudamiento.
- 2.8 En este nuevo contexto, el Banco se orientó a apoyar el financiamiento del déficit público, fundamentalmente con préstamos de rápido desembolso. De hecho, como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del *Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias*, el fisco tuvo que afrontar una situación de debilidad fiscal entre 2003 y 2005. Esta coyuntura fiscal justificó la tramitación de un préstamo sectorial programático que se inicia en 2005, como

apoyo a una situación coyuntural de restricción presupuestaria pública. Desde el punto de vista del Banco, esto constituía una oportunidad para revertir la transferencia neta negativa de recursos entre el Banco y Guatemala, durante la primera mitad del período de vigencia de la estrategia. Sin embargo, la operación no se aprobó sino hasta el 2006 para desembolsar en el 2007, cuando ya la urgencia de recursos había pasado debido a la recuperación de la actividad económica y con la entrada en vigencia del IETAAP y de la Ley Antievasión.

- 2.9 De acuerdo con este análisis, en su origen el préstamo sectorial programático del Banco era financieramente adecuado para afrontar una situación coyuntural de deterioro de las cuentas fiscales, pero su desembolso se materializó cuando esta situación ya había sido superada, lo que denota un problema de oportunidad en menoscabo de la relevancia de su contribución. En casos como éste, no es clara la relevancia del Banco para estimular reformas reales cuando, en el corto plazo, propone constituirse en un alivio a la restricción presupuestaria, haciendo menos apremiante para los actores económicos la necesidad de reformas de la estructura impositiva para atender el desafío del aumento de la capacidad real de captación de ingresos tributarios. Finalmente, la tendencia que se ha delineado de mayor financiamiento multilateral, en ausencia de medidas para ampliar la generación de ingresos impositivos, tampoco favorece la relevancia de los organismos de crédito desde un punto de vista de manejo fiscal sostenible a largo plazo.

2. Infraestructura básica

- 2.10 En el marco del objetivo central de reducción de la pobreza, el objetivo específico definido para esta área fue el de contribuir a mejorar la infraestructura básica en agua potable y saneamiento; vialidad, y electricidad. El objetivo definido en la EBP fue relevante y coherente con los esfuerzos del gobierno por ampliar la cobertura de los servicios para incrementar la producción y reducir la exclusión. Sin embargo, la acción del Banco se decantó en una cartera que apenas produjo las aprobaciones previstas en la EBP y que no desembolsó necesariamente para los propósitos inicialmente fijados. Ésta estuvo premarcada por la inercia de las operaciones aprobadas durante la anterior estrategia y las negociaciones en curso.⁷² Su inclusión en la EBP 2004-2007 no fue explícitamente precedida por un ajuste de las condiciones que habían limitado la ejecución durante el período previo, ni incluyó criterios que las adaptaran al nuevo programa. La fuerte competencia del BCIE, que finalmente captó buena parte de la cartera BID, y la mayor disponibilidad de recursos provenientes de fuentes nacionales con respaldo de las operaciones de rápido desembolso, limitó la demanda de préstamos.
- 2.11 Finalmente, la propuesta estratégica para el sector de infraestructura y los préstamos que se negociaron y ejecutaron revelaron limitaciones generales en la visión del sector que inhibieron una posición de mayor relevancia técnica por los motivos siguientes: (i) las limitaciones de los modelos de ampliación de cobertura frente a sus objetivos genuinos de ampliación de beneficios y generación de oportunidades de desarrollo; (ii) una posición de desfase frente a las dinámicas de cambio y búsqueda de nuevas soluciones en los modelos institucionales en los sectores de servicios públicos. Las razones que están detrás de estas limitaciones son múltiples y se analizan a continuación para cada uno de los sectores.

a) Agua Potable y Saneamiento

- 2.12 La acción del Banco en materia de agua potable y saneamiento básico se planteó como objetivo dar acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento y consolidar su sostenibilidad financiera. Para ello, la única actividad que se programó fue la de ejecutar el préstamo aprobado en 2003 de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural que se encontraba sin desembolsar. La estrategia del Banco en el sector fue relevante en la medida que se enfocó en atender el problema de exclusión de los servicios, pero los modelos promovidos dejaron de lado medidas complementarias de mejora del tratamiento y suministro del agua entregada que garantizaran su calidad y sus efectos positivos sobre la salud.
- 2.13 El modelo institucional propuesto por el Banco en el préstamo vigente planteaba superar las limitaciones institucionales del sector aumentando el número de agentes para la expansión de los servicios e incorporar a organizaciones especializadas bajo la gerencia de una empresa u ONG. Particularmente tres aspectos de adaptación a las dinámicas institucionales sectoriales de la propuesta conspiraron contra su relevancia: (i) no incluía a la autoridad pública (INFOM) y no ofrecía una alternativa para la necesaria rectoría y coordinación en el sector; (ii) resultó disonante con un programa de desarrollo municipal que sí confería al INFOM capacidades de certificación de competencias en la gestión de servicios municipales; y (iii) el esquema de elegibilidad de proyectos atendiendo propuestas no resolvía las desigualdades de las comunidades en término de su capital social y capital financiero en menoscabo de sus posibilidades de alcanzar las poblaciones más pobres. La reciente reformulación del préstamo contempla estas limitaciones y busca su focalización en las comunidades con mayores niveles de necesidades insatisfechas y restablece el liderazgo sectorial del INFOM.

b) Transporte y Vialidad

- 2.14 En el área de vialidad, la EBG planteó contribuir a la mejora de la competitividad y la reducción de la exclusión en comunidades rurales mas desfavorecidas a través de la mejora de su red vial. La aportación del Banco tuvo una relevancia limitada de acuerdo con su objetivo de reducción de su exclusión. El programa del Banco se orientó mayoritariamente a la rehabilitación y mantenimiento de tramos de la red ya pavimentada, cuya mejora no parece haber constituido una de las restricciones fundamentales para el crecimiento y la competitividad, de acuerdo con los diagnósticos realizados por el propio Banco. Desde el punto de vista institucional, pese a haber apoyado en su origen el establecimiento de COVIAL, el Banco no logró avanzar en una estrategia relevante para una mayor institucionalización del fondo vial y la profundización de las reformas institucionales y regulatorias.
- 2.15 La característica más importante de la relación sectorial del Banco en el sector de transporte y vialidad durante el período bajo evaluación ha sido el agotamiento de una relación que se venía construyendo lentamente desde 1995 y en la que se detectaron problemas en la supervisión fiduciaria por parte del Banco. Actualmente, el Banco ha perdido virtualmente su presencia en el sector. Bajo tales condiciones, la reactivación de los desembolsos durante el periodo

únicamente se logró como consecuencia de una reorientación de los recursos con el fin de atender la emergencia declarada por los efectos de la tormenta tropical *Stan* en octubre 2005 que se considera relevante y oportuna.

c) Electricidad

- 2.16 La estrategia del Banco en el sector de electricidad fue, por su concepción inicial, relevante e integral frente a los desafíos identificados. En términos generales, el conjunto de operaciones previamente aprobadas anteriormente, más la incorporación de nuevas propuestas, atendían la totalidad de los principales desafíos sectoriales. En efecto, además de la operación de electrificación rural, se programaron operaciones de apoyo al sistema de transmisión, de integración al mercado centroamericano, de explotación de los recursos renovables y alternativos (fuentes de energía hídrica, geotermia, biocombustibles) y de apoyo a la renovación de la institucionalidad sectorial.
- 2.17 A pesar de la relevancia de la estrategia de intervención propuesta para el sector, el Banco no logró posicionarse efectivamente para la superación de los desafíos identificados, particularmente en generación y ampliación del suministro para las poblaciones rurales. En la práctica, las operaciones de la ventanilla del sector privado de generación eléctrica no fueron aprobadas, encontrando, en algunos casos, financiamiento a través del BCIE. El programa de Electrificación Rural se mantuvo en negociación todo el período y fue sólo aprobado recientemente, encontrándose ahora en proceso de ratificación nacional.⁷³ Teniendo en cuenta que la disponibilidad de fondos adicionales para este programa nacional se constituyó en una limitación para la ampliación de su alcance, la rigidez institucional del Banco para capitalizar el fondo ha significado una oportunidad perdida de dar apoyo a un proceso con un alto rendimiento económico y social.

3. Competitividad

- 2.18 El objetivo definido para esta área fue el de aprovechar las oportunidades de CAFTA y mejorar la inserción internacional del país. La suscripción del CAFTA-RD en mayo del 2004, meses antes de la aprobación de la estrategia, constituía una oportunidad interesante para apoyar el fortalecimiento de capacidades del gobierno y la transición económica y social a las nuevas condiciones de comercio más libre. Para ello la estrategia plantea en su anexo número VII el denominado Plan de Acción CAFTA y patrocina actividades de cooperación técnica en el área. No obstante haberse constituido en uno de los elementos más importantes del cambio del panorama económico guatemalteco en los últimos años, la estrategia distó mucho de ser relevante frente a los desafíos planteados de incorporar a los sectores excluidos del proceso productivo y su compatibilidad con las posibles repercusiones del Tratado sobre el tejido productivo guatemalteco.
- 2.19 El Banco dispuso como apoyo directamente vinculado con esta materia, un préstamo destinado a apoyar el cumplimiento de las condiciones del CAFTA-RD y la reformulación de actividades en el marco del Programa de apoyo a la Reconversión Productiva Agroalimentaria – PARPA. La importancia del sector agroalimentario en la generación de empleo y divisas, así como el escenario de serias restricciones presupuestarias para el Ministerio de Agricultura (MAGA),

ponían de manifiesto la necesidad de que esta intervención resultara lo más relevante posible. Sin embargo, el Banco no logró realizar un diagnóstico estratégico para focalizar las acciones del PARPA más efectivas para reactivar el sector y apoyar un proceso significativo de reconversión productiva del sector agroalimentario en el momento crítico de implantación de compromisos y surgimiento de nuevos desafíos asociados a la firma del CAFTA-RD.

4. Desarrollo productivo y medio ambiente

- 2.20 El objetivo definido para esta área fue el de ampliar las fuentes de crecimiento sostenible e incorporar a los sectores excluidos en el sector productivo. En esta área no se aprobaron una buena parte de las operaciones contempladas en la estrategia, en particular, los programas dirigidos a la incorporación de los pueblos indígenas al proceso productivo y de desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas, que hubieran sido relevantes de cara al objetivo central de la estrategia de combate a la exclusión y a la pobreza mediante la puesta a disposición de oportunidades de producción. La priorización geográfica y temática de las intervenciones de este sector fue adecuada en la medida que se corresponde con los principales desafíos ambientales identificados (deforestación y degradación de los recursos hídricos), concentrándose en las zonas con mayores índices de pérdida de cobertura forestal en las últimas décadas: la zona de frontera agrícola en tierras bajas (Petén), las cuencas altas y zonas de ladera (Cuenca alta del río Lempa) y el deterioro ambiental acelerado de la cuenca del Lago Amatitlán.
- 2.21 La intervención del Banco en el *Petén* no ofrece, sin embargo, una propuesta estratégica de la magnitud necesaria para realizar una contribución importante al objetivo de revertir la degradación ambiental y del patrimonio cultural. El programa propone una mejora de la gestión ambiental de las parcelas de pequeños campesinos, la restauración de sitios arqueológicos y la dotación de infraestructura para fomentar el turismo, como soluciones a esta dinámica de deforestación. Al contrario, según los últimos datos de deforestación (CEMEC, 2008), los incendios y la apertura de caminos han sido las principales causas de la deforestación, ya que permiten la colonización de nuevas zonas boscosas a través de la quema de la vegetación para crear campos de cultivo. Los estudios sobre el potencial turístico de la zona, realizados para la época de formulación de la Estrategia alertaban sobre el peligro de fomentar un modelo de turismo “de enclave” y que no considere la participación de la población local de la zona.⁷⁴ Las intervenciones en la zona no han enfatizado conceptos como la calidad de la restauración, su adecuación a los tratados internacionales correspondientes (Carta de Venecia), la capacidad de carga de los sitios arqueológicos y sus inmediaciones naturales, la inclusión directa de la población local en el modelo de turismo promovido y aspectos de gobernabilidad.
- 2.22 En el caso de la cuenca alta del Trifinio, la relevancia de actuar en esta región está también justificada por diagnósticos que señalan un rápido deterioro de la base de recursos naturales como resultado del uso de la tierra inapropiado en las laderas abruptas⁷⁵, así como una alta contaminación de las aguas superficiales⁷⁶. Esto supone un aumento de vulnerabilidad a desastres de las comunidades rurales que viven en la zona, problemas de recarga hídrica, consecuencias en la salud de la

población por el alto nivel de contaminación del agua, así como disminución de productividad agrícola⁷⁷. La larga historia de manejo ambiental trinacional hace necesaria una reflexión sobre la contribución estratégica del préstamo del Banco a la solución de los retos de desarrollo de la zona. El tipo de intervención que está promoviendo el Banco parece insuficiente para afrontar los retos ambientales y de desarrollo de la zona.⁷⁸ La propuesta del Banco en la cuenca del Lago Amatitlán aprobado en el 2005 es también relevante por la alta presión sobre sus recursos atribuibles a la concentración de población y a la acumulación de industrias y asentamientos no planificados⁷⁹. El préstamo no parece enfrentar los determinantes de largo plazo del deterioro de la cuenca proponiendo un enfoque fundamentalmente paliativo o de urgencia que no ha llegado a ponerse en marcha.

B. Objetivo Estratégico II: Incrementar el capital humano con criterio de equidad

- 2.23 Este objetivo estratégico constituía un segundo pilar para la reducción de la pobreza sobre la base de una mejor distribución del gasto social y de sus beneficios medidos en términos de una acumulación más equitativa del capital humano, particularmente en salud y educación). Las siguientes secciones discuten la relevancia de la programación en estas áreas.

1. Eficiencia y progresividad del gasto social

- 2.24 El objetivo definido para esta área fue el de *mejorar la eficiencia y progresividad del gasto social y proteger el nivel de gasto de los programas con mayor impacto en la reducción de la pobreza*. Este objetivo se presenta como un apoyo directo a la estrategia del país de reducción de la pobreza (Guate Solidaria), aunque se esperaba que el proyecto del BID variara la estructura de incentivos de los distintos actores del plano social e implantara un modelo de gestión por resultados. La propuesta fue relevante teniendo en cuenta la magnitud del desafío, con una distribución del gasto social regresiva al inicio del período y claras muestras de ineficiencia de gestión. Sin embargo, desde el planteamiento de la EBP surgen interrogantes acerca de la capacidad efectiva del préstamo para lograr los objetivos planteados. Por un lado, la apuesta del programa *Guate Solidaria* de focalizar los programas sociales en los 41 municipios más vulnerables presentaba limitaciones tanto por el error de inclusión de partida por dejar fuera municipios con características de vulnerabilidad similares, como por la falta de precisión en la focalización al interior de cada municipio. Por otro lado, para lograr la efectiva focalización territorial del gasto se hacía necesario producir una modificación de los incentivos reales en la asignación de fondos presupuestarios y en su aplicación final, para lo que el instrumento de reforma de política no se reveló adecuado.

2. Educación

- 2.25 Si bien el Banco tenía experiencia actuando en el sector educación en el país con dos operaciones previas, para esta Estrategia no se contó con ninguna operación de préstamos por lo que la relevancia del Banco en el sector educación fue reducida, en beneficio de la cartera del Banco Mundial. Dado el objetivo centrales de la estrategia de aumento del capital humano es llamativo que el Banco no haya participado más activamente en el sector. Esta ausencia temporal demuestra las

dificultades del Banco de mantener una relación estratégica activa de largo plazo en el área. Las dos cooperaciones técnicas desarrolladas, un informe integral del sector educación y el censo de infraestructura del mismo, si bien han generado información de alta calidad y relevante para la toma de decisiones, no han permitido asociar al Banco con las reformas de política en el sector.

3. Salud

- 2.26 En el área de salud, el Banco apuntó a mejorar el estado de salud de la población guatemalteca a través de aumentos en la cobertura de servicios básicos de salud, especialmente para la población de las zonas rurales, y de la modernización institucional del sector. Dadas las importantes inequidades en términos de acceso a servicios de salud en el ámbito geográfico, étnico y socio-económico, el programa fue relevante. Asimismo, se plantearon objetivos de mejora en el sector hospitalario y también en la organización global del sistema público de salud las cuales, en principio, también fueron adecuadas a los problemas del sector aunque no llegaron a darse plenamente. El programa del Banco no ha contribuido de manera relevante a la modernización institucional del sector en relación con las necesidades de planificación estratégica y de coordinación del sistema de salud.
- 2.27 El programa del Banco tuvo un énfasis en ampliación de cobertura que de acuerdo con el análisis realizado para este CPE, fue una estrategia relevante pero con limitaciones del modelo elegido particularmente por los siguientes motivos: (i) la terciarización del suministro de servicios de salud preventiva en ONGs es probablemente costo-eficiente pero presenta limitaciones en su alcance ya que no resuelve los problemas de falta de acceso a servicios más integrales de salud por parte de la población objetivo; (ii) no se mantuvo una visión de la salud como un sistema integral con diferentes niveles de atención que idealmente deberían actuar en cascada. Los niveles de atención correspondientes a los centros de salud y los hospitales no recibieron una atención conmensurada en el marco del programa del Banco, en un contexto de reducción de la funcionalidad de centros de salud y de una crisis de financiamiento de los hospitales.

C. Eje transversal: Fortalecimiento de la gobernabilidad

- 2.28 La Estrategia de País propone medidas de fortalecimiento institucional para los tres poderes del Estado. El programa en general es poco relevante dado que parte de un diagnóstico limitado de los determinantes principales de la situación de violencia, queda desfasado respecto al fenómeno de traslado de la violencia hacia zonas urbanas en el área de justicia, y no llega a diseñar las intervenciones previstas en la EBG de apoyo a la modernización del Congreso.

1. Seguridad ciudadana y justicia

- 2.29 El Banco no ha contribuido al planteamiento de una estrategia del país para enfrentar los problemas generados y la creciente complejidad del fenómeno de violencia en el país. De hecho, la consideración del tema de la violencia y sus implicaciones sobre los objetivos de desarrollo socioeconómico y del sector público constituyeron una omisión esencial que vino a limitar los impactos posibles de las intervenciones del Banco en los diferentes sectores.

- 2.30 La estrategia para la prevención de la violencia dio lugar a un programa que aún no comenzó sus desembolsos, y que pretende mejorar la capacidad del Estado para diseñar y ejecutar acciones estratégicas, interinstitucionales y participativas de prevención de la violencia, con énfasis en la violencia juvenil e intrafamiliar. Esta evaluación encuentra que el apoyo del Banco al programa nacional de prevención de la violencia tiene relevancia limitada dado que ofrece un planteamiento pertinente aunque parcial de las necesidades de prevención.⁸⁰ En el sector justicia, en un contexto de incremento de la violencia con altos índices de impunidad, la relevancia del Banco se vio limitada por una posición desfasada en el sector. Las intervenciones del Banco se enfocaron en municipios rurales con alta proporción de población indígena y elevados índices de violencia. Dado el fenómeno de traslado de la violencia hacia zonas urbanas, el Banco propuso apoyar un programa de justicia urbana pero no ha alcanzado a desembolsar. La relevancia de esta estrategia se ha visto limitada por la promoción de un modelo de ampliación de la cobertura del servicio judicial que no pone un énfasis balanceado en la mejora de la calidad de la acción de la justicia particularmente en lo que se refiere al aumento de su capacidad de resolución de casos para reducir la impunidad. Desde el punto de vista institucional, mientras que el Banco proponía un enfoque de coordinación interinstitucional en el sector sin creación de nuevas entidades, el gobierno reveló una preferencia distinta con la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG).

2. Fortalecimiento institucional

- 2.31 La estrategia del Banco proponía respaldar el fortalecimiento de la gestión pública, en especial la capacidad fiduciaria y de contrataciones. Para ello propone dos estudios: la evaluación de la capacidad fiduciaria del sector público y la evaluación de los procesos de compras y contrataciones del Estado desarrollados conjuntamente con el Banco Mundial, y algunas condiciones relacionados con el sistema *Guatecompras* en el marco el préstamo de reforma de política en el área fiscal. Estas contribuciones tuvieron reducida relevancia y aun están pendientes contribuciones significativas por parte del Banco al desarrollo de sistemas nacionales de administración fiduciaria. La cooperación de PRODEV parece relevante en relación con los desafíos de la gestión pública en el ámbito central. Sin embargo, ésta no parece haber promovido un enfoque integral en su visión del sistema de gestión por resultados del país. En el momento de su aprobación, el componente de monitoreo y evaluación de PRODEV no incluyó la Iniciativa de Metas Presidenciales de SEGEPLAN (SIGOB) que había sido avanzado por el país en aquel momento y no se promueve un esfuerzo de coordinación.

III. LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. La relación financiera del BID con Guatemala

- 3.1 Desde una perspectiva estrictamente financiera, el BID mantiene una posición altamente relevante como principal acreedor de la República de Guatemala, con un saldo de acreencias de US\$1.456,9 millones al 31 de enero de 2008, lo cual constituye un 20% de la deuda pública total, un 34,9% de la deuda pública

externa⁸¹ y un 50,4% de la deuda contraída por Guatemala con instituciones multilaterales.⁸² Esta posición privilegiada puede ser explicada por las condiciones favorables que ofrece el BID al país.⁸³ Finalmente, el BID se ha movido hacia la utilización de instrumentos con mayor grado de agilidad en la aprobación y flexibilidad en el uso de los recursos.

- 3.2 Durante el período 2004-2007 los desembolsos alcanzaron un promedio de US\$130 millones anuales, el equivalente al 28,6% de las necesidades de financiamiento totales de la Administración Central. Salvo en 2005, año cuando los desembolsos se redujeron significativamente, las transferencias netas de recursos pasaron a ser positivas revirtiendo el problema de años anteriores.⁸⁴ Dos programas de financiamiento de libre disposición, el PBL para la mejora de la calidad del gasto social y el PBP para el manejo de las finanzas públicas constituyen alrededor del 40% de los desembolsos realizados durante el período y son equivalentes a la casi totalidad de las transferencias netas del Banco a Guatemala en el período en evaluación.^{85,86} Utilizando el crecimiento del PIB como medida del ciclo económico, éstos no parecen reflejar un comportamiento anticíclico. En particular, los desembolsos de PBL exhiben una correlación positiva con respecto al crecimiento del producto y no exhiben correlación con las necesidades de financiamiento ni del sector público ni del sector externo de la economía, y no parece haber sido utilizado con un objetivo de estabilización macroeconómica o financiera.

B. La cartera del BID en el período 2004-2007

- 3.3 **Aprobaciones y cancelaciones.** En el período que cubre esta evaluación se aprobaron 13 operaciones de préstamo por US\$573 millones, de las cuales un 52% de los montos correspondió a préstamos de libre disposición, un 42% a préstamos de inversión pública y un 6% a la ventanilla del sector privado. Si bien se observa una disminución en las actividades del Banco en Guatemala durante el período 2004-2005, con una disminución en aprobaciones y desembolsos, y un aumento en las cancelaciones, la dinámica de aprobaciones, en montos y número, mantuvo la tendencia histórica del país. Sin embargo, comparado con los ciclos de programación anteriores, se destaca un incremento importante de la proporción de préstamos de libre disposición (PBL y PBP) dentro del total de la cartera. Esta tendencia se consolida durante el 2008 cuando, del total aprobado, más del 64% corresponde a préstamos de libre disposición.⁸⁷
- 3.4 Las aprobaciones de operaciones nuevas durante el período 2004-2007 y las operaciones en ejecución mostraron una distribución equitativa entre los tres objetivos estratégicos planteados en la Estrategia. Sin embargo, en el objetivo relacionado con la mejora de las condiciones para la producción se presentan la mayor parte de cancelaciones de la cartera. De hecho, durante el período 2004-2007 se cancelaron parcialmente proyectos por un monto equivalente a US\$77 millones particularmente de proyectos de inversión en medioambiente (US\$45 millones) que perdieron prioridad en la agenda del gobierno por las complicaciones de diseño de los proyectos. El resto de las cancelaciones de proyectos de inversión presentaban bajos niveles de desembolso o reportaban

problemas relacionados con adquisiciones y contratos. La proporción de cancelaciones en Guatemala (15%) es superior al promedio del Banco (11%).⁸⁸

- 3.5 **Anticipación e improvisación.** La capacidad de anticipación de la estrategia definida por el número de proyectos finalmente aprobados de los que estaban programados fue baja. En efecto, sólo se aprobaron 8 de los 19 proyectos propuestos en el programa de préstamos 2004-2007, lo que da un índice de anticipación del 42%. Como contrapunto, se aprobaron 5 proyectos que no fueron programados durante el periodo mostrando un índice de improvisación de 38%. La mayor parte de los proyectos aprobados y no programados se presentan en el objetivo de mejora de las condiciones para producir eficientemente.⁸⁹ ,

C. El desempeño de la cartera⁹⁰

- 3.6 **Eficiencia en la preparación y ejecución.** El desempeño de la cartera en términos de tiempos de preparación e inicio del primer desembolso está significativamente por debajo de la media del Banco, tanto para proyectos de inversión como para los basados en políticas. Los retrasos son superiores a las medias del Banco y podrían estar asociados a la pérdida de relevancia de proyectos cuya preparación se inicia durante el ciclo político anterior y cuya ratificación en el Congreso se estaría solicitando durante la EBG. Por su parte, se ve una significativa mejora en la eficiencia en la preparación para el bienio 2006-2007, aunque sigue estando debajo de la media del Banco.

- 3.7 **Desembolsos.** Los desembolsos del período estuvieron fuertemente concentrados en los dos últimos años de la EBG. El monto total desembolsado fue de US\$541 millones, de los cuales la mayoría, un 54% corresponden a desembolsos de préstamos de libre disposición, 41% a préstamos de inversión, y 5% del sector privado. Comparado con los US\$427 millones desembolsados durante el periodo 2000-2003, representa un aumento de los desembolsos del 27%. La eficiencia en los desembolsos de los préstamos de inversión es superior a la media del Banco.⁹¹

- 3.8 **Calidad de la cartera.** El incremento de problemas reportados en los informes de monitoreo de la cartera (ISDP) coincide con la baja actividad en términos de aprobaciones y desembolsos durante el período 2004-2005. En éste período, la calidad de la cartera muestra un fuerte deterioro tanto en términos de la incidencia de problemas de progreso en la implementación como de las posibilidades de lograr los objetivos de desarrollo, indicadores éstos que luego mejoraron en el período 2007-2008. Los riesgos más frecuentemente identificados en los ISDP de los proyectos en ejecución fueron la falta de compromiso de parte del gobierno (52%) y los problemas de capacidad institucional (48%).

- 3.9 **Cumplimiento con los instrumentos de supervisión del Banco.** El CPE anterior dejó señaladas una serie de preocupaciones relacionadas con las deficiencias en los procesos de supervisión del Banco, principalmente en los aspectos fiduciarios y financieros y la necesidad de fortalecer los sistemas de supervisión nacionales. Esta evaluación reconoce los esfuerzos realizados por el Banco, particularmente entre 2004 y 2005, en materia de supervisión de los proyectos de inversión los cuales sin embargo han disminuido su participación en los desembolsos a menos del 50% del monto durante el período en favor de desembolsos mayoritarios de

préstamos de libre disposición (PBLs y PBP). Los problemas detectados para la cartera, aunque se redujeron, continuaron siendo elevados. El porcentaje de estados financieros auditados (EFA) con calificaciones se mantuvo significativamente por encima de la media del Banco y de la región. En relación a los instrumentos de supervisión interna del Banco, durante este período se observó una intensificación de las visitas de inspección y un mayor seguimiento y divulgación en los procesos de compras y adquisiciones. Sin embargo, de acuerdo a los requerimientos de visitas de inspección técnicas reportadas en los sistemas, estas no fueron suficientes. Finalmente, si bien se produjeron la totalidad de los informes de monitoreo (ISDP) e informes de cierre (PCR), solo un 37% de los PCR se presentó a tiempo.

IV. RESULTADOS DEL PROGRAMA

A. Evaluabilidad

- 4.1 De acuerdo con la aplicación de la metodología de evaluabilidad a la EBG para el periodo 2004-2007, ésta presentaba un marco de resultados, indicadores, líneas de base y metas satisfactorio, con un índice de evaluabilidad del 0,82. Este nivel de evaluabilidad, idealmente, hubiera permitido que la relación formal del Banco con Guatemala estuviera guiada por un marco de resultados al que se le pudiera hacer seguimiento y se administrara en función de sus resultados y riesgos. Sin embargo, la estrategia propuesta presenta -ex ante- algunos problemas fundamentales en la relación de atribución de los indicadores propuestos con las intervenciones planteadas. Adicionalmente, la programación del Banco -ex post- tuvo una limitada capacidad para viabilizar dichas propuestas y como consecuencia presenta un índice de anticipación bajo (42%) y de improvisación alto (38%), lo que significa una desviación considerable entre el programa propuesto y el programa finalmente efectivo. Estas dos consideraciones han hecho inviable la utilización de la matriz de resultados de la EBG para evaluar el programa efectivo del Banco con el País durante el período.
- 4.2 Teniendo en cuenta estas limitaciones, el análisis de resultados del programa del Banco durante el período se ha realizado con base en los proyectos aprobados, o que desembolsaron la mayoría de sus recursos durante el período. Como referencia para la evaluación de resultados se han tomado los documentos de préstamo de cada proyecto. Desafortunadamente, en el caso de los proyectos particulares, el índice de evaluabilidad es significativamente bajo (un 0,38), lo que dificulta la labor de evaluación de sus resultados.

B. Análisis de resultados

- 4.3 Para cada ámbito de intervención definido en la estrategia, las siguientes secciones enuncian los objetivos establecidos por el Banco en sus documentos de préstamo, describen los resultados en cada área y presentan los datos y las evidencias documentadas correspondientes. La sección se ordena de acuerdo con la estructura establecida por el Banco en su documento de estrategia.

1. Objetivo Estratégico I: Mejorar condiciones para producir eficientemente e incorporar a los sectores excluidos al proceso productivo

- 4.4 Para apoyar este primer objetivo estratégico, el Banco programó en su estrategia acciones en las áreas de (i) administración fiscal, (ii) infraestructura básica, (iii) competitividad y (iv) medio ambiente y desarrollo productivo. Las siguientes secciones analizan los resultados obtenidos en estas áreas.

a) Administración fiscal

- 4.5 El programa del Banco en el área fiscal estuvo constituido por una familia de proyectos constituidos por un préstamo de reforma de política de carácter programático, el Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública (GU-L1005) y dos cooperaciones técnicas asociadas. El Banco estableció como resultado esperado un aumento de la recaudación tributaria del 10,3% en el 2004 a un 12% del PIB en el 2007 que corresponde al acuerdo con el FMI y al compromiso, ya recalendarizado, de los acuerdos de Paz (13,2% del PIB de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales actualizado). El resultado de incremento de los ingresos fiscales como proporción del PIB no llegó a alcanzarse ni siquiera en el 2008 (12,1%) aunque sí experimentó un crecimiento intertemporal estadísticamente significativo, pese a un retroceso entre el 2004 y el 2005. Solo en el bienio 2006-2007, en medio de una importante reactivación de la actividad económica, la presión tributaria se recuperó de manera importante, observando tasas de variación interanuales (0,55%) por encima del promedio de la década previa (0,26%).⁹² De acuerdo con el informe de revisión de cartera del Banco, *estas metas previstas eran difíciles de cumplir debido a aspectos ajenos al propio Banco.*⁹³ Dadas las dificultades de economía política y aun bajo las condiciones favorables de entorno, las condicionalidades de política pautadas por el Banco en el momento del diseño del préstamo constituían contribuciones netamente insuficientes para alcanzar el resultado de recaudación esperado.⁹⁴
- 4.6 De hecho, las mejoras previstas por el préstamo para la reducción de la tasa de evasión y la mejora de productividad del IVA excedieron las expectativas previstas en el préstamo del 2% en ambos casos, experimentando aumentos de 6% y 5,7% respectivamente.⁹⁵ No es posible encontrar resultados favorables en cuanto a los impuestos directos, cuya escasa recaudación y alta tasa de evasión permanecen prácticamente inalteradas⁹⁶. En este ámbito, resultaron infructuosos los esfuerzos de cooperación técnica del Banco para construir los acuerdos previstos en el Pacto Fiscal que dieran lugar a modificaciones a los tipos impositivos tanto del IVA como del tipo máximo del impuesto sobre la renta o a la revisión de las deducciones y exoneraciones vigentes, con gran impacto esperado para la capacidad de recaudación del Estado.

b) Infraestructura básica

(i) Transporte

- 4.7 También bajo el objetivo estratégico de *mejora de las condiciones de producción y la incorporación de los sectores excluidos al proceso productivo*, se encuadran acciones para mejorar la infraestructura básica de transporte. La acción del Banco

en el sector vial se limitó a la ejecución del remanente del préstamo Vial II que se encontraba suspendida desde 2002 y que no pudo destrabarse hasta el 2006 en buena medida para atender la emergencia provocada por la tormenta tropical Stan. El objetivo del proyecto estaba plenamente en línea con el objetivo de la estrategia, quedando definido como *apoyar el mantenimiento y rehabilitación de la red de carreteras para mejorar su transitabilidad y para mejorar el acceso a los mercados de la producción agrícola mercados de productores en áreas rurales*. El proyecto obtuvo sólo parcialmente los resultados esperados en mantenimiento y rehabilitación y no obtuvo los resultados de mejora de acceso a mercados para productores rurales porque abandonó esta parte del objetivo. De acuerdo con la información de tramos sujetos a obras de rehabilitación y mantenimiento (COVIAL, 2007), se rehabilitaron el 50% de los 450 km de carreteras pavimentadas previstas y un 86% de la red pavimentada se encuentra bajo mantenimiento frente a la meta prevista del 95%. Información obtenida para esta evaluación revela que de este 86%, únicamente un 46% se encuentra en condiciones calificadas como buenas.

- 4.8 En caminos rurales, el objetivo inicial de someter a rehabilitación 350 km, ya de por sí una pequeña fracción en relación con la extensión total de la red rural, prácticamente se dejó de lado ya que, después de la desobligación de US\$10 millones del préstamo y la reorientación de US\$25 millones por la tormenta tropical Stan, la meta se redujo a 34 km, de los que únicamente fueron rehabilitados 19,3 km de caminos rurales con recursos del proyecto. El abandono en la práctica de este objetivo, conjuntamente con la no aprobación de los programas previstos de electrificación rural y desarrollo rural, han afectado la contribución del Banco al cumplimiento del objetivo de la estrategia de incorporación de los sectores excluidos al proceso productivo. El Banco sí atendió sin embargo objetivos de emergencia no previstos en su estrategia para el sector vial. En efecto, el programa Vial II fue reestructurado en el 2006 para atender las emergencias declarada por los efectos de la tormenta tropical Stan a finales del 2005, los recursos se utilizaron para reconstruir 19 puentes y 37 tramos de carreteras principales y caminos rurales dañados por esta tormenta tropical.

c) Competitividad

- 4.9 El programa del Banco en materia de competitividad durante el periodo bajo evaluación incluye un programa de apoyo al Comercio Exterior (1318/OC) y el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Agroalimentaria o PARPA (GU-0070). El objetivo de esta sección del programa está definido como *contribuir a un aumento de la competitividad en los mercados internacionales, con un particular apoyo a la competitividad del sector agroalimentario*. Los resultados esperados de incremento de las exportaciones de productos guatemaltecos a los Estados Unidos en el marco de las oportunidades que se abrieron por la firma del CAFTA-RD han tenido un comportamiento favorable. Sin embargo, esta evaluación encuentra que los resultados de incremento de exportaciones atribuibles al programa de apoyo al Comercio Exterior tuvieron una influencia cuantitativa menor en la obtención de estos resultados de exportación.

- 4.10 Los recursos del Banco para el PARPA fueron útiles para un conjunto amplio de áreas de trabajo del Ministerio de Agricultura, particularmente en un contexto de rigor presupuestario. Los resultados esperados de aumento sostenido de la competitividad del sector agroalimentario definidos como un aumento del PIB agropecuario, no se obtuvieron. Por otro lado, aunque difíciles de asociar a la reconversión agroalimentaria, las metas de cobertura para servicios ambientales forestales en cuencas altas tuvieron resultados parciales (33,400 frente a las 50,000 previstas inicialmente), aunque incorporando población rural de bajos recursos, y complementarios a otros programas nacionales de manejo de bosques. Asimismo, la propuesta de Ley de Aguas que impulsó el programa quedó sin efecto regulatorio.⁹⁷ Por último, los resultados de mejora en inversión en investigación agropecuaria en el marco del programa se vieron limitados en virtud de un esquema de selección que no favoreció la priorización de temas respecto a las necesidades de competitividad, y en particular de los aspectos fito-zoosanitarios particularmente relevantes en el contexto del CAFTA-RD.⁹⁸

d) Desarrollo productivo y medio ambiente

- 4.11 En el área de desarrollo productivo y medio ambiente el programa del Banco estuvo constituido por una familia de proyectos aprobados antes del 2004, el programa del Petén (GU-0081) y el programa de la Cuenca Alta Río Lempa (GU-0034) y un nuevo préstamo aprobado durante la Estrategia, el de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Lago Amatitlán (GU-0066). Éstos fueron definidos para responder a objetivos de *combate a la degradación y uso sostenible de los recursos naturales, con especial atención a la población de menores ingresos*.
- 4.12 Para el programa del Petén (GU-0081), tanto los resultados de conservación de los recursos naturales como los de preservación del patrimonio cultural han sido limitados. Las actividades previstas no logran resolver los problemas ambientales de raíz y surgen algunos interrogantes respecto al enfoque de restauración arqueológica y la limitada incorporación de la población en el modelo de desarrollo turístico. De hecho, datos obtenidos para esta evaluación demuestran que las tasas anuales de deforestación en la zona de amortiguamiento muestran un aumento del 1,91% en el periodo 1986-2001 a 2,2% entre 2002 y 2007 (CEMEC, 2008)⁹⁹. Los dos tipos de intervenciones promovidas para frenar las altas tasas de deforestación en la zona de amortiguamiento donde actúa el proyecto presentaban limitaciones para producir sus resultados.
- 4.13 El primer esquema previsto por el proyecto para atajar este problema, basado en la regularización de tierras para frenar el avance de la frontera agropecuaria en la zona de Mopán, ha permitido observar descensos de la tasa de deforestación en el corto plazo, en el 2001 y 2005, pero ésta ha aumentado significativamente desde 2006 hasta la fecha (Rainforest Alliance, 2008).¹⁰⁰ Algunos estudios realizados apuntan a que el modelo de regularización en las tierras bajas de Guatemala, lejos de favorecer la estabilización de pequeños propietarios agrícolas, podría haber venido a favorecer la expansión de la ganadería, y la acumulación de la propiedad de plantaciones agrícolas de gran tamaño para la producción de biocombustibles, con contribución discutible a los resultados esperados de manejo sostenible.¹⁰¹

- 4.14 El segundo esquema propuesto, basado en el fomento de proyectos de agroforestería sostenible para pequeños productores en la zona de amortiguamiento, no presenta tampoco los beneficios esperados de carácter ambiental o los de favorecer mayoritariamente a las comunidades más pobres. De hecho, la baja cobertura del programa¹⁰², junto con una atención insuficiente a la focalización y certificación de los aprovechamientos con criterios ambientales, se han constituido en factores limitantes de cara al objetivo de conservación planteado.¹⁰³ El documento de préstamo no explicitaba las ventajas que podía haber reportado que la ejecución de este segundo modelo se diera de forma coordinada con el de regularización de tierras, lo que limitó la capacidad del proyecto de ofrecer un paquete de incentivos suficientes para desmotivar la venta de las parcelas una vez tituladas, y un mayor impacto en los ingresos de los productores. En la práctica, el mecanismo de asignación de recursos del programa se ha traducido en un énfasis en pequeños proyectos de ganadería (33 de 56 proyectos) que si bien han podido inducir mejoras en el uso de la tierra, no presentan tantos beneficios ambientales como otras opciones productivas consideradas en el documento de préstamo.¹⁰⁴ Si bien estos apoyos produjeron impactos positivos sobre el ingreso de las familias campesinas beneficiarias, un análisis de focalización realizado para esta evaluación considerando el total de la población de la zona de amortiguamiento, confirma que no se logró la meta de llegar mayoritariamente a aquellas comunidades más pobres, con sólo un 13% de las comunidades beneficiadas en el quintil más pobre por niveles de consumo.
- 4.15 Los resultados de conservación del patrimonio cultural del programa del *Petén* se vieron afectados por la falta inicial de especificaciones técnicas de restauración por parte del Ministerio y la controversia entre los arqueólogos sobre las técnicas a utilizar. Un informe previo a las principales obras de restauración en los dos sitios arqueológicos intervenidos identificó problemas con las técnicas utilizadas.¹⁰⁵ El Banco no hizo seguimiento de este tema, los informes de monitoreo sólo hacen referencia al avance físico de las obras, sin considerar estas preocupaciones sobre la calidad de la restauración. De esta manera, algunos informes técnicos recientes, cuestionan que finalmente se siguieran las buenas prácticas de restauración establecidas en la Carta de Venecia.¹⁰⁶
- 4.16 Los resultados de desarrollo turístico de la zona del Petén medidos en términos de un aumento del número de visitantes, han sido positivos aunque menores de los esperados¹⁰⁷. El modelo de manejo de los sitios arqueológicos promovido por el proyecto ha sido su administración privada. En algunos sitios –Yaxhá– se consiguió establecer una tarifa de ingreso al sitio arqueológico, pero la implementación del fideicomiso para el manejo del sitio fue rechazado por el Instituto de Arqueología e Historia (IDAEH) por incompatibilidades legales y técnicas de la propuesta. Por otra parte, el proyecto también muestra un avance limitado en el trabajo con las comunidades cercanas a los sitios arqueológicos en detrimento de la equidad en la distribución de los ingresos generados por el turismo. El proyecto sólo realizó algunas capacitaciones puntuales a las comunidades para formar microempresas turísticas. No existen datos sobre la generación de ingresos y de oportunidades de empleo de calidad para la población de la zona. El Banco, a través del FOMIN ha apoyado en Guatemala el desarrollo

de un sistema de certificación de turismo “sostenible” bajo la norma *Green Deal*, pero este no se utilizó para este proyecto, a pesar de que hubiera podido ser instrumental para el logro de sus resultados.¹⁰⁸

- 4.17 El objetivo del Programa Trinacional Cuenca Alta Río Lempa (GU-0034), era *reducir la degradación ambiental y luchar contra la pobreza de los residentes de la cuenca alta del río Lempa*. El proyecto se focaliza en la población de bajos ingresos que vive en las zonas de ladera de esta cuenca compartida por Honduras, Guatemala y El Salvador. El último informe de avance de los ejecutores (agosto 2008)¹⁰⁹ documenta la reducción de los fondos previstos originalmente en los tres países, siendo esta reducción de un 69% en Guatemala, por tanto es el país donde se ejecutaron comparativamente menos recursos (21,6% del total). Los resultados que hayan podido obtenerse de reducción de la degradación ambiental son difíciles de valorar dado que el proyecto ha generado escasos datos de campo. La estimación de la eficacia en términos de disminución de la tasa de deforestación en la zona del proyecto ofrece algunos interrogantes. Los informes de monitoreo del Programa consideran que la reforestación que se reporta (casi 2.300 hectáreas de las 2.800 previstas en Guatemala) puede compensar la deforestación. Sin embargo, la capacidad de las campañas de reforestación para compensar la pérdida de cobertura forestal no necesariamente cumple las prácticas y ratios de reforestación de la industria, contrariamente a la lógica de los informes del proyecto.¹¹⁰ Los resultados reportados de mejora de calidad del agua son difíciles de valorar y presentan problemas de atribución, especialmente los de mejora de manejo de agua potable, residuos sólidos y aguas servidas, ya que el proyecto sólo realizó algunos estudios y éstos se encuentran en el estadio de análisis de factibilidad. Los resultados esperados de lucha contra la pobreza probablemente se han visto restringidos por la focalización en 27 microcuencas prioritarias seleccionadas en el Plan Estratégico Trinacional utilizando criterios que combinan el estado de degradación ambiental potencialmente reversible y las tasas de pobreza. Un análisis de focalización realizado para esta evaluación señala que el criterio de pobreza no ha prevalecido¹¹¹. Por otro lado, el mecanismo de asignación de recursos del componente de fomento a la diversificación económica mediante el desarrollo de micro y pequeñas empresas, encontró dificultades para llegar a la población meta rurales de bajos recursos frente a beneficiarios urbanos.
- 4.18 El Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Lago Amatitlán (GU-0066) tenía por objetivo *revertir la actual tendencia de degradación ambiental en la cuenca del Lago Amatitlán*. Se trata de un proyecto aprobado en el 2005, pero que aun no ha comenzado sus desembolsos. Un análisis del diseño de proyecto revela algunos problemas que podrían limitar sus resultados a futuro. Las acciones previstas (gestión de residuos sólidos y obras de estabilización del lecho y orillas del río para reducir la sedimentación y contaminación de aguas) parecen dejar fuera varios de los problemas de raíz que explican la problemática ambiental en la cuenca, a saber, urbanización descontrolada y asentamientos ilegales, problemas con aspectos institucionales, regulatorios (control de vertidos) y tarifarios.

2. Objetivo Estratégico II: Incrementar el capital humano con criterio de equidad

- 4.19 Para apoyar este desafío, el Banco programó en su estrategia acciones en las áreas de (v) gasto social y (vi) servicios sociales y pobreza (educación y salud).

a) Focalización del gasto social

- 4.20 El Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social (GU-0175), fue aprobado como un préstamo sectorial por US\$100 millones en el 2004. El programa tenía por objetivo mejorar la focalización y eficiencia del gasto social y proteger su presupuesto de acuerdo con su gestión por resultados. Para el logro de estos objetivos, la estrategia del gobierno, denominada *Guate Solidaria*, planteaba focalizar geográficamente los programas sociales en áreas de alta vulnerabilidad.
- 4.21 Los resultados esperados de mejorar la focalización y eficiencia del gasto social son positivos en el caso del Programa de Extensión de la Cobertura de Salud y limitados para el resto de los programas considerados en la Estrategia. Si bien, como se documentó en el capítulo I, el nivel de focalización del gasto público experimentó una mejora reciente, la información presupuestaria desagregada de los Ministerios de Educación y de Salud, permite constatar que los departamentos que poseían una mayor proporción de su población dentro de municipios priorizados, no recibieron un incremento sustancial en el porcentaje de recursos recibidos.¹¹² Así, el presupuesto destinado a estos 41 municipios no parece haberse modificado considerablemente y continuó siendo muy reducido.¹¹³ Los resultados de protección de determinados rubros de gasto fueron obtenidos, pero esta evaluación apunta una duda sobre que se tratara de rubros susceptibles de reducción presupuestaria teniendo en cuenta su escasa volatilidad histórica. Si bien el documento del préstamo sostenía la necesidad “de proteger ciertos gastos esenciales”, en la práctica las condiciones del préstamo implicaban un incremento en casi cuatro veces del presupuesto de un programa en particular, el de Extensión de Cobertura en Salud, financiado en paralelo por el Banco mismo.

b) Salud

- 4.22 En los últimos diez años, el Banco ha tenido un rol importante en la reforma del sector salud. El programa de Mejora de los Servicios de Salud II (GU-0125), se aprueba como continuación de un préstamo sectorial ejecutado durante los noventa. El programa tenía por objetivo aumentar la eficacia y eficiencia del sistema público y mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud provistos para poblaciones rurales pobres. Este programa se basó en la contratación de ONGs para la prestación de un paquete básico de servicios, con énfasis preventivo materno-infantil, por medio de la conformación de equipos médicos itinerantes que visitaban las comunidades mensualmente.
- 4.23 Los resultados esperados de mejora de niveles de salud de poblaciones rurales pobres indican impactos positivos en indicadores de servicio como vacunación y controles prenatales, pero no así impactos estadísticamente significativos sobre indicadores finales como la tasa de mortalidad infantil. En efecto, un análisis de bases de datos secundarias realizado para esta evaluación, no muestra impactos

estadísticamente significativos de este indicador entre beneficiarios del programa y un grupo de control.¹¹⁴ El impacto del programa sobre las tasas de desnutrición infantil ha sido bajo y estas tasas se han mantenido prácticamente constantes para los indígenas. Se identifican mejoras diferenciales en el indicador de acceso a controles prenatales para las poblaciones rurales e indígenas.¹¹⁵ Sin embargo, las poblaciones y áreas geográficas cubiertas con el programa han tenido mejoras poco significativas en cuanto a indicadores clave de calidad del servicio como el porcentaje de partos y controles prenatales realizados por personal sanitario¹¹⁶.

- 4.24 Los resultados de mejora de la eficacia y eficiencia del sistema de salud pública fueron limitados. La reforma del MSPAS sólo se dio en lo relativo a la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera, pero la mayor parte del resto de las mejoras previstas no fueron llevadas a cabo. Prácticamente no hubo avances en lo relativo al mejoramiento del Instituto Guatemalteco de Seguro Social (IGSS) ya que no se consiguió que este ente autónomo participara en las actividades de reforma previstas. En el caso de la reforma de los siete hospitales piloto, se asignó una suma importante de recursos a contratar a una empresa gerenciadora pero los modelos de intervención no fueron implementados.

3. Eje transversal: Fortalecimiento de la gobernabilidad

- 4.25 En esta área el programa del Banco mostró actividad únicamente en el sector de justicia, tuvo una propuesta que no llegó a ser refrendada por el Congreso en prevención de la violencia, y algunas intervenciones puntuales en el área de fortalecimiento de la administración pública. A continuación se detallan los resultados obtenidos en estas áreas.

a) Seguridad ciudadana y justicia

- 4.26 Este programa se compone de un préstamo asociado a dos de las cooperaciones técnicas, el Programa de Prevención de la Violencia (GU-0163). El objetivo del programa del Banco fue *fortalecer la capacidad del estado para la prevención de la violencia, con énfasis en la violencia juvenil e intrafamiliar*. El programa no llegó a ser refrendado por el Congreso y la nueva administración ha expresado interés en reformularlo.
- 4.27 Los resultados de la cooperación técnica piloto Inserción Económica y Social de Jóvenes en Riesgo en Áreas Urbano Marginales (TC-0212005-GU) son positivos aunque presentan limitaciones de validación del modelo y su escalabilidad. La validación de la efectividad del modelo de capacitación de jóvenes residentes en barrios marginales como medida para reducir el delito a corto plazo y romper el ciclo de reproducción de la violencia, enfrenta limitaciones para valorar la situación real de riesgo de caer en la criminalidad de los mismos antes de su inclusión en el programa. Si bien el trabajo realizado en zonas marginales de la Ciudad de Guatemala parecen prometedores, la escalabilidad del proyecto piloto a un programa del tamaño suficiente para tener una incidencia significativa es limitada dado que, el dinamismo de su ejecución ha estado basado en la capacidad y el compromiso de los ejecutores, factores esencialmente idiosincrásicos.

- 4.28 En el sector de justicia, el programa del Banco se compuso de un Proyecto de Apoyo al Sector Justicia (GU-0092) y una segunda fase del mismo, conocida como Proyecto de Apoyo al Sector Justicia II (GU-0177). El segundo proyecto no llegó a desembolsar con lo cual no ha llegado tener efecto en la práctica. El objetivo del programa fue la *ampliación del acceso a los servicios de justicia en zonas con gran incidencia de violencia*. Los resultados esperados para el proyecto de aumento del acceso a la justicia básica en zonas rurales, muestran una ampliación de cobertura aunque sin resultados positivos en términos de la calidad de los centros o su capacidad de resolución de casos.¹¹⁷ La selección de los municipios en los que se emplazaron los centros fue apropiada, en cuanto a los criterios de cobertura rural con alta proporción de población indígena. En términos de la capacidad de resolución de casos, que tiene correlato con la impunidad de los crímenes, los diferentes servicios de estos centros no han registrado una mejora desde el año 2002 hasta el año 2006 y no han superado consistentemente la meta del 60% planteada en diseño. Finalmente, el programa no ha producido información estadística que permita evaluar el impacto de los centros o de las demás acciones que desarrolló el programa sobre los índices de criminalidad y violencia registrados en sus áreas de influencia.

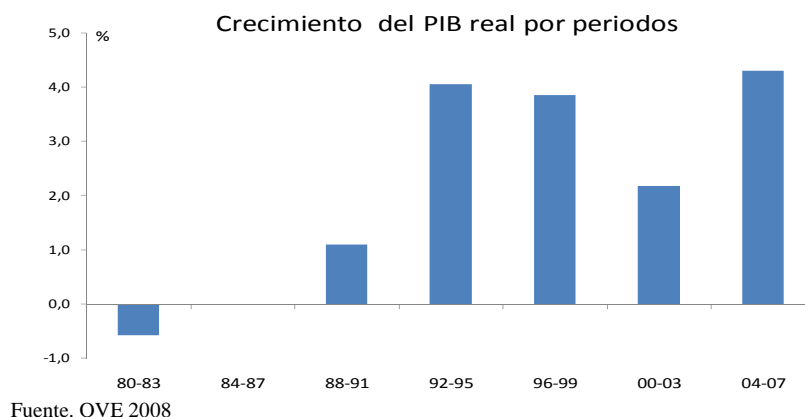
b) Fortalecimiento institucional

- 4.29 En el área de fortalecimiento de la gestión del sector público tanto a nivel de la administración central como local, el programa se compuso por el Programa de Desarrollo Municipal (GU-0134), y más recientemente una cooperación técnica del PRODEV (ATN/OC-9554-GU). Este programa está definido en torno al objetivo de *fortalecimiento de la equidad, eficiencia y eficacia en la provisión de servicios de los municipios y la Administración Central*.
- 4.30 La contribución del PRODEV (ATN/OC-9554-GU) ha sido reconocida por haber introducido el tema de gestión por resultados en la agenda nacional, pero aun queda camino por delante la implementación de un presupuesto por resultados. Los resultados del Programa de Desarrollo Municipal (GU-0134) de promover arreglos más equitativos y eficientes para la provisión de servicios municipales y apoyar reformas en el INFOM fueron limitados. Contrariamente a su enfoque equitativo, las condiciones y requisitos de financiamiento sesgaron el proyecto hacia municipios que se encuentran en mejor situación relativa. Los resultados de desarrollo municipal se limitaron a la certificación de 36 municipalidades. De esas 36 municipalidades, sólo 9 accedieron a préstamos para financiar obras de infraestructura y no hay evidencias de que en la práctica hayan implementado los procesos de modernización mencionados. Las actividades del programa no contemplaron un trabajo complementario con los municipios menos favorecidos, de acuerdo con la lógica prevista inicialmente en el programa.¹¹⁸

NOTAS FINALES

¹ La siguiente figura sirve para ilustrar este punto.

Crecimiento del PIB real por períodos, 1980 - 2004



² IMF. Article IV Consultation. IMF Country Report # 05/362. October 2005

³ Para el 2007, la proporción de Inversión Bruta Fija/PIB, del 19,6%, esta por debajo de la media de América Latina.

⁴ CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007. Capítulo Guatemala. Junio 2007.

⁵ Economist Intelligence Unit (EIU). Country Data

⁶ Por un lado las exportaciones guatemaltecas a EEUU se han incrementado desde 2,2% del PIB en 2003 a 7,0% en 2007. Por otro, las remesas han crecido de 6,9% del PIB a 10,3% en 2007.

⁷ Los esfuerzos en este ámbito han sido dirigidos a la mejora en la eficiencia de la recaudación, en particular del IVA con un alcance potencial limitado, dado que las tasas impositivas de los principales impuestos (IVA, ISLR) quedaron sin poder ser revisadas al alza. Por el contrario, en el caso del impuesto sobre la renta se creo una alternativa de pago simplificado (5% de los ingresos brutos) que en la práctica puede haber significado una reducción de la carga impositiva.

⁸ FUSADES, (2005). Dinámica centroamericana. Desafíos para un desarrollo sostenible. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. San Salvador.

⁹ Fundamentalmente tienen que ver con la necesidad de incrementar la provisión de servicios de educación y salud públicos. Tan solo en educación el ICEFI estima necesario incrementar el gasto entre 1,7 y 2,6% del PIB para alcanzar los objetivos propuestos (aumento de cobertura y calidad de la educación escolar, tomando en consideración el carácter bilingüe y multicultural de la educación, la igualdad de género y la promoción del sentido de ciudadanía) entre el presente y el año 2021. ICEFI (2007). Más y Mejor Educación en Guatemala (2008-2021) ¿Cuánto nos cuesta? Proyecto: "Dialogo para la Inversión Social en Guatemala" USAID-AED http://www.icefi.org/docs/costoseduccion/1_educ.pdf

¹⁰ BCIE, 2008

¹¹ Al respecto dos estudios recientes son particularmente ilustrativos: Banco Mundial, 2005. Guatemala. *Country Economic Memorandum. Challenges to Higher Economic Growth*. Report No. 29145/GT y Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. *Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala. An IDB Research Project*.

¹² Banco Mundial, 2005. Report No. 29145/GT

¹³ Banco Mundial, 2003 y 2006; BID, 2004 y 2007

¹⁴ Las cifras de cobertura de los servicios en Guatemala presentan un alto rango de variabilidad dependiendo de la fuente de referencia que se utilice. Las diferencias comienzan a presentarse cuando a los porcentajes de cobertura domiciliaria se le agregan otras formas de acceso al agua o de disposición de las aguas servidas. En este caso hemos considerado como acceso la disponibilidad de una conexión por tubería dentro o fuera de la vivienda y un sistema confiable de saneamiento se refiere a conexión a una red o fosa séptica.

¹⁵ Las siguientes tablas sirven para ilustrar estos puntos.

Acceso a fuente de agua (media nacional y urbano-rural).

Fuente de agua	Total 2000		Total 2006	
	urbano	rural	urbano	rural
Conexión por tubería dentro y fuera de la vivienda	66,7		74,4	
	87,2 %	53,7 %	89,3 %	60,6 %
Acceso a 200 m (Tubería de chorro público, pozo perforado público o privado)	19,6		13,7	
	7,2 %	27,4 %	5,9 %	20,9 %
Sin servicio de agua (río, lago, cisterna, agua de lluvia, otro)	13,7		11,9	
	5,6 %	18,9 %	4,8 %	18,5 %

Fuente: Cálculos de OVE en base a los datos ENCOVI 2000 y 2006

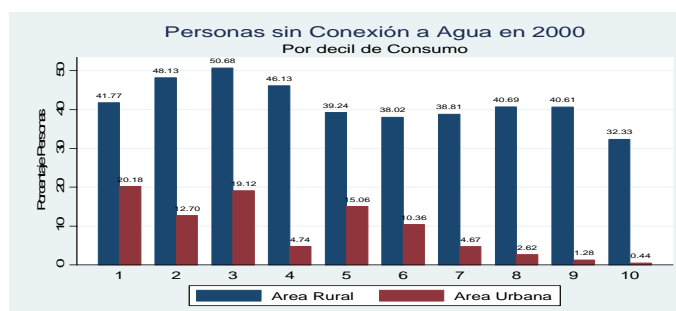
Saneamiento básico (media nacional y urbano-rural)

Fuente de agua	Total 2000		Total 2006	
	urbano	rural	urbano	Rural
Drenaje/alcantarillado	30,3		40,2	
	63.37%	4,92%	68.44%	7,62%
Fosa Séptica	3,2		7,1	
	3,16%	3,20%	6,41%	7,74%
Excusado lavable	10,8		7,2	
	16,75%	6,16%	7,66%	6,64%
Letrina ¹	42,5		36,5	
	14,19%	64,38%	15,73%	60,6%
No tiene	13,2		9,0	
	2,54%	21,35%	1,76%	17,4%

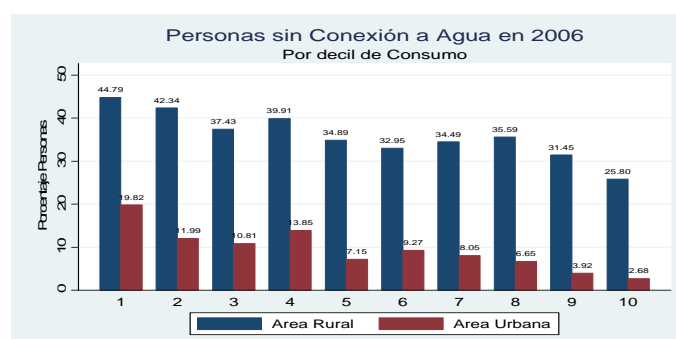
Fuente: Cálculos de OVE en base a los datos ENCOVI 2000 y 2006

¹⁶ Las siguientes figuras sirven como ilustración para estos puntos.

Personas sin conexión a agua, por decil de consumo, 2000



Personas sin conexión a agua, por decil consumo, 2006



Fuente: Cálculos de OVE en base a los datos ENCOVI 2006

¹⁷ También esta tendencia a eliminar de las estadísticas el “acceso a agua potable” se ha reflejado en los informes de la Organización Mundial de la Salud y UNICEF que hablan de “acceso fuentes de agua “mejoradas” y saneamiento “adecuado”, asumiendo que ciertas tecnologías ofrecen mayores garantías de calidad del servicio, a falta de datos de monitoreo de calidad del agua

¹⁸ CEPIS/OPS, 2002. Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Guatemala. Plan Regional de Inversiones en ambiente y Salud) estimaban que el 73% de las municipalidades recibían agua con un alto índice de contaminación fecal, mientras que sólo el 45% de esa agua era clorada y sólo un 57% de la población recibía agua de acuerdo a estándares de salud pública.

¹⁹ Como sugiere la siguiente tabla de resultados, al relacionar las cifras de acceso al suministro de agua con las probabilidades de padecer una enfermedad gastrointestinal, en este caso diarreas, se observa que si bien para 2000 la disponibilidad de agua por tubería reducía las posibilidades de que los niños menores de cinco años padecieran de diarreas, para 2006 tal incidencia desaparece.

Probabilidad de diarrea en menores de 5 años (área rural 2000-2006)

Determinantes de la Probabilidad de Padecer de Diarrea en los menores de 5 años en el Área Rural						
	2000			2006		
	Hogares sin incidencia de diarrea (omitido)	Hogares con menos del 80% de los niños con diarrea	Hogares con Mas del 80% de los niños con diarrea	Hogares sin incidencia de diarrea (omitido)	Hogares con Menos del 80% de los niños con diarrea	Hogares con Mas del 80% de los niños con diarrea
<i>Modelo I: Tipo de provisión de agua y diarrea</i>						
Tubería en Vivienda	...	-1.2%	-7.5% **	...	0.9%	-2.7%
Tubería fuera de la Vivienda	...	-2.0%	-2.3%	...	1.0%	-1.7%
Tubería de un Chorro Público	...	-4.3%	-9.6% **	...	2.5%	-0.3%
Otras fuentes (omitido)
Alcantarillado	...	-6.5% *	2.9%	...	-1.6%	-3.6%
Letrina	...	-2.5%	5.3% *	...	-4.1%	0.6%
Otras fuentes (omitido)
<i>Modelo II: Continuidad de servicio y diarrea</i>						
Días con servicio de agua al mes	...	-0.9% *	-0.20%	...	-0.2%	-0.2%
Alcantarillado	...	-5.7% *	1.2%	...	-1.5%	-7.8% **
Letrina	...	-1.9%	4.6% *	...	2.6%	-3.3%
Otras fuentes (omitido)

Observaciones: (1) variables no reportadas: tamaño hogar, edad del jefe, etnia'. (2) * indica significancia al nivel de 10%; ** indica significancia al nivel de 5%.

Fuente: OVE, 2008 con base en los datos ENCOVI.

²⁰ El acceso al suministro de agua se considera fundamental para mejorar las condiciones de salud de la población y en especial para reducir los niveles de mortalidad y morbilidad infantil. Sin embargo, los estudios demuestran que la efectividad de la intervención está asociada a que el agua entregada sea de buena calidad, de manera continua, con sistemas apropiados de disposición de las aguas servidas y con una población con la información sanitaria adecuada. Diagnóstico para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos, 2006, SEGEPLAN. Financiado por el BID.

²¹ CEPIS/OPS, 2002 recoge los resultados obtenidos en estudios en diferentes partes del mundo, incluyendo a Guatemala, que indican que la construcción de obras de agua y saneamiento sin educación sanitaria no modifican las tasas de morbilidad o mortalidad por enfermedades relacionadas con agua y saneamiento.

²² Banco Mundial, 2006. Este mismo estudio sitúa el coste causado por contaminación atmosférica en 1,2% del PIB, la degradación del suelo en 0,55% del PIB y la vulnerabilidad a desastres naturales un 0,57%.

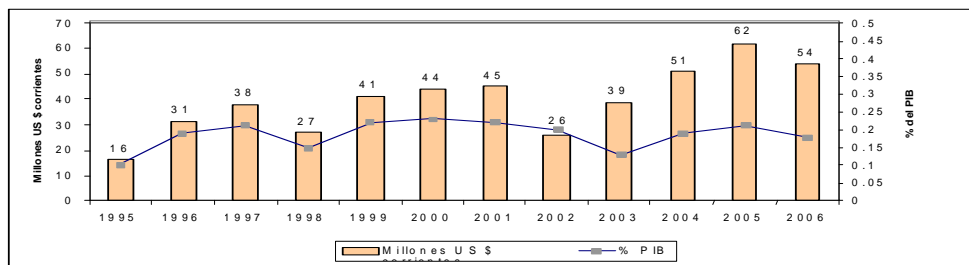
²³ MSPAS y IGSS. Hoddinot, John. Water, Health, and Income: a review. *Food Consumption and Nutrition Division International Food Policy Research Institute*. Washington, D.C. February 1997.

²⁴ Cinco diferentes instituciones gubernamentales son responsables por la planificación sectorial (SEGEPLAN, INFOM, MAGA, MSPAS, y CONAMA); la función de regulación no se encuentran definida con excepción de la asignada al MSPAS sobre los aspectos de calidad físico química que afectan la salud; por último, las funciones operativas, asignadas legalmente a los municipios, son compartidas por 332 entidades sin contar con un marco normativo que pautas las normas básicas de prestación de los servicios.

²⁵ BID, 2007. Guatemala: desafíos del sector de Agua Potable y Saneamiento.

²⁶ La siguiente figura sirve como ilustración para estos puntos. En efecto, considerando un aumento de la población de 2,5% anual, para mantener niveles de cobertura del 2003 se requieren inversiones anuales de US\$60 millones y para alcanzar las Metas del Milenio se requeriría una inversión cercana a los US\$80 millones anuales durante los próximos diez años.

Figura 1. Evolución del Gasto en Agua Potable y Saneamiento, 1995 – 2006



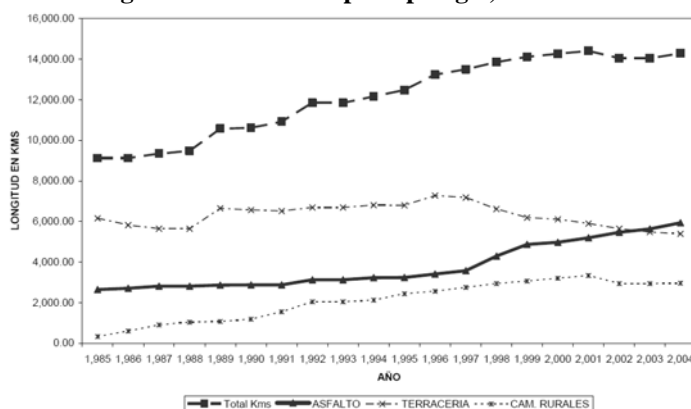
Fuente: OVE elaborado con base a Avendaño, 2008; Galindo y Molina, 2007y World Development Indicators.

²⁷ La meta 10 del Objetivo de Desarrollo del Milenio número 7 pretende reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable para el 2015.

²⁸ La DGC clasifica la red vial en primaria secundaria y terciaria, atendiendo a características técnicas y funcionales de la red. Primaria: red regional centroamericana que presenta las mejores características. Secundaria: facilita la comunicación nacional uniendo las principales cabeceras departamentales con la red primaria. Terciaria: comunica las cabeceras municipales con sus municipios y aldeas. Adicionalmente se incluyen los caminos rurales.

²⁹ Sirva la siguiente figura como ilustración para estos puntos.

Longitud de carreteras por tipología, 1985 - 2004



Fuente: Cifuentes, I., 2006..

³⁰ El mantenimiento de la red pavimentada mejoró considerablemente elevándose el porcentaje de las carreteras en buenas condiciones de un 28% en 1996 hasta un 78% en el 2000. La situación para 2007 muestra la consolidación de las mejoras en la red bajo mantenimiento elevándose a más del 86% la red pavimentada reportada bajo condiciones aceptables de tránsito (buena más regular).

³¹ Según el estudio Tearing Down the Wall: Growth and Inclusion in Guatemala. BID, 2007, la red de carreteras sirve a los grandes negocios (por ejemplo, la industria azucarera) que muestra su satisfacción con las mejoras en las carreteras desde los 1980s. De esta manera una encuesta del 2000 mostró que el sector empresarial guatemalteco se mostraba satisfecho con la calidad de las carreteras por encima del 59% de promedio centroamericano. De la misma manera, según Banco Mundial, 2006, pese a la baja

comparabilidad de los datos de diferentes países, Guatemala se situaba en 1998 en segundo puesto con Panamá en cuanto a porcentaje de red carretera pavimentada.

³² Las regiones con los mayores niveles de pobreza (Norte y Noroeste) son las que presentan la densidad menor de carreteras transitables. Estas diferencias de disponibilidad de acceso se observan también entre población indígena y no indígena. Banco Mundial, 2006

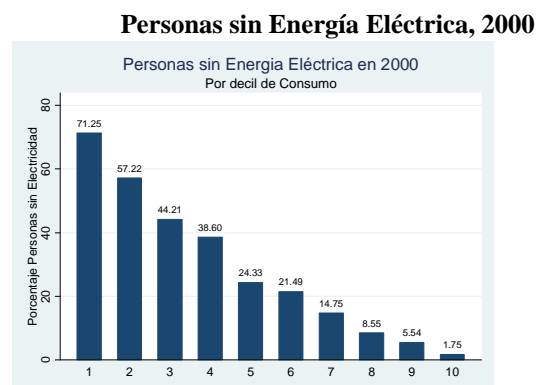
³³ Puri, J., 2000. Transport and Poverty in Guatemala: A Profile using Data from the ENCOVI 2000. World Bank Technical Paper No. 8

³⁴ Por ejemplo, en San Marcos y Huehuetenango, la mayoría de hogares se encuentran a más de una hora de los mercados donde comprar y vender productos, y también para alcanzar un centro médico o conseguir madera (Banco Mundial, 2006).

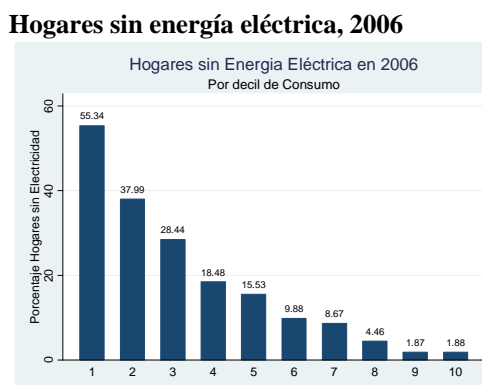
³⁵ En efecto, sólo un 30% de los recursos ejecutados por COVIAL para 2008 se estima que se dedican a labores de mantenimiento rutinario mientras que el 70% restante se refiere a construcción de nuevas carreteras (44%) y rehabilitación de la infraestructura. Por último, durante el período 2004-2007 no pudo ser aprobado un marco legal que incentivara y regulara las asociaciones público-privadas para el sector. ,

³⁶ Plan de Expansión del Sistema de Transporte Eléctrico 2008-2018. Los cálculos de OVE respecto al acceso a energía eléctrica tomando los datos de ENCOVI 2000 y 2006, muestran cifras similares, aunque no totalmente coincidentes. La cobertura se situaba en un 71,23% en el 2000 y subió a un 81,75% para el 2006.

³⁷ Las siguientes figuras sirven como ilustración para estos puntos.



Fuente: OVE en base ENCOVI 2000



Fuente: OVE en base a ENCOVI 2006

³⁸ El aumento del precio del petróleo durante la última década impactó enormemente la economía del suministro. En efecto, la factura petrolera alcanzó en 2007 US\$2.000 millones, el equivalente a un 32% del valor de las exportaciones y ha ejercido una fuerte presión sobre las tarifas. Adicionalmente, para compensar los aumentos de precios se estableció un subsidio generalizado a la demanda residencial que a más de un 90% de los usuarios. Para 2007 este subsidio alcanzó US\$75 millones financiados por la empresa generadora estatal (INDE) con cargo a la renta derivada de la generación hidráulica. Sin embargo, los clientes fuera del subsidio y en particular las empresas pagaban en 2007 tarifas entre 25% y 70% más altas que empresas equivalentes en Centroamérica, lo que ha supuesto un recargo a costa de su competitividad. BID, 2007 en preparación para la nueva Estrategia País.

³⁹ Plan de Expansión de Generación 2008-2012 y el Plan de Expansión del Sistema de Transporte 2008-2018. Según estos documentos se necesitaría invertir una media de US\$3.365 millones para expandir la oferta de energía (esta cifra es una media de tres escenarios considerados en el Plan, referidos al año 2008), mientras que se necesitarían US\$495 millones para el sistema de transmisión, pero este Plan supondría un ahorro de US\$522 millones.

⁴⁰ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

Pobreza y Etnicidad, 2006			
	Total	Indígena	No indígena
Población total (millones)	13.0	5.0	8.0
% rural	52	67	42
% pobreza	51	75	36
% pobreza extrema	15	27	8

Consumo promedio mensual (dólares)	115	67	145
------------------------------------	-----	----	-----

Fuente: Cálculos de OVE en base a los datos ENCOVI 2006

⁴¹ Informe de Desarrollo Humano 2007/2008 del PNUD

⁴² Para el presente informe se define como gasto social las erogaciones del Ministerio de Salud y Asistencia Social, Educación, Vivienda y los realizados por los distintos Fondos Sociales.

⁴³ ICEFI, 2007

⁴⁴ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

Tabla. Focalización del Gasto Público

Quintiles	2000				2006			
	Educación	Salud	Asistencia Social	Total	Educación	Salud	Asistencia Social	Total
1	17%	16%	20%	16%	19%	19%	23%	19%
2	20%	18%	25%	19%	20%	19%	24%	20%
3	21%	24%	25%	22%	20%	24%	24%	21%
4	20%	24%	20%	21%	20%	24%	20%	21%
5	23%	18%	11%	21%	20%	15%	9%	19%

Fuente: Cálculos OVE en base a ENCOVI 2000 y 2006.

⁴⁵ La Tasa Neta de Escolaridad para el nivel primario corresponde a la proporción de niños de 7 a 12 años matriculados en dicho nivel sobre el total de niños de dicho rango de edad.

⁴⁶ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

Porcentaje de Tasa Neta de Escolaridad por Nivel, 1995 – 2006

Año	Preprimaria	Primaria	Secundaria Básica	Secundaria Diversificada
1995	21	72	21	14
2006	48	95	35	20

Fuente: Álvarez y Schiefelbein (2007) en base a Estadística Continua, MINEDUC.

⁴⁷ Porta y Laguna, 2007

⁴⁸ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

Resultados evaluación de alumnos Sexto Grado, 2005 (% de logro)

	Lectura	Matemática
Rural	41%	49%
Urbano	63%	66%
Niñas	47%	54%
Niños	49%	57%
Indígenas	45%	54%
No indígenas	57%	60%
Total	48%	55%

Fuente: Cálculos propios con base a PRONERE (2006)

⁴⁹ El retorno de la educación se refiere al incremento porcentual en el salario por hora debido al incremento en un año de educación.

⁵⁰ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

Gasto Público en Educación por quintil de consumo individual

	2000			2006		
	1	3	5	1	3	5
Preprimaria	38%	25%	5%	34%	22%	4%
Primaria	21%	23%	10%	26%	24%	7%
Media	3%	23%	31%	7%	21%	28%
Superior	0%	6%	82%	0%	4%	76%
Total	17%	21%	23%	19%	20%	20%

Fuente: Cálculos OVE en base a ENCOVI 2000 y 2006.

⁵¹ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

Indicadores de Resultado en Salud. (2006)

Indicadores	Guatemala	Resto América Central	América Latina y el Caribe	Países Ingreso Medio Bajo
Expectativa de Vida al Nacer	69.9	72.9	72.9	70.8
Tasa Mortalidad Infantil 1 Año	31	21	22	28
Tasa Mortalidad hasta 5 Años	41	25	26	36
PBI per capita (PPP, dolares 2005)	5015	5452	8690	4784

Fuente: World Development Indicators (WDI), 2006.

⁵² Los niños en el quintil inferior tienen una incidencia cuatro veces más alta que aquellos en el quintil superior de consumo. Si bien es difícil establecer la contribución de factores individuales, los principales determinantes de la desnutrición son: a) educación de los padres, b) enfermedades como la diarrea y la neumonía (las cuales también son consecuencia de la desnutrición), c) el embarazo en la adolescencia y el corto espaciamiento entre embarazos, d) estado nutricional de la madre, e) amamantamiento, f) disponibilidad de agua entubada, saneamiento, electricidad y recolección de residuos, g) geografía, etnia e idioma, h) pobreza. Banco Mundial, 2000.

⁵³ Por ejemplo, Muller y Krawinkel (2005) sostienen que la malnutrición es el factor de riesgo para morbilidad y muerte más importante a nivel global. Por otro lado, Alderman, Hoddinot y Kinsey (2002) encuentran que episodios de malnutrición en edad temprana están asociados con reducciones del ingreso de entre 7% y 12%.

⁵⁴ Los componentes fundamentales del sistema público de salud son el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). El sector privado está constituido por hospitales, clínicas, farmacias y laboratorios. Finalmente, existen mas de 1000 ONGs actuando en el área salud en el país y también la salud tradicional tiene un rol importante, especialmente en las poblaciones indígenas y rurales. Los servicios de salud del MSPAS están estratificados en tres niveles de acuerdo a la complejidad de los servicios a prestar. En el año 2005, el primer nivel estaba compuesto por 926 puestos de salud los cuales están atendidos por una enfermera matriculada. Para reforzar este nivel de atención y dentro del Programa de Extensión de Cobertura (PEC), el MSPAS contrató ONGs para prestar servicios preventivos con enfoque materno-infantil en comunidades rurales pobres con acceso difícil a la red tradicional. El segundo nivel estaba compuesto por 335 centros de salud de diferentes características, los cuales están típicamente ubicados en las 330 cabeceras municipales del país. Por último, el tercer nivel de atención, estaba formado por 43 hospitales los cuales cuentan con un total de alrededor de 6,000 camas.

⁵⁵ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

Focalización del Gasto Público en Salud. Gasto por quintil de consumo individual

	2000			2006		
	1	3	5	1	3	5
Centros Comunitarios	30%	21%	16%	42%	21%	5%
Puestos y Centros	19%	29%	9%	22%	24%	8%
Hospitales Públicos	10%	20%	26%	10%	25%	23%
Total	16%	24%	18%	19%	24%	15%

Fuente: Cálculos OVE en base a ENCOVI 2000 y 2006.

⁵⁶ Diálogo Regional de Medio ambiente para la sub-región de Mesoamérica del BID en 2002; Perfil ambiental de Guatemala, 2004. Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática. Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental; Perfil Ambiental de Guatemala, 2006: tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental. Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental; Country environmental Analysis of Guatemala, 2006. Environmentally and Socially Sustainable Development Department, World Bank.

⁵⁷ INAB, FAO, 2001, WRI, 2001; Loening y Markussen, 2003. El INAB sitúa la pérdida de cobertura forestal entre 1991 y 2001 en 73.148 ha anuales, es decir un 1,43% anual como media nacional. Esta tasa fue más acelerada al principio de la década, y se redujo considerablemente al final de la misma.

⁵⁸ UNEP, 2003

⁵⁹ BID, 2007

⁶⁰ INCAE situaban esta cifra entorno al 0,29% anual considerando una media desde 1980 a 2005, y la media centroamericana en 0,83%.

⁶¹ Por ejemplo, el Índice de Desastres Locales (IDL) evalúa la incidencia y uniformidad de la distribución de efectos locales en los diferentes municipios respecto a los riesgos sociales y ambientales derivados de los desastres de pequeña escala, considerando los números de víctimas fatales, personas perjudicadas y daños a viviendas y cultivos.

⁶² PNUD (2006) y su actualización en 2007.

⁶³ PNUD (2006) y su actualización en 2007. Esta estimación abarca varias de las consecuencias de la violencia con costos públicos y privados asociados a la violencia: (a) pérdidas en salud, incluyendo los costos de atención médica, daño emocional, y los costos indirectos ligados a la producción perdida; (b) gastos en seguridad privada; (c) costos institucionales vinculados con la seguridad pública y la prestación de servicios de justicia; (d) el costo de oportunidad derivado del desaliento a la inversión privada, con la pérdida de empleos e ingresos que el mismo trae aparejada; y (e) pérdidas materiales. El reconocimiento de la influencia de organizaciones ligadas al narcotráfico, la contrabando, y al lavado de dinero en los organismos de justicia, seguridad y otras instituciones del Estado en tiempos de paz, es un paso adelante hacia la resolución de uno de los determinantes fundamentales de la situación política, económica y social del país.

⁶⁴ Los orígenes de esta nueva ola de violencia en Guatemala son diversas y tienen carácter exógeno al sistema económico formal: (i) la desmilitarización y el desmantelamiento de las denominadas patrullas de autodefensa civil y la pérdida del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado ; (ii) el creciente poder económico, social y político de las organizaciones vinculadas al narcotráfico; (iii) el crimen organizado y los denominados Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS); y (iv) las maras, constituidas por delincuentes mayoritariamente juveniles, que han experimentado una expansión considerable a partir de la deportación masiva de Estados Unidos entre 1998 y el 2004 conjuntamente con las políticas de persecución más rigurosas de los países vecinos (PNUD 2007, Estadísticas de la Violencia en Guatemala).

⁶⁵ El objetivo de esta Comisión consistirá en combatir la violencia con impunidad y colaborar con el sistema de justicia en la investigación, persecución penal y desarticulación de los grupos delictivos vinculados al aparato del Estado (Fundación Mirna Mack, 2007).

⁶⁶ Stein et al. (2007): p. 77.

⁶⁷ De acuerdo a datos publicados por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance, las tasas de participación electoral más recientes disponibles para los demás países de América Central son las siguientes: Belice: 74,5% (2008); Costa Rica: 65,2% (2006); El Salvador: 66,2% (2004); Honduras: 66,3% (2001); y Panamá: 76,2% (1999).. (http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=GT).

⁶⁸ En el periodo anterior (2003-2007), habían sido 17 de los 158 (Observatorio Electoral Nacional, 2007).

⁶⁹ Observatorio Electoral Nacional (2007), p. 9.

⁷⁰ La EBP identifica los siguientes riesgos:

- En el plano político, las dificultades en lograr el apoyo de un Congreso fraccionado para avanzaren las reformas requeridas;
- En el plano macroeconómico, el limitado desarrollo de una cultura fiscal y las posibilidades de lograr reformas en este sector para ampliar gastos en los sectores sociales y de infraestructura;
- En el plano ambiental, la posibilidad de ocurrencia de desastres naturales
- En el plano de la ejecución, una lenta recuperación de la capacidad de ejecución de los programas de inversión del Banco.

⁷¹ La única intervención propuesta por el Banco en este ámbito –que no alcanzó a desembolsarse– se concentraba en determinantes sociales y culturales de la violencia, pese a haber ganado peso otros factores relacionados con diferentes formas de crimen organizado a menudo de carácter multinacional.

⁷² En efecto, los préstamos en infraestructura incluyeron 7 proyectos de inversión, 6 de los cuales ya se estaban aprobados, aunque con porcentajes de desembolsos muy bajos.

⁷³ El préstamo estaba pautado inicialmente para ser aprobado en el 2001, pero resultó difícil para el Banco diseñar un esquema de ejecución que incluyera un préstamo con garantías soberanas para ser ejecutado por un

privado, en este caso UNION FENOSA. Actualmente el Banco está esperando la carta de solicitud del MINFIN para reactivar la operación e intentar su incorporación en las aprobaciones 2008. Se estima que se tratará de un préstamo por US\$55 millones que cubrirían parcialmente las necesidades financieras para completar el PER.

⁷⁴ El Estado de la Reserva de la Biosfera Maya en 1996; Instituto Incidencia Ambiental, 2005. Hacia donde va la RBM.

⁷⁵ Según datos de la FAO de 2001, las tasas de deforestación en la parte alta de la cuenca se sitúan entorno a 54.000 ha/año en Guatemala. Además, como se comentó anteriormente, dos de los departamentos de Guatemala en esta zona (Chiquimula y Jutiapa) presentaron las mayores pérdidas de cobertura forestal respecto al bosque con el que contaban a inicios de los 1990's.

⁷⁶ Especialmente por contaminación fecal en las aguas del río (llegándose a superar en cinco veces el límite admisible en aguas para contacto humano). Esto se debe a la falta de saneamiento de las aguas (falta de letrinización, contaminación de la agroindustria del café, etc). Fuente: Estudio de la cuenca del río Lempa de 1999 citado en el Informe de medio término de los ejecutores del PTCARL.

⁷⁷ Diálogo Regional de Medio Ambiente, región Mesoamérica (BID, 2002)

⁷⁸ Esta incluye el manejo ambiental y productivo de los pequeños campesinos de ladera, la dotación de pequeñas obras de infraestructura básica y capacitaciones aisladas sobre mitigación del riesgo.

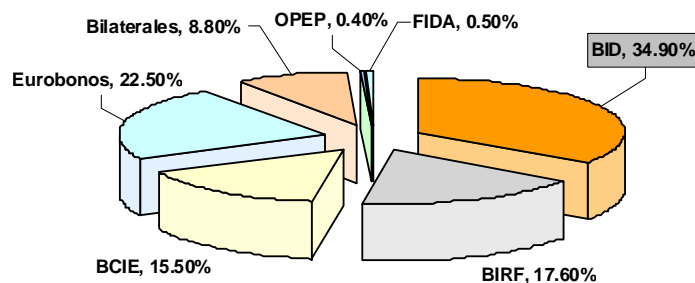
⁷⁹ AMSA (Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitán) calcula que se descargan en la cuenca un total de 437,5 millones de litros de aguas residuales por día que en su mayoría no reciben ningún tipo de tratamiento previo, y 1,550 toneladas de sólidos sedimentables producidos por más de un millón de personas, 655 industrias, 23 fincas, 1 ingenio de azúcar y 440 chalets.

⁸⁰ El entorno familiar y la marginalidad de las poblaciones juveniles en los que se concentra el modelo propuesto, son factores favorecedores de la violencia en el largo plazo, pero hoy los diagnósticos sobre las causas de la violencia apuntan también a otros factores clave relacionados no sólo con factores sociales y culturales, sino con la existencia de una economía de la violencia de carácter multinacional y de la relación entre el sistema de violencia y los poderes públicos.

⁸¹ La participación del BIRF en la deuda pública de Guatemala es 17,6%, mientras que la del BCIE es del 15,5%.

⁸² La siguiente figura sirve como ilustración para estos puntos.

Participación en la Deuda Pública Externa de Guatemala, 2007



Fuente: MFP, Guatemala

⁸³ Por un lado, la tasa de interés de la cartera de préstamos del BID con Guatemala a la fecha (4,36%) se compara favorablemente con el promedio del resto de los multilaterales (6,28%), de las colocaciones en Eurobonos (9,20%) y de las colocaciones domésticas denominadas en US\$ (8,04%). Solamente los créditos bilaterales mantienen una tasa de interés en promedio más favorable (2,88%) aunque estos instrumentos por lo general incluyen un conjunto de condicionalidades sobre bienes y servicios utilizados que terminan encareciendo considerablemente el costo efectivo del crédito. Esto posiciona al BID durante el período como opción de crédito atractiva para el sector público en Guatemala. Por otro lado, la cartera de créditos del BID compara favorablemente en cuanto a los plazos de vencimiento (29 años) con el resto de los multilaterales (19 años), las colocaciones de Eurobonos (17 años), colocaciones domésticas denominadas en US\$ (10 años) e incluso con los préstamos bilaterales (también 29 años).

⁸⁴ Incluyendo el año 2005, las transferencias netas alcanzaron US\$56 millones durante el período 2004-2007.

⁸⁵ En total los préstamos de libre disposición representaron el 53,6% de los desembolsos durante el periodo 2004-2007, una proporción considerablemente más elevada que el promedio para el resto de la región centroamericana (22%).

⁸⁶ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

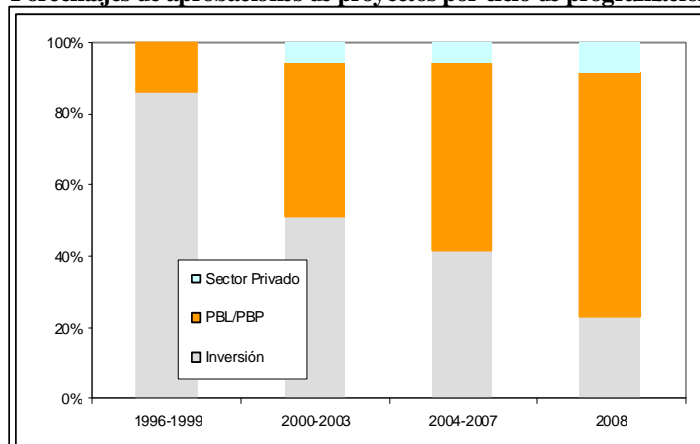
PBL e Inversión por períodos

	PBL		Inversion		Total	
	Desembolsos	Transf. Neta	Desembolsos	Transf. Neta	Desembolsos	Transf. Neta
	% del PIB					
2000-2003	0,16%	0,06%	0,35%	0,03%	0,51%	0,08%
2004-2007	0,24%	0,13%	0,21%	-0,07%	0,45%	0,05%
	% del Gasto Público					
2000-2003	1,13%	0,41%	2,53%	0,19%	3,66%	0,60%
2004-2007	1,72%	0,92%	1,48%	-0,53%	3,20%	0,39%
	% de Necesidades de Financiamiento Externo					
2000-2003	2,35%	0,86%	5,24%	0,39%	7,59%	1,25%
2004-2007	4,00%	2,15%	3,44%	-1,24%	7,43%	0,91%

Fuente: MFP, Guatemala

⁸⁷ La siguiente figura sirve como ilustración para este punto.

Porcentajes de aprobaciones de proyectos por ciclo de programación



Fuente: OVE, 2008

⁸⁸ La siguiente tabla sirve como ilustración para este punto

Aprobaciones, Cancelaciones y Desembolsos por Objetivo estratégico del CP

Objetivo Estratégico	Cartera	Monto Aprobado	% Aprobado	Cancelaciones	% Cancelado	Desembolsos
Objetivo Estratégico I: Mejorar las condiciones para producir eficientemente	Ejecución	299,831.80	34%	71,205.30	24%	117,365.46
	Nueva	114,420.00		1,981.27	2%	25,068.73
Objetivo Estratégico II: Incrementar El Capital Humano Con Criterio De Equidad	Ejecución	192,240.00	33%	3,983.91	2%	85,812.94
	Nueva	200,000.00		-	-	100,000.00
Eje Transversal: Fortalecimiento De La Gobernabilidad	Ejecución	200,000.00	33%	-	-	79,800.00
	Nueva	198,000.00		-	-	100,000.00

Fuente: OVE, 2008

⁸⁹ Se programaron 8 proyectos, que finalmente no se aprobaron y se aprobaron 3 proyectos, que no estaban anticipados.

⁹⁰ La siguiente tabla sirve como ilustración para estos puntos.

Medidas de ejecución en Guatemala y Región

Medidas de Ejecución	Guatemala				Región (sin GU ni ME)			
	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007
Diseño								
Tiempo de preparación, INV (meses)	59	27	81	17	11	12	13	11
Tiempo de preparación PBL (meses)	Na	60	14	11	6	7	4	7
Lapso transcurrido hasta el primer desembolso, INV (mese)	18	34	37	19	13	14	13	10
Ejecución								
Incidencia de sub-desembolso de la cartera	0.38	0.52	0.54	0.52	0.56	0.64	0.56	0.42
Grado de sub-desembolso	0.11	0.25	0.30	0.18	.23	0.28	0.25	0.19
Antigüedad media de la cartera (meses)	46	34	52	50	67	78	92	103
Calidad de la cartera (ISDP)								
Incidencia de problemas en DO (objetivos de desarrollo)	0.14	0.12	0.23	0.17	0.12	0.09	0.08	0.09
Incidencia de problemas en IP (Progreso de la implementación)	0.32	0.21	0.49	0.31	0.25	0.17	0.15	0.19
Supervisión de la cartera								
Proporción de EFAS con reservas	0.72	0.60	0.62	0.31	0.21	0.25	0.22	0.22
Proporción de EFAS tardías	0.48	0.76	0.18	0.43	0.68	0.35	0.20	0.36
Misiones								
Programación	5	33	32	23	6	20	26	18
Ejecución y seguimiento	94	74	70	42	80	88	76	60
Conocimientos	6	12	41	25	6	15	22	19
Total	158	151	172	131	137	148	141	124
Métrica financiera ⁹⁰								
Desembolsos	170.2	256.9	161.6	379.9	1,063	1,257	1,169	1,076
Cobros	183.0	193.7	241.0	240.6	780	1,106	1,139	1,190
Flujo Neto de caja	(12.7)	63.1	(79.3)	139.3	282	151	29	(113)

Fuente: OVE, 2008

⁹¹ La Curva de Eficiencia del desembolso para Guatemala muestra que la cartera de préstamo de inversión tiene un ritmo de desembolsos más rápido que el promedio de Banco y que la de sus pares centroamericanos.

⁹² La tasa de tributación incremental (incremento en la tributación bruta como proporción del incremento en el PIB) observa una elevada correlación con la tasa de crecimiento del producto (0.55), esta relación está vinculada con el fenómeno de *tax buoyancy*, que consiste en un comportamiento procíclico de la presión tributaria.

⁹³ Informe de revisión de cartera del Banco del 2006

⁹⁴ De acuerdo con los comentarios recibidos para este informe por la Administración del Banco: “*Estos son parte de los desafíos de desarrollo que Guatemala tiene que resolver y esto pasa por procesos fundamentalmente políticos, en donde la capacidad del BID es muy limitada para influenciar estas decisiones y forzar tiempos y acuerdos. [...] Es preferible que por lo menos el BID haya apoyado (y siga apoyando como lo continúa haciendo en la nueva estrategia) al Gobierno en estos intentos, que hasta ahora han sido elusivos, a que no se haya tratado*”. (Comentarios a la CPE 2004-2008, Pág. 2 de 3)

⁹⁵ La ley contra la evasión incluida en las condicionalidades del préstamo permitió reducir la tasa de evasión del IVA del 34,1% en 2005 a 26,1% en 2007, de acuerdo con la SAT, con lo cual se alcanzó una tasa de 50,0% de productividad del IVA (tasa de recaudación sobre tasa impositiva), 5,7 puntos porcentuales más alta que la alcanzada en 2005. Esta reducción en la tasa de evasión es mayor que la reducción mínima objetivo establecida dentro de la condicionalidad del crédito PBL (2%).

⁹⁶ Se incluyen en esta categoría: el impuesto sobre la renta (ISLR), sobre inmuebles y patrimonio, el impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias y el impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz (IETAAP). La carga tributaria asociada a los impuestos directos no solo continua siendo baja sino que se ha mantenido prácticamente constante en los últimos cuatro años a pesar de la introducción del Impuesto Extraordinario y Transitorio de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) y del importante crecimiento en la actividad económica que tiende a impactar favorablemente a la capacidad recaudadora de los impuestos directos. Este resultado es probablemente consecuencia de una elevada tasa

de evasión que no ha sido reducida en años recientes y de la reducción de la tasa efectiva del impuesto sobre la renta con la introducción de la modalidad de impuesto sobre los ingresos brutos.

⁹⁷ La elaboración de un Plan de Manejo Integrado de Recursos Hídricos y un Plan de Acción de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) en 2005 fomentada por el PARPA y la cooperación técnica (GU-T1022) puede considerarse un avance. Sin embargo, la Ley de Aguas no ha sido aprobada por el gobierno hasta la fecha (materializándose el riesgo de falta de voluntad política mencionado en el documento de préstamo)

⁹⁸ Los informes de monitoreo sólo ofrecen un listado de actividades realizadas, sin análisis de su priorización, en seis áreas: (a) estándares y procedimientos para prevenir plagas exóticas y apoyar acreditación de laboratorios; (b) cuarentena agrícola; (c) vigilancia de salud animal y vegetal; (d) servicios de laboratorio diagnóstico; (e) registro y control de insumos agrícolas; (f) calidad sanitaria de los alimentos no procesados.

⁹⁹ De la misma manera, el Perfil Ambiental de Guatemala de 2006, pese a considerar tasas más bajas para la última década, situadas en 1,43% anual, considera que estas cifras suponen que en términos relativos, Guatemala pierde cuatro veces más bosque que Brasil y dos veces más bosque que México. Se estima que el 65% de esta deforestación ocurre en el Petén. La Evaluación Ambiental de País realizada por el Banco Mundial en 2006 sitúa la cifra de deforestación nacional en 1,7%, el triple que la media de América Latina y una de las mayores del mundo según datos del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2003).

¹⁰⁰ Según diferentes fuentes bibliográficas, los estudios empíricos realizados en Brasil y Guatemala sugieren que el establecimiento de derechos de propiedad individual no parece reducir las tasas de desmonte, lo que se explica por la mayor rentabilidad de las actividades agrícolas y ganaderas para el sector privado. Jaramillo, C. P. y Kelly, T., 1999. La deforestación y los derechos de propiedad en América Latina (Publicaciones BID).

¹⁰¹ Grandia, L., 2006. Dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Anthropology in the University of California-Berkeley. Unsettling: Land dispossession and enduring inequity for the Q'eqchi' Maya in the Guatemalan and Belizean Frontier colonization process. Esta investigación estudia el proceso de titulación de tierras y sus conexiones con procesos de especulación y acumulación de la propiedad de la tierra. También la encuesta realizada por la unidad ejecutora muestra que un 26% de los primeros beneficiarios de la regularización de tierras ya habían vendido sus parcelas apenas un par de años después de la obtención de sus títulos.

¹⁰² Según los reportes de la Unidad Ejecutora, se actuó en las parcelas de 1,314 familias que suponen aproximadamente un 1,8% de la población del Petén y un 3,13% de la población de los cinco municipios donde se centra este componente.

¹⁰³ OVE respalda en esto la conclusión del informe de seguimiento del ejecutor que recomienda “orientar el desarrollo de los proyectos en temas prioritarios y estratégicos, [...] proyectos de aprovechamiento de la madera y recursos no maderables del bosque, [...] así como diferenciar estas producciones a través de certificación orgánica y denominación de origen...”. Para el caso de los beneficiarios que ya estaban desarrollando prácticas agropecuarias sostenibles, la consideración de la posibilidad de certificación ambiental entre los requisitos de elegibilidad podría haber mejorado los resultados ambientales del componente. De la misma manera, para aquellos pequeños productores que comenzaron a introducir técnicas de manejo “sostenible” en sus parcelas con el PDS, habría sido interesante que se considerara la posible certificación futura de estas actividades, para lo cual una cierta restricción en el mecanismo por demanda de las actividades elegibles podría haber mejorado la alineación del tipo de actividades financiadas con los objetivos de conservación (y disminución de la deforestación) del préstamo y la consideración de su realización en una zona de amortiguamiento de un Área Protegida.

¹⁰⁴ La unidad ejecutora realizó una encuesta a una muestra de beneficiarios que concluyó que un 69% manifestaron no contar con proyectos agroforestales y un 65% consideró no haber diversificado su producción para hacerla ambientalmente sostenible.

¹⁰⁵ Flores L, J.A., 2001. Evaluación de daños en los edificios restaurados del sitio arqueológico de Yaxhá. Informe de consultoría contratado por el equipo de ejecución del Programa PDS. Para mayores detalles ver el Anexo del sector ambiental.

¹⁰⁶ Chan, R.M., 2007. Informe final de la consultoría Análisis de la situación del patrimonio cultural en la Reserva de la biosfera Maya, Petén, Guatemala encargado por el Consorcio encargado de actualizar el Plan Maestro de la Reserva de la Biosfera Maya 2007-2011 (formado por la Asociación Tercer Milenio (A3K),

el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar, y el Internacional Group, Ltd (IRG))

¹⁰⁷ El número de visitantes al parque Yaxhá-Nakum-Naranjo aumentó de forma sostenida desde 1998, incluso por encima de la meta del 16% establecida en el proyecto. Para el caso de Aguateca, las cifras de visitantes son de acuerdo con todas las fuentes menores a la meta del incremento de un 12% anual. Mientras que los ejecutores sólo muestran tímidos aumentos por debajo de la meta del 12% anual del 2001 al 2006, el IDAEH muestra números absolutos de turistas mucho menores y una cierta tendencia al aumento desde 1999 hasta 2007, con un mínimo en 2002 y un máximo en 2003.

¹⁰⁸ Cooperación Técnica del FOMIN GU-M1010 que, siguiendo con los apoyos realizados por USAID y DFID, pretende fomentar la competitividad y acceso al mercado de turismo sostenible de 20 pequeñas y medianas empresas de Las Verapaces, Petén e Izábal, aumentando sus ventas e integrando circuitos turísticos. Este sello de Certificación de Turismo Sostenible Green Deal ha sido aplicado hasta la fecha a hoteles, restaurantes, operadores y proyectos comunitarios y cuenta con una serie de criterios de certificación y red de auditores avalados por una red regional de turismo sostenible.

¹⁰⁹ Castro., M., 2008. Sistema de Seguimiento y Monitoreo de Impacto – Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa – El Salvador, Guatemala – Honduras. Agosto 2008. Para el caso de Guatemala, el presupuesto ajustado quedó en un 69% del originalmente planificado, mientras que en El Salvador, pese a haberse cancelado la totalidad del préstamo del Banco, se redujo a menos de la mitad (42%), ya que se aportaron US\$3 millones de otro préstamo. En Honduras, no se realizaron cambios en el presupuesto original.

¹¹⁰ Por un lado los servicios ambientales que ofrecen los árboles maduros deforestados tardan años en poder ser ofrecidos por los plantines reforestados, sin contar que muchas veces son de otras especies menos adecuadas a las condiciones ecológicas del lugar y presentan bajos índices de supervivencia (algunas experiencias en México lo sitúan entorno al 40% en el primer año y disminuye aún más posteriormente).

¹¹¹ Los datos administrativos facilitados por los ejecutores (tipos de proyectos de manejo sostenible implementados por comunidad y municipio y el número de beneficiarios en cada uno) permitieron realizar un ejercicio de focalización de pobreza respecto al censo de 2002. Estos datos pudieron cruzarse en un 76% para el departamento de Chiquimula, y sólo en un 22% para Jutiapa, por lo que esta conclusión se centra sólo en el primer departamento intervenido.

¹¹² Por ejemplo, en el caso del Departamento de Totonicapán, la totalidad de su población se encontraba en municipios priorizados y sin embargo, su participación en el gasto de salud y educación disminuyó de un 2,3 a un 2,2% en este período.

¹¹³ Como excepción a lo encontrado en el análisis global de focalización del gasto, en el caso particular del Programa de Extensión de Cobertura, la evidencia recolectada indica que se incrementó la focalización durante el periodo bajo análisis.

¹¹⁴ Cristia, Julian, William Evans and Beomsoo Kim. 2008. "Does Contracting Out Primary Care Improve Child Health? The Case of Guatemala." Mimeograph. Department of Research, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

¹¹⁵ Entre el 2000 y el 2006 el porcentaje de mujeres indígenas con control en el último embarazo se incrementó de 74 a 81 (versus 83 a 85 para no indígenas). Lo mismo ocurre para mujeres en áreas rurales las cuales tienen un incremento en este indicador de 73 a 80 (versus las urbanas que se mantienen en 87% durante este período).

¹¹⁶ Como se ha mencionado anteriormente, el porcentaje de mujeres indígenas atendidas por un médico en el parto ha aumentado solamente de 20% a 24% de 2000 a 2006 (versus 56 a 68 para no indígenas).

¹¹⁷ Sin embargo, su contribución a la ampliación de cobertura es reducida puesto que el área de influencia de los cinco centros establecidos abarca únicamente 27 municipios circunvecinos con una extensión cercana a los 5.000 km² (equivalente a aproximadamente 5% de la superficie total del país) y una población de alrededor de 500.000 habitantes (4,7% del total nacional).

¹¹⁸ Es importante reconocer que, dado el tiempo de maduración que este tipo de efectos podría demandar y la lentitud con la que ha venido desarrollándose el Programa, es probable que aun sea demasiado pronto para juzgar la eficacia de este último en esos ámbitos.