



Comité de Programación Para Consideración

Posteriormente a la Comisión General, si así se acuerda

GN-2501
18 de diciembre de 2008
Original: español

Al: Directorio Ejecutivo
Del: Secretario
Asunto: BID: Estrategia de País con Guatemala 2008-2011

Consultas a: Gina Montiel (extensión 2190) u Olga Gómez García (extensión 1363)

Observaciones: Este documento incorpora los comentarios recibidos de las autoridades del gobierno de Guatemala.

El presente documento excede el número de páginas establecido en el documento CS-3528-2 “Nuevas directrices para documentos que se eleven a consideración del Directorio Ejecutivo”, pero la Administración estimó necesario autorizar su distribución debido a su naturaleza especial.

La traducción en inglés de este documento se distribuirá próximamente.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

GUATEMALA

BID: ESTRATEGIA DE PAÍS CON GUATEMALA

2008 - 2011

NOVIEMBRE 2008

Este documento fue preparado por el equipo conformado por Federico Changanquí, Neile Quintero, Osmel Manzano, Álvaro Cubillos y Ernesto Stein. Contribuyeron en el mismo Nohora Alvarado, Gonzalo Afcha, Alberto Barreix, Gustavo Béliz, Francisco Bustamante, César Castellón, Jesús Duarte, Gabriela De León, Manuel Márquez, Horacio Álvarez, Juan de Dios Mattos, Juan C. Martell, Fabrizio Operti, Manuel Pacheco, Graciana Rucci, Andrés Suárez, Astrid Beltetón, y Carolina Chacón, quien se encargó de la producción del documento.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

MATRIZ DE RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA

INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EL PLAN DE GOBIERNO 2008-2011	1
	A. Objetivos.....	1
	B. Metas.....	2
	C. Financiamiento del Plan de Gobierno.....	3
	D. Desafíos para la implantación del Plan de Gobierno.....	4
III.	EL BID EN GUATEMALA	6
	A. Posicionamiento del BID.....	6
	B. Lecciones Aprendidas.....	9
IV.	ESTRATEGIA DEL BID EN GUATEMALA 2008-2011	9
	A. Diálogo y definición de prioridades	9
	B. Objetivos de desarrollo que apoya la Estrategia.....	11
	C. Contribución esperada del BID	11
V.	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA	14
	A. Instrumentos y programación de acciones.....	14
	B. Armonización con los sistemas nacionales.....	15
	C. Escenario indicativo de financiamiento	17
	D. Marco para la Coordinación de la cooperación internacional	19
	E. Riesgos asociados a la Estrategia propuesta.....	21

ANEXOS Y ENLACES ELECTRÓNICOS

ANEXOS	
ANEXO I	Matriz de Instrumentos de la Estrategia
ANEXO II	Guatemala: los Objetivos de Desarrollo del Milenio
ANEXO III	Lecciones Aprendidas de la Acción del BID en Guatemala
ANEXO IV	Integración de las Mesas Sectoriales de la Cooperación Internacional
ANEXO V	Proceso de Diálogo para Definir la Estrategia del BID con Guatemala
ANEXO VI	Análisis de Sostenibilidad de Deuda y Exposición del BID
ANEXO VII	Impacto Macroeconómico de la Crisis Internacional en Guatemala
ANEXO VIII	Recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

ENLACES ELECTRÓNICOS	
1.	<u>Libro: Más Crecimiento, más equidad Prioridades de Desarrollo en Guatemala</u>
2.	<u>Plan de Gobierno</u>
3.	<u>Indicadores estratégicos a lograr de SEGEPLAN</u>
4.	<u>Ayuda Memoria de la reunión de diálogo de políticas con el Gobierno de Guatemala</u>
5.	<u>Taller: El papel del Congreso de la República en la modernización de las Finanzas Públicas de Guatemala</u>
6.	<u>Ayuda Memoria de Programación - Marzo 27, 2008</u>
7.	<u>Agenda seminario Guatemala: Perspectivas futuras de la economía</u>
8.	<u>Nota sobre el alza de precios de los alimentos - mayo 2008</u>
9.	<u>IMA: Evaluación Macroeconómica Independiente de Guatemala - 16 de junio de 2008</u>
10.	<u>Evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera y Diagnóstico de los Procedimientos de Adquisiciones del País (CFFA-CPAR)</u>
11.	<u>Nota Sobre Sector Financiero - Guatemala</u>
12.	<u>Distribución Cooperación Internacional por área estratégica del GOGU</u>
13.	<u>Declaración del grupo de coordinación de la cooperación en apoyo a la implementación de la Declaración de París</u>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APPs	Asociaciones Público Privadas
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
C.A.	Centro América
CFAA/CPAR	Evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera y Diagnóstico de los Procedimientos de Adquisiciones del País
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CTs	Cooperaciones Técnicas
EBGU	Estrategia del BID con Guatemala
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GOGU	Gobierno de Guatemala
GCC	Grupo de Coordinación de la Cooperación
IETAAP	Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAC	América Latina y el Caribe
MAGA	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MdG	Municipalidad de Guatemala
MIFAPRO	Mi Familia Progresá
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMs	Organismos Multilaterales
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBLs	Préstamos de Apoyo a Reformas de Políticas
PDLs	Préstamos en Función de los Resultados
PER	Programa de Electrificación Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PRONACOM	Programa Nacional para la Competitividad
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
RENAP	Registro Nacional de Personas Guatemala
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera y Control
SWAP	Programa con Enfoque Sectorial Amplio
UE	Unión Europea
UNE	Partido Unidad Nacional de la Esperanza

RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia del BID con Guatemala (EBGU) 2008-2011, es sincrónica con el ciclo del Gobierno del país (GOGU), el cuál tomó posesión el 14 de enero del 2008. Esta estrategia es producto de un proceso de diálogo con la actual Administración guatemalteca, y en ella se recogen los acuerdos alcanzados acerca de los objetivos principales que orientarán la acción y la contribución del BID durante el periodo definido. Un rasgo sobresaliente de los frutos generados por este enriquecedor proceso es la marcada orientación a resultados de la EBGU, siendo interés tanto del Gobierno como del BID el anclar la acción de la institución en un conjunto definido y priorizado de objetivos de desarrollo que el BID puede contribuir significativamente a alcanzar dada su experiencia y recursos financieros.

Como punto de partida del proceso, se prepararon una serie de estudios económicos, sociales y sectoriales recopilados en el libro “[Más crecimiento, más equidad. Prioridades de Desarrollo en Guatemala](#)”, que permitieron identificar los principales desafíos de Guatemala, y contar con un menú de opciones de políticas públicas para conducir las conversaciones con el GOGU, los actores más relevantes del país y la cooperación internacional.

Este documento, **y el diálogo con el GOGU, pusieron de manifiesto el gran reto fiscal al que se enfrenta el país**, pues la mayor parte de las restricciones al desarrollo a las que debe hacer frente exigen un esfuerzo fiscal importante para ser subsanadas. Dada la estructura fiscal guatemalteca el reto es doble: por un lado se requiere ampliar la capacidad recaudatoria del Estado y por otro efectuar un análisis de calado que determine la manera más eficiente de asignar los recursos existentes. Como resultado del diálogo, se acordó que el BID actuará en este ámbito como un agente catalizador en la realización de reformas, en particular en el área fiscal, impulsando paralelamente la implicación del sector privado en el desarrollo de infraestructura productiva, potenciando así no sólo el progreso de la misma, sino la liberación de recursos públicos para su utilización en los ámbitos que se determinen prioritarios (i.e.: tales como el impulso de infraestructura básica en áreas rurales difícilmente financiables con recursos privados).

En materia de reducción de la pobreza y equidad, el BID aportará su conocimiento y recursos financieros para el diseño e implementación de programas en áreas en las que Guatemala muestra rezagos sustanciales, tales como pobreza y desnutrición infantil, ámbitos en los que ha sido difícil detonar procesos que aseguren un ritmo adecuado de avance y que además limitan la efectividad de otro tipo de inversiones, como por ejemplo las dirigidas a aumentar el capital humano y mejorar la competitividad del país.

Por todo lo expuesto, **la contribución del BID durante el período de la Estrategia** se enfocará en los siguientes objetivos contemplados en el programa de gobierno: i) reducción de la desnutrición crónica; ii) reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza; iii) la mejora y conservación de la infraestructura productiva; y iv) el cumplimiento de las metas de recaudación establecidas en los Acuerdos de Paz. Para el

cumplimiento de estos objetivos, el BID apoyará las políticas del GOGU encaminadas a mejorar la acumulación de capital humano de la niñez guatemalteca más pobre, poniendo especial énfasis en la desnutrición crónica (especialmente la de niños menores de tres años y madres gestantes), y en el bajo rendimiento escolar de los municipios que se determinen prioritarios. En paralelo, y tal y como se apuntaba en párrafos anteriores, para apoyar el objetivo de mejorar la infraestructura, el BID buscará incorporar al sector privado como un socio primordial, permitiendo con ello focalizar los recursos públicos en la provisión de infraestructura básica, especialmente en el área rural.

A nivel más general cabe mencionar que **la EBGU** propone acompañar al país en la obtención de resultados en las áreas señaladas con un enfoque que se caracterizará por: i) aumentar la diversificación de los instrumentos utilizados para el logro de resultados; ii) impulsar la diversificación de las tipologías de clientes, pasando de tener un cliente único, el sector público, a atender un abanico más amplio, pudiendo éstos ser tanto de naturaleza pública como privada; iii) enfatizar la coordinación de la acción sectorial del BID en aras de la obtención de sinergias; iv) evitar la atomización de las cooperaciones técnicas no reembolsables, y reemplazar este sistema por la preparación de un inventario vinculado al Programa Operativo y al diálogo para la consecución de los objetivos del Plan de Gobierno que facilitará la reducción de los costos de transacción de este tipo de operaciones; e (v) impulsar acciones dirigidas a apoyar estratégicamente la utilización de los sistemas nacionales y facilitar la adopción de un modelo de supervisión fiduciaria del BID basado en resultados.

La Estrategia prevé la generación de un flujo neto de préstamos positivo de alrededor US\$780 millones, el cuál apoyaría al programa fiscal-financiero definido por las autoridades para alcanzar las prioridades del Plan de Gobierno. El nivel de aprobaciones que sirve de soporte a este escenario asciende a US\$1.535,0 millones y está concentrado en los años 2008-2009. Las aprobaciones adicionales del Banco serán evaluadas a la luz del comportamiento del contexto externo, en particular, del crecimiento y la disponibilidad de financiamiento para países emergentes que se establezca en respuesta a la volatilidad e incertidumbre de los mercados financieros internacionales, a la situación económica de los Estados Unidos, y al programa de inversiones del país.

Los principales riesgos a los cuales se enfrenta la Estrategia están relacionados con: i) la complejidad que entraña implementación coherente y ordenada de una estrategia enfocada en resultados que implica a una gran variedad de actores; ii) la dificultad de lograr la ampliación del espacio fiscal que requerirían los aumentos de gasto público previstos en el Plan de Gobierno; sobre todo habida cuenta de la fragmentación parlamentaria guatemalteca y de la fuerte oposición expresada por numerosos constituyentes del país; iii) la elevada volatilidad e incertidumbre que se observa en los mercados internacionales, que podría resultar en una desaceleración importante del crecimiento al limitar las posibilidades de financiamiento, reducir potencialmente las remesas y/o minorar el volumen de exportaciones; y iv) la limitada capacidad institucional para la realización de los programas propuestos especialmente en los ámbitos de educación, salud y agua y saneamiento, los cuales implican un nivel de gasto y actividades que desafía la capacidad de ejecución histórica en estos sectores. .

MATRIZ DE RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA

Objetivos de Desarrollo del País que son foco de la Estrategia	Indicadores de Resultado del País	Objetivo y Contribución esperada del BID	Indicadores de la contribución del BID
<ul style="list-style-type: none"> Reducir la desnutrición crónica y promover estándares de alimentación que garanticen condiciones adecuadas para el desarrollo educativo de los niños. 	<ul style="list-style-type: none"> % de niños entre 0 y 6 años en situación de desnutrición. LB 2008: 49,3% Meta 2012: 45,3% 	<p>Objetivo: Reducción desnutrición crónica en municipios vulnerables</p> <ul style="list-style-type: none"> Seguimiento del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional con focalización en 45 municipios vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 3 años LB: Línea base evaluación de impacto (2008) Meta: Reducción de al menos 4 puntos porcentuales en 5 años.
<ul style="list-style-type: none"> Reducir transmisión intergeneracional de la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> % de la población en situación de pobreza LB 2006: 51% Meta 2011: 40,5% Mortalidad Infantil: LB 2006: 30,6 (p/c 1.000 nv) Meta 2012: 28,7 (p/c 1.000 nv) (6% de reducción) Tasa de Promoción de primer grado primaria. LB 2006: 66%// Meta 2012: 70% 	<p>Objetivo: Articular intervenciones clave para la acumulación de capital humano de la niñez guatemalteca más pobre en municipios priorizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejora de diseño y consolidación de Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Fortalecimiento de los puestos y centros de salud (infraestructura, definición de tipos de prestación, recursos humanos) en los municipios más vulnerables. Mejoramiento de la infraestructura escolar y de la eficiencia interna y de los aprendizajes en preprimaria y primaria focalizado en los municipios más vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> Efectividad del enfoque y consolidación del programa como política de Estado (análisis provendría de evaluaciones de impacto).
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar y conservar la infraestructura productiva 	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura de la Red de Electrificación nacional LB 2008: 85.7% Meta: 2011: 90% Cobertura nacional de agua potable. LB 2008: 74,5% Meta 2015: 83% Cobertura nacional de disposición de aguas residuales. LB 2008: 86% Meta 2011: 89% Nuevas APP y concesiones para el desarrollo de infraestructura de puertos, aeropuertos, carreteras y energía. 	<p>Objetivo: Provisión de marco para desarrollo de inversión privada y focalización en infraestructura básica en zonas rurales</p> <ul style="list-style-type: none"> Aportar elementos técnicos para la promoción de un marco institucional y económico que incentive la inversión privada en infraestructura Inversión para la expansión de la cobertura de la electrificación rural. Inversión para apoyar los programas de agua y saneamiento rural focalizando el apoyo en la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales. Asistencia técnica y/o financiera para desarrollo y mejoramiento red caminos rurales 	<ul style="list-style-type: none"> Vigencia de marco legal que regule los servicios públicos domiciliarios. Nro. De usuarios con energía eléctrica en área rural: LB (2008): 190.000 Meta (2011): 217.000 Cobertura de agua potable y saneamiento en área rural: <u>Agua potable:</u> LB (2008) 4.3 millones población servida Meta: 5.8% incremento a 2011. <u>Saneamiento:</u> LB (2008): 5.8 millones población servida Meta: 4.3% incremento a 2011.

Objetivos de Desarrollo del País que son foco de la Estrategia	Indicadores de Resultado del País	Objetivo y Contribución esperada del BID	Indicadores de la contribución del BID
<ul style="list-style-type: none"> Avanzar hacia el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz. 	<ul style="list-style-type: none"> (%) de recaudación tributaria/PIB de acuerdo a las metas establecidas en los Acuerdos de Paz (ajustada) LB 2008: 12,1% Meta 2012: 13,5% 	<p>Objetivo: Diseño e implementación de reforma tributaria y fortalecimiento de la gestión fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> Apoyo en diseño e implementación de la Ley de Modernización y de Fortalecimiento del Sistema Tributario Guatemalteco. Desarrollo de capacidades del MINFIN para la gestión del gasto público. Fortalecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria en lucha contra la evasión y el contrabando. 	<ul style="list-style-type: none"> Rendimiento de las leyes de fortalecimiento de las finanzas publicas Meta: 1% del PIB a fin de 2010. % de la recaudación proveniente de Cuenta Corriente Tributaria contribuyentes IVA y ISR Meta: 66% de la recaudación Nro de aduanas implementando sistema de administración aduanera para los procesos aduaneros operativos y administrativos. Meta: 10 aduanas más importantes del país.

INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS

Cuadro 0.1 Indicadores Económicos Seleccionados					
	2007	2008	2009	2010	2011
Economía Real	Como % del PIB (excepto cuando se indique)				
PIB nominal (millones USD)	33,698	35,840	38,373	41,024	43,761
<i>Crecimiento PIB Real</i>	5,7	4,0	4,0	4,5	4,5
Inflación	8,70	6,20	5,8	5,0	4,5
Pobreza					
Línea de pobreza (% población pobre)	51,0	51,0 ^a	48,3 ^a	45,7 ^a	40,5 ^a
Pobreza Extrema (% población total)	15,2	15,2	13,2	11,7	10,5
Índice de desarrollo humano	118	113	103	93	85
Situación Financiera de la Administración Central					
Ingresos Totales	13,10	12,7	13,2	13,4	13,7
<i>Tributarios</i>	12,30	12	12,4	12,5	12,9
Gastos Totales	14,57	13,9	15	15,1	15,4
Corrientes	9,7	9,6	10,8	10,8	11
De Capital	4,9	4,3	4,2	4,3	4,4
Balance Primario	-0,2	0,3	-0,3	-0,3	-0,2
Balance Presupuestal	-1,47	-1,2	-1,7	-1,7	-1,7
Financiamiento Interno Neto	0,2	0,6	0,3	0,4	0,5
Financiamiento Externo Neto	1,2	0,5	1,2	1,1	1,0
Sector Externo					
Cuenta Corriente	-5,0	-5,8	-5,9	-5,8	-5,8
<i>Remesas</i>	12,5	11,6	11,3	11,2	11,2
Exportaciones	18,00	18,30	18,3	18,40	18,5
Importaciones	35,20	35,00	34,9	34,90	34,9
Cuenta de Capital y Financiera	4,8	5,7	5,7	5,7	5,7
Balanza Global	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Memorandum items					
Reservas Internacionales Netas (meses de importaciones de B y S del siguiente año)	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Stock de Reservas a final de cada año/M2	27,8%	26,0%	24,5%	-	-
Reservas Internacionales Netas/Deuda Pública	2,2	2,0	2,1	2,1	2,1
Reservas Internacionales Netas (millones USD)	4.320,3	4.098	4.373	4.778	5.090
Datos demográficos					
Población total (millones)	13,34	13,60	14,17	14,36	14,73
Tasa de crecimiento de la población	3,47	3,47	3,47	3,47	3,47
PIB per cápita (USD)	2.525	2.635	2.708	2.856	2.971
Fuente: Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, Proyecciones del FMI 2009-2010, Datos Demográficos Proyecciones del INE					
^a Mestas oficiales					

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Este documento presenta los principales aspectos que conforman la Estrategia del BID con Guatemala para el período 2008-2011, la cual refleja los acuerdos derivados de un diálogo muy fructífero con las nuevas autoridades del país. Los capítulos II y III resumen las bases que sustentan el diseño de esta Estrategia, específicamente, el Plan de Gobierno y el posicionamiento del BID en el país, para luego plantear en los capítulos IV y V, los elementos centrales de la misma.

II. EL PLAN DE GOBIERNO 2008-2011

A. Objetivos

- 2.1 **Mejorar la calidad de vida de las y los guatemaltecos y reducir la pobreza** es el objetivo general del Plan de Gobierno 2008-2011 del Presidente Álvaro Colom Caballeros del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) (ver link Plan de Gobierno). La visión del Plan de Gobierno es buscar una Guatemala “libre, democrática, justa, equitativa y próspera, que sea incluyente y participativa, con oportunidad para todos, en donde el progreso sea generalizado y se reconozca la igualdad, en una convivencia en paz y armonía buscando siempre el bien común”. Una condición necesaria de este enfoque es el crecimiento económico liderado por aumentos en la competitividad, y complementado con medidas para lograr mayor equidad.
- 2.2 **El Plan de Gobierno está diseñado con un criterio integral de las políticas** sociales, municipales, seguridad, legislativas, desarrollo económico, riesgos y prevención de desastres, y relaciones internacionales. El plan tiene una perspectiva de país de largo plazo 2008 al 2032, tomando en cuenta que la reducción de la pobreza requerirá cambios generacionales. En este sentido, el Plan presenta ocho ejes transversales: priorización de los más pobres, equidad de género, inversión en la infancia y la niñez, interculturalidad, ética y moral, conservación del medio ambiente, participación ciudadana, y respeto a los derechos humanos. Para llevar adelante esta visión, el Plan de Gobierno se sustenta en cuatro pilares: *Solidaridad*, *Gobernabilidad*, *Productividad* y *Regionalidad*. Los objetivos específicos de cada pilar se detallan a continuación.
- 2.3 El pilar de *Solidaridad*, incluye la política de desarrollo social y la política de desarrollo municipal. En el sector educación, se prevé construir un pacto educativo participativo para reformar el sistema educativo, mejorar la calidad educativa y la formación de los docentes, ampliar la cobertura educativa, ampliar y fortalecer los programas de alfabetización con modalidad bilingüe, equidad de género y orientación al trabajo y economía doméstica, fortalecer la educación bilingüe intercultural, y aumentar la inversión en educación. En el sector salud, se

- busca mejorar las condiciones de salud mental, física y moral de las personas, disminuir las tasas de mortalidad infantil y materna para aumentar la esperanza de vida, crear condiciones favorables para la salud de toda la población, con especial interés en las áreas rurales y urbano-marginales. En el área de la nutrición, se intentará garantizar un nivel básico de nutrición a la población, particularmente en el caso de las madres gestantes y de los niños en situación de pobreza en áreas rurales y urbanas marginales.
- 2.4 En el pilar de *Productividad* se incluyen las políticas de desarrollo económico, en particular, las de finanzas públicas y de economía, así como la política de gestión de riesgos, prevención y atención a desastres. El Plan de Gobierno se compromete a mantener la estabilidad macroeconómica, y el fortalecimiento de los “clusters” de maquila, turismo y forestal. Para la generación de empleo y reducción de la pobreza, considera prioritario la incorporación de la micro, pequeña y mediana empresa. Igualmente, contempla el desarrollo de un adecuado clima de negocios que propicie la inversión extranjera y nacional, así como la mejora de la infraestructura a través de alianzas público-privadas. Con respecto del sector externo, se buscará aprovechar al máximo el CAFTA-DR, se continuará la búsqueda de acceso a nuevos mercados (Unión Europea, Canadá, Comunidad Caribeña –CARICOM-), y el perfeccionamiento de la integración con Centroamérica. Se pone énfasis en la necesidad de fortalecer las instituciones comerciales, incluyendo las aduanas, los consulados comerciales y las entidades sanitarias. También busca crear las condiciones para un desarrollo más sostenible, menos vulnerable a los efectos de los fenómenos de origen natural o humano, cuyo alcance amenace la estabilidad social.
- 2.5 El pilar de *Gobernabilidad* responde a la gran preocupación por la inseguridad ciudadana y de justicia, e incluye las políticas de seguridad y estado de derecho, y política legislativa. En el área de seguridad, se buscará fortalecer el poder civil, la Policía Nacional Civil, y profesionalizar la Dirección de Inteligencia Civil. Finalmente, el pilar de *Regionalidad*, incluye las políticas de relaciones exteriores que propugnan una política que sea autónoma, proactiva e innovadora; y que refleje el nuevo modelo político, social, cultural y económico de Guatemala.
- B. Metas**
- 2.6 El Plan de Gobierno pretende producir una acción concertada del Estado para lograr impactos que conduzcan a un mayor bienestar de la población, enfatizando su atención en los grupos más vulnerables, y la mejora en los indicadores sociales como la calidad educativa, y las condiciones de salud y seguridad. El Cuadro II.1 presenta un subconjunto de los principales indicadores y metas que el Gobierno quiere lograr entre el 2008 y 2011 ([ver link Indicadores estratégicos a lograr de SEGEPLAN](#)).
- 2.7 Cabe resaltar que estos indicadores estratégicos del Plan de Gobierno, requieren ser actualizados. Además, aún cuando se ajusten las metas, hay otros importantes desafíos a considerar como se discute a continuación.

Cuadro II.1

Indicadores Estratégicos de Objetivos del Plan de Gobierno 2008-2011

		2008	2009	2010	2011
Económicos	Crecimiento económico (% PIB anual)	5,6	5,8	6,0	6,3
	Nivel de inflación (% anual)	5,0	4,6	4,0	3,0
	Déficit fiscal (% PIB anual)	1,5	1,5	1,2	1,0
	Generación de empleo (en miles)	168	173	178	184
	Calificación Riesgo País	BB+	BB+	BB+	BBB
Pobreza	Línea de pobreza (% población pobre)	51,0	48,3	45,7	40,5
	Pobreza Extrema (% población total)	15,2	13,2	11,7	10,5
	Índice de desarrollo humano	113	103	93	85
Salud	Inversión presupuestaria anual (% PIB)	1,2	1,5	2,0	2,7
	Mortalidad infantil (por 1,000 n.v.)	33	30	28	25
	Mortalidad materna (por 100,000 n.v.)	130	115	102	96
	Desnutrición Crónica menores de 5 años (%)	47	45	43	40,5
	Cobertura País (%)	74	76	78	80
Educación	Inversión presupuestaria anual (% PIB)	2,6	2,8	3,3	3,9
	Primaria (% población infantil)	87,9	88,4	88,9	89,4
	Analfabetismo (% población mayor de 15 años)	22,1	21,1	20	19
	Tasa de deserción primaria (%)	7,7	6,5	5,8	5,0
	Tasa de repitencia primaria (%)	14,7	14	13	12
Seguridad	Inversión presupuestaria anual (% del PIB)	2,3	2,4	2,5	2,6
	Homicidios (diarios)	6	3	3	3
	Asalto transporte colectivo (diarios)	101	50	50	50
	Secuestros (al mes)	2	1	1	1

(Fuente: SEGEPLAN)

C. Financiamiento del Plan de Gobierno

2.8 Los recursos fiscales actuales no son suficientes para financiar los planes de inversión en los cuatro pilares del Plan de Gobierno¹. En educación y salud, dos

¹ Un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) concluye que el proyecto de presupuesto de egresos 2008, es un instrumento sin capacidad para enfrentar los enormes desafíos de

sectores en donde el gasto es bajo comparado con otros países de la región, el gobierno plantea un aumento de casi 3 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2011. Para alcanzar estas metas en un contexto de disciplina fiscal el GOGU ha planteado una estrategia que viabilice una reforma fiscal ambiciosa combinando un aumento de los ingresos con mayores niveles de eficiencia, transparencia y efectividad del gasto público.

- 2.9 Por el lado de los ingresos fiscales, el GOGU propone aumentar la carga tributaria, que es de las más bajas de América Latina, de 12,3% del PIB a 13,2% para dar cumplimiento a los compromisos de los Acuerdos de Paz². Esto requiere de una reforma tributaria que debe ser aprobada por el Congreso. Adicionalmente, se está planteando mejorar el manejo de deuda, que implicaría una sustitución de deuda interna por externa, con la consecuente reducción del servicio de la deuda.
- 2.10 Por el lado del gasto, el GOGU propone ser más eficiente en la asignación y utilización del gasto público. Dado el aumento propuesto en el gasto social, el Plan de Gobierno propone focalizarlo en municipios priorizados según el mapa de pobreza y los índices de vulnerabilidad de hambre y necesidades básicas insatisfechas. El GOGU ya ha iniciado estas acciones en los municipios que son de mayor prioridad por sus condiciones precarias. También se propone establecer mejores controles, por ejemplo, del régimen de transferencias a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a algunos organismos paraestatales, que están en el orden del 2,0% del PIB, pero que no dispone de mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas por lo que se desconoce su impacto. Hasta ahora, la práctica ha sido sólo de reportar la ejecución financiera del presupuesto, sin embargo se quiere cambiar hacia un presupuesto por resultados, y tener indicadores que vayan midiendo el resultado del gasto e inversión pública.

D. Desafíos para la implantación del Plan de Gobierno

- 2.11 **Priorización y operacionalización del Plan.** El Plan de Gobierno es un programa coherente y consistente a nivel general. Sin embargo, al gobierno, que tomó posesión hace once meses, le ha tomado tiempo priorizar y operacionalizar su plan, de manera que pueda ser implementado por medio del presupuesto.
- 2.12 **Amplias brechas en desarrollo social.** Guatemala ha registrado avances importantes en algunos indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM (ver Anexo III), en especial, cobertura educativa de primaria, equidad de

Guatemala frente al siglo XXI y las latentes demandas sociales. Fuente, “El Proyecto del Presupuesto 2008 de Guatemala: implicaciones de los programas de gobierno de los partidos políticos” Oct/2007.

²Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, se trazó la meta de elevar la carga tributaria a 12% del PIB. No obstante, a partir del recálculo del PIB en 2006, esta meta equivale a 13,2% del PIB. En el 2006 se creó un Grupo Promotor del Diálogo sobre el Pacto Fiscal conformado por personas representativas, incluyendo el actual Ministro de Finanzas Públicas, Juan Alberto Fuentes Knight. Esta Comisión entregó el 22 abril del 2008 al Presidente Álvaro Colom, la Propuesta de Modernización Fiscal, la cual el GOGU ha hecho suya, aunque aún falta su envío al Congreso.

género, mortalidad infantil y salud materna, áreas en las que se puede afirmar que, con acciones adicionales como las propuestas en el Plan de Gobierno, el país se acercaría a las metas establecidas para el año 2015.

- 2.13 Sin embargo, en otras áreas los avances observados aún son limitados. Pese a ser un país de ingreso medio, el 51% de la población vive en condiciones de pobreza (2006), uno de los índices mas altos de América Latina. La pobreza extrema continua afectando a 2 millones de guatemaltecos, equivalentes a un 15,2% de la población. El área rural es la más afectada, concentrando el 72% de los pobres y el 83% de los pobres extremos. Especialmente preocupante en Guatemala es que los índices de pobreza están acompañados por niveles de nutrición, salud y escolaridad que están entre los más bajos de la región. En el segmento de desnutrición infantil la situación es particularmente severa³. Estos elementos tienden a preservar la transmisión intergeneracional de la pobreza, poniendo un desafío adicional al diseño de políticas publicas para reducir la pobreza.
- 2.14 **Contexto Económico Internacional.** Las metas del Plan de Gobierno (ver [link Plan de Gobierno](#)), se establecieron en el 2007 cuando el contexto económico internacional era más favorable. Desde que asumió el nuevo gobierno, le ha tocado enfrentar choques externos adversos como la desaceleración de la economía internacional, que le restará demanda por exportaciones y desacelerará las remesas, la subida de los precios del petróleo que afecta a un país importador neto como Guatemala, el significativo aumento de los precios de los alimentos básicos que inciden en la canasta familiar, y la depreciación del dólar (ver [link IMA: Evaluación Macroeconómica Independiente de Guatemala - 16 de junio de 2008](#)).
- 2.15 **Contexto doméstico.** Las tendencias indican una desaceleración de la economía guatemalteca en el 2008 y un repunte de la inflación, que comienzan a indicar que las metas de crecimiento, empleo, inflación y reducción del déficit fiscal probablemente no se lograrán este año.
- 2.16 De entre todos los aspectos mencionados preocupa especialmente la inflación que en julio del 2008 se situó en un 14,16% interanual, aumentando sobre todo el costo del transporte público, así como los precios de los alimentos. Una caída sustancial de los salarios reales podría afectar negativamente los problemas de seguridad y también la gobernabilidad del país. En este contexto, también las metas sociales serían difíciles de cumplir. El GOGU está paliando esta coyuntura con un decálogo de medidas que fundamentalmente buscan mantener la estabilidad macroeconómica y focalizar el gasto público para apoyar a los más necesitados ([ver link de Nota sobre alza de precios de alimentos, mayo 2008](#)).
- 2.17 **Financiamiento.** La modernización fiscal que impulsa el GOGU para contar con los ingresos necesarios para financiar su Plan de Gobierno enfrenta obstáculos políticos importantes. Por un lado, existe resistencia por parte del sector privado y en el Congreso, donde el partido de gobierno (UNE) tiene sólo 50 de los 158

³ Análisis detallado se encuentra en Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala (2008). Capítulos 8 y 9.

diputados, con divisiones dentro del propio partido de gobierno, así como en algunos partidos de la oposición. Por otro lado, los opositores a la reforma utilizan una amplia batería de argumentos para detenerla, tales como la corrupción, la ineficiencia del gasto público, la limitada capacidad de ejecución de las instituciones,, o el incremento de la inflación y la desaceleración económica. En este contexto, el Gobierno deberá buscar la construcción de consensos que viabilicen la implementación de los pasos para lograr las metas fiscales de los Acuerdos de Paz⁴, así como sopesar la posibilidad de realizar campañas de sensibilización que pongan en valor la necesidad de llevar a cabo la reforma tanto entre la sociedad civil como entre el sector privado y los parlamentarios.

- 2.18 En el escenario de que no se apruebe la modernización fiscal, la prioridad sería evitar que la carga tributaria se caiga en el 2009. Por otro lado, aún en el caso que la reforma se apruebe, también existe el riesgo que ésta se apruebe de una manera que diluya los objetivos estructurales de la reforma.
- 2.19 **Gestión del gasto público.** La experiencia de Guatemala muestra que las mejoras de calidad del gasto público toman tiempo debido a la limitada capacidad institucional del sector público y de las tendencias a politizar algunos programas sociales. Como consecuencia, no siempre los programas de inversión en salud y educación generan la expansión de oferta en los niveles de cobertura y calidad esperada lo cual podría afectar el logro de las metas que persigue el Gobierno. En tal sentido, un aspecto a tomar en cuenta en el diseño de programas se refiere al desarrollo de capacidades institucionales y humanas para la implementación y evaluación de intervenciones.

III. EL BID EN GUATEMALA

A. Posicionamiento del BID

- 3.1 El BID es el principal socio de desarrollo de Guatemala. En términos de financiamiento, es el organismo multilateral que más recursos ha aportado para apoyar las necesidades de desarrollo del país – al 31 de julio del 2008 representaba el 35,8% de la deuda externa que se calculaba en los US\$4.373,8 millones. Además, en los últimos años se ha realizado un esfuerzo por mejorar el ritmo de ejecución de los proyectos, lo cual ha permitido mejorar sustancialmente

⁴ El GOGU recientemente anunció que presentará en tres partes el proyecto de ley para la modernización fiscal al Congreso de la República. En la primera, se presentan iniciativas para reformar leyes de tributación indirecta ya existentes. En la segunda parte, se propone la creación de un Impuesto de Solidaridad (ISO) el cual sustituiría al Impuesto Extraordinario y Temporal a los Acuerdos de Paz (IETAAP). Estas dos propuestas ya se encuentran en discusión en el Congreso. La tercera parte se refiere al Impuesto sobre la Renta (ISR), fue retirada por el Gobierno con la expectativa de lograr los acuerdos necesarios que permitan la presentación y aprobación de esta reforma en el 2009.

el flujo de recursos. Este resultado se vio facilitado por la disponibilidad de recursos de rápido desembolso, en particular en el 2007, por lo que en cuestión de tres años, la contribución financiera del BID a Guatemala se ha vuelto positiva (Cuadro III.1).

Cuadro III.1: Flujos netos - Millones de US\$

	2005	2006	2007
Desembolsos de préstamos	32,9	130,3	238,8
Repagos	56,1	63,2	56,4
Flujo neto de capital	(23,2)	67,1	182,4
Suscripciones y contribuciones	0,6	2,6	3,6
Intereses y comisiones	42,4	495	51,6
Flujo neto de caja	(66,2)	15,0	127,2

- 3.2 Este posicionamiento del BID se ha sustentado exclusivamente en el relacionamiento con el sector público y en su participación en un rango amplio de sectores. La cartera activa al 1 de julio de 2008 estaba compuesta por 21 préstamos con un monto vigente aprobado de US\$747,3 millones y un saldo por desembolsar de US\$338,5 millones concentrado en Inversión Social (US\$98,5 millones), Reforma y Modernización del Estado (US\$76,5 millones), y Salud (US\$52,9 millones)⁵. Esto abre oportunidades al BID, vinculadas a su conocimiento de las instituciones públicas y una relación de confianza que contribuye a la implementación de las operaciones⁶.
- 3.3 Con relación al sector privado, en el pasado el BID ha tenido escaso relacionamiento con estos actores clave para el desarrollo del país. La nueva Estrategia reconoce esta limitación y entre sus lineamientos estratégicos para apoyar los objetivos de desarrollo acordados con el Gobierno, está hacer un uso más activo de los instrumentos que ofrece el Banco, lo cual implicará un trabajo importante no sólo de acercamiento con el sector privado sino también, de acciones de políticas públicas que permitan concretar iniciativas.
- 3.4 Las características del contexto actual crean espacios para que el BID renueve su posición en el país tornándose en un proveedor de opciones de política en sectores

⁵ Un 24% del monto por desembolsar corresponde a tres préstamos que están en proceso de ratificación en el Congreso: Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal, GU0177; Programa de Inversión Social para la Reducción de la Pobreza, GU0166; y Apoyo a la Prevención de la Violencia, GU0163.

⁶ Es importante destacar que en lo que va del año ya se han aprobado 3 operaciones de esta estrategia: el Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020), el Programa Multifase de Electrificación Rural-Fase I (GU-L1018) y el Programa Mi Escuela Progresiva (GU-L1023). De esta forma a 31 de octubre de 2008 la cartera estaba compuesta por 23 préstamos con un monto vigente aprobado de US\$1.283,9 millones y un saldo por desembolsar de US\$939,2 millones

prioritarios, mejorando su efectividad a través de la focalización de su asistencia financiera, y apoyando la articulación interinstitucional que demandan los objetivos de desarrollo del Gobierno, como se discute a continuación.

- 3.5 En primer lugar, el Gobierno ha demostrado un gran interés en trabajar hacia la consecución de objetivos de desarrollo mediante profundización de reformas y la consolidación de iniciativas en marcha en políticas de estado. Existe coincidencia entre las prioridades de las autoridades y los aspectos que el BID ha destacado como claves para el desarrollo del país.
- 3.6 En segundo lugar, la importancia del BID como agencia de desarrollo le da acceso a discusiones al más alto nivel, espacio que se puede aprovechar para proveer aportes técnicos de calidad que alimenten la discusión de opciones de política en las áreas que más preocupan a las autoridades, convertirse en un socio estratégico en la implementación, monitoreo y evaluación de programas, y ser una fuente confiable de recursos financieros que facilite la consecución de los objetivos priorizados, en particular, si se observa un deterioro del entorno del país.
- 3.7 En tercer lugar, la situación de la cartera permitiría iniciar un proceso de focalización del BID, buscando que el nuevo programa apoye en forma selectiva áreas prioritarias para el desarrollo de Guatemala con un enfoque por resultados (Ver Anexo II). De los 25 préstamos existentes, se estima que 13 estarían culminando su ejecución o siendo cancelados entre 2008 y 2009. Un desafío mayor lo plantea el portafolio de cooperaciones técnicas. La cartera activa al 31 de julio del 2008 contaba con 107 operaciones (cooperaciones técnicas y pequeños proyectos) con un valor aprobado de US\$39,5 millones y un saldo por desembolsar de US\$20,0 millones.
- 3.8 En cuarto lugar, en opinión de las autoridades de Guatemala, el BID se ha vuelto más competitivo y ágil en sus respuestas, al reducir los tiempos de preparación y aprobación de operaciones requeridas para apoyar tempranamente las prioridades de desarrollo del Gobierno. En menos de seis meses el BID movilizó sus equipos y preparó y aprobó el grueso de la programación 2008 y 2009, lo que permite alinear el programa con las prioridades de desarrollo de la presente Administración.
- 3.9 Finalmente, en el contexto de la iniciativa de organizar las fuentes de recursos de la cooperación internacional por pilares estratégicos del plan de Gobierno, se destaca el BID como el principal socio del Gobierno, principalmente en el área de *Solidaridad*. Esto constituye un punto de partida para que el BID actúe como un facilitador en el proceso de apoyar el diálogo de políticas y orientar recursos en función de resultados esperados bajo este pilar.

B. Lecciones Aprendidas

- 3.10 La experiencia del BID en su diálogo con las autoridades y en la implementación de estrategias anteriores señalan las siguientes lecciones aprendidas, las cuales coinciden mayormente con los resultados de la evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) sobre el Programa de País del BID con Guatemala (CPE) para el período 2004-2007⁷. Ellas apuntan a la importancia de alterar el modelo de negocios en Guatemala para que el BID pueda ser un socio efectivo en el desarrollo del país, y pasan por focalizar su acción en resultados, ser más precisos en el ámbito de contribución de la institución a estos resultados, mantener un estándar alto de calidad en los productos, e incorporar elementos de economía política en sus decisiones estratégicas. Esta transformación constituye un reto institucional y la nueva Estrategia busca dar los pasos iniciales para avanzar en esta dirección (Ver Anexo III).

IV. ESTRATEGIA DEL BID EN GUATEMALA 2008-2011

C. Diálogo y definición de prioridades

- 4.1 En preparación para el diálogo de políticas el BID realizó diversos estudios y notas técnicas sectoriales para identificar los desafíos más importantes de Guatemala y generar un menú de opciones de políticas basados en la experiencia internacional y del país (Ver Anexo III). Esto sirvió de punto de partida del diálogo con el GOGU, con actores relevantes en el país y la cooperación internacional⁸.
- 4.2 Esta base analítica ofreció a las autoridades y al BID elementos para la priorización de los diferentes problemas que están inhibiendo el desarrollo económico y social del país. La metodología seguida identificó tres restricciones principales⁹ para el crecimiento económico: deficiencias de capital humano, las limitaciones en infraestructura, y un alto índice de violencia y criminalidad, elementos todos ellos que están distorsionando la economía y la distribución del ingreso. Más allá de estas deficiencias, el análisis arrojó que los recursos fiscales son la barrera que limita la expansión del gasto que requeriría mitigar estas restricciones. Por ello, paralelamente a los programas que se determinen

⁷ La versión final del documento de evaluación aún no está disponible.

⁸ Estos estudios y notas técnicas fueron recopilados en el libro “Más crecimiento, más equidad. Prioridades de Desarrollo en Guatemala” (ver [link](#) Libro: Más Crecimiento, más equidad Prioridades de Desarrollo en Guatemala). Este libro parte de un diagnóstico de las restricciones al crecimiento económico, utilizando la metodología de “diagnóstico del crecimiento”. Hausmann R., Rodrik, D. y Velasco, A. 2005. “Growth Diagnostics”. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Documento no publicado.

⁹ Guatemala tiene muchos otros desafíos de desarrollo, incluyendo el **sector financiero**, el cual es muy importante por sus efectos sistémicos. Sin embargo, aunque el diagnóstico de crecimiento realizado reconoce que hay vulnerabilidades en el sector (ver [link](#) sobre sector financiero), se concluyó que éste no es de las restricciones que más limita el crecimiento.

oportunos para mejorar la calidad del gasto en las tres áreas descritas, se debería llevar a cabo una reforma fiscal que permita financiar las inversiones requeridas, y reforzando la sostenibilidad del sistema. No obstante, se reconoce que la viabilidad de esta reforma enfrenta una serie de riesgos, entre los que destacan, la economía informal -que impide recaudar más-, los marcados intereses del sector empresarial que desde hace años vienen obstaculizando la implementación de este tipo de iniciativas, y la fragmentación de la cámara de representantes guatemalteca¹⁰. El BID apoyará en ambos frentes (gasto e ingreso) para asegurar el éxito de la estrategia de desarrollo del Gobierno.

- 4.3 Acompañando la identificación de factores que limitan el crecimiento, se profundizó en áreas que por su relación con el objetivo de desarrollar una sociedad más equitativa resultan relevantes para definir las prioridades estratégicas del acompañamiento del Banco a los objetivos del país. En particular, resalta en los análisis el rezago que existe en Guatemala con respecto a indicadores sociales básicos, en particular, desnutrición infantil y pobreza. Es notable que Guatemala, pesar de ser un país de ingreso medio, mantenga niveles de pobreza y pobreza externa de alrededor del 51% y 30% de la población¹¹ respectivamente, y es el país latinoamericano con mayor índice (49,3%) de niños menores de 5 años que sufren de desnutrición crónica. Existe amplia evidencia empírica que liga el estado nutricional en la infancia con los ingresos laborales futuros. De allí que uno de los aspectos más preocupantes de la situación es el riesgo de que ante el elevado nivel de pobreza y relativamente bajo desempeño en indicadores de educación y salud, se pierde la capacidad de desarrollo en el largo plazo, y el problema de la pobreza se perpetúe a través de su transmisión a las próximas generaciones .
- 4.4 A los elevados niveles de pobreza que presenta Guatemala, se agrega un alto índice de desigualdad en la distribución del ingreso. Esto refleja una dinámica histórica de exclusión geográfica y étnica que tiende perpetuar la situación y hace aún más compleja y onerosa, además de políticamente difícil¹², la tarea de diseñar y lograr aprobación de políticas dirigidas a beneficiar a la población más vulnerable, a focalizar el gasto, y asegurar un monitoreo y evaluación que permita introducir los ajustes necesarios en forma oportuna.
- 4.5 Por todo lo anteriormente expuesto, y tras reuniones de diálogo con el Gobierno, los principales actores nacionales, y la cooperación internacional, se definieron los objetivos del país en los cuales se focalizaría la nueva estrategia del BID para Guatemala en el período 2008-2011, los cuales cuentan con gran “apropiabilidad”

¹⁰ Para un análisis más detallado ver *Más crecimiento, más equidad. Prioridades de Desarrollo en Guatemala*, BID (2008), Capítulos 5 y 7.

¹¹ En 2006, la pobreza afectaba principalmente a personas en áreas rurales, poblaciones indígenas y niños. El 52% de la población vive en áreas rurales donde se encontraban el 72% de los pobres. Del casi 39% población indígena, 74,8% eran pobres y 27,2% eran pobres extremos. (*Más crecimiento, más equidad*. Capítulo 8).

¹² Para un análisis más detallado ver *Más crecimiento, más equidad. Prioridades de Desarrollo en Guatemala*, BID (2008), Capítulos 5 y 7.

por parte de los varios niveles del GOGU. Estos objetivos son: (i) reducción de la desnutrición crónica, (ii) reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza; (iii) mejorar y conservar la infraestructura productiva; y (iv) avanzar en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz.

D. Objetivos de desarrollo que apoya la Estrategia

- 4.6 Los objetivos en los cuales se focalizará el BID son parte del programa de Gobierno. En efecto, estos objetivos están contemplados en tres de los cuatro pilares estratégicos del Plan de Gobierno: *Solidaridad*, *Productividad* y *Gobernabilidad* (el cuarto pilar: *Regionalidad* tiene que ver con la política de relaciones exteriores del país). La contribución esperada del BID está compuesta, en términos de instrumentos, por una mezcla de productos financieros y no financieros en donde juega un rol importante la cartera que apoyan políticas y programas acordados con el Gobierno en el marco de los objetivos de desarrollo de su Plan. Adicionalmente, la estrategia plantea una focalización en la población más vulnerable conformada por los indígenas y las áreas rurales. La siguiente sección presenta el enfoque acordado para cada objetivo y la contribución esperada del BID. Tras el Resumen Ejecutivo se presenta la Matriz de la Estrategia y la Matriz de Indicadores, respectivamente.

E. Contribución esperada del BID

- 4.7 **Objetivo 1: Reducción de la desnutrición crónica** (*Pilar de Solidaridad* del Plan de Gobierno). La información disponible coloca a Guatemala como el país de la región con el mayor índice de desnutrición crónica, siendo éste más pronunciado en el caso de niños indígenas y de zonas rurales. La evidencia empírica indica que esta situación acarrea costos importantes en términos de desarrollo, especialmente en materia de escolaridad, de aptitudes verbales y de lectura en adultos e ingresos salariales¹³. Actualmente, la mayor parte de los beneficiarios de programas gubernamentales de nutrición pertenecen al grupo de edad de 7 a 12 años, donde los impactos, sobre todo en términos de mejor salud crónica y desarrollo cognitivo a largo plazo, son mucho menores que si el programa se implementase en los primeros años de vida. Por ello, la estrategia del BID será apoyar técnica y financieramente una política de prevención de la desnutrición crónica en menores de 3 años con intervenciones que mejoren la capacidad y la efectividad de respuesta del sector salud a los problemas persistentes de desnutrición y deficiencias de micronutrientes, centrándonos en las poblaciones más pobres, especialmente en las poblaciones indígenas y del área rural. Como resultado de la participación del BID, se espera alcanzar un 100% de cobertura de la población objetivo al final de la Estrategia.

¹³ Ver Atención de los déficits en la niñez temprana, en Más crecimiento más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala. BID (2008).

- 4.8 **Objetivo 2: Reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza** (*Pilar de Solidaridad* del Plan de Gobierno). Como se mencionó anteriormente, a pesar de los esfuerzos por mejorar el acceso de la población pobre a servicios básicos de educación y salud los indicadores siguen mostrando un rezago importante en estos aspectos, en particular para la población indígena y rural. En salud, además del estado de desnutrición crónica mencionado en el apartado anterior, existe una alta morbilidad asociada a escaso acceso y baja calidad de servicios de agua y saneamiento. La eficiencia interna y calidad de la educación primaria es baja¹⁴. La débil coordinación de las diferentes agencias responsables de la provisión de estos servicios hace difícil lograr un grado satisfactorio de coherencia y de adecuación en las intervenciones, así como su adecuada focalización en los grupos más afectados. En este contexto, el riesgo que existe en Guatemala de perpetuar la pobreza es alto. El enfoque estratégico propuesto para romper esta tendencia y el cual apoyará el BID, combina acciones de demanda y oferta. Por una parte, se trata de consolidar el diseño y los procesos operativos del programa de transferencias monetarias condicionadas que actualmente está implementando el Gobierno (Mi Familia Progresá, MIFAPRO) para incentivar la demanda de servicios de educación y salud por parte de las poblaciones más vulnerables y garantizar niveles de nutrición adecuados. En paralelo, se trabaja por el lado de la oferta, tratando de asegurar que se tenga la capacidad de responder de manera rápida, suficiente y adecuada la demanda de servicios en los ámbitos descritos generada por el programa de transferencias. La **contribución del BID** se espera en: i) diseño y consolidación del MIFAPRO que implica entre otros resultados, un sistema de medición, monitoreo y evaluación, mecanismo institucional que promueva la coordinación técnica y operativa de las agencias encargadas de la oferta de servicios; ii) asegurar la adecuada asignación de recursos presupuestarios para MIFAPRO y para la expansión de la oferta de servicios para la población objetivo (en educación, nivel primaria, y en salud, primer nivel de atención); iii) complementar i) y ii) con aumentos en la cobertura de servicios de agua y saneamiento en el área rural (ver párrafo 4.9).
- 4.9 **Objetivo 3: Mejorar y conservar la infraestructura productiva** (*Pilar de Productividad* del Plan de Gobierno). Dada la magnitud de las necesidades de inversión en infraestructura, la estrategia del Gobierno está orientada a incrementar y focalizar la inversión pública en aquellas necesidades que no pueden ser atendidas con inversión privada y realizar las reformas que faciliten el flujo de recursos privados a la creación y desarrollo de infraestructura productiva. En este contexto, el enfoque que seguirá el BID será, por un lado, el de contribuir

¹⁴ Como se discute en ICEFI, (2007, Mas y mejor Educación en Guatemala, ¿Cuánto nos cuesta?, Guatemala), aunque Guatemala no ha participado de las pruebas estandarizadas de conocimiento a nivel internacional, se han hecho varias evaluaciones, a nivel nacional, del rendimiento de los niños en matemáticas y lectura. Las evaluaciones indican un bajo rendimiento a nivel general y una amplia disparidad entre regiones, áreas y sexo. Por ejemplo, en pruebas de lectura en primer y tercer grados, sólo el 40% y el 35% de los niños alcanza el nivel satisfactorio, respectivamente. Esto es acompañado por altas tasas de reprobación y fracaso escolar: por ejemplo, un 36% de los niños que ingresan anualmente al primer grado pierde o deja la escuela antes de concluirlo.

técnica y financieramente en la realización de inversiones en electrificación, vialidad, así como agua y saneamiento en las áreas rurales, con lo que se espera aumentar la cobertura y calidad de estos servicios en los municipios más pobres. Por el otro, apoyará el apalancamiento de recursos privados para la provisión de infraestructura productiva contribuyendo con la creación de un marco jurídico y reglamentario para promover la inversión de asociaciones público-privadas (APPs) y el financiamiento de proyectos sin garantía soberana en las áreas de energía, transporte y agua y saneamiento. Esto comprende asistencia técnica para la promoción de un marco institucional y económico que incentive la inversión privada en infraestructura.

- 4.10 **Objetivo 4: Avanzar en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz.** Este objetivo, si bien está contemplado solamente en el *Pilar de Productividad* del Plan de Gobierno, es central para apoyar en el mediano y largo plazo los objetivos de crecimiento y equidad que se ha planteado el país. Como se ha resaltado con anterioridad, la insuficiencia de recursos fiscales obstaculiza la provisión de bienes públicos para apoyar la competitividad y la atención de las necesidades más básicas de la mitad de la población. Pese a que este papel vital en la estrategia de desarrollo del país fue reconocido en los Acuerdos de Paz de 1996, la experiencia refleja una gran resistencia de parte de diferentes grupos de la sociedad para adoptar las medidas que se requieren para alcanzar las metas propuestas, las cuales pasan por modificar el IVA y el Impuesto sobre la Renta. No existe una fórmula cierta para viabilizar políticamente estas reformas¹⁵. En este contexto, se acordó con las autoridades apoyar este proceso abordando tres ejes en forma simultánea: i) aumentar la transparencia y eficiencia del gasto público; ii) lucha contra la evasión y el contrabando; iii) aumento de la recaudación y calidad de los tributos. Con esta estrategia se busca responder a algunas de los argumentos que se han utilizado para frenar avances en este objetivo. El cuadro IV.1 presenta la contribución que se espera del BID en cada área.

¹⁵ Ver Más Crecimiento, más equidad. Prioridades de Desarrollo en Guatemala, BID (2008), Capítulo 5.

**Cuadro IV.1. Contribución esperada del Banco al cumplimiento de las metas de recaudación de los
Acuerdos de Paz**

La contribución del Banco se espera en tres ejes para viabilizar la reforma:

- 1) **Mejorar la Transparencia y eficiencia del gasto:** Modernización del MINFIN y el fortalecimiento de los órganos rectores de la Administración Financiera y de las Contrataciones y Adquisiciones del Estado en la elaboración y aplicación de normas que fomenten la transparencia fiscal en la ejecución del gasto; y el desarrollo, implantación y generalización de los mecanismos de rendición de cuentas sobre anticipos para ejecutar gastos delegados, fondos rotativos y fideicomisos en la ejecución presupuestaria por transferencias.
- 2) **Lucha contra la evasión y el contrabando.** El Bid contribuirá con asistencia técnica y financiera en la implantación de estándares internacionales en temas de control, seguridad y facilitación aduanera.
- 3) **Aumento de la recaudación y calidad de los tributos.** Apoyo técnico y financiero para el diseño e implantación de una moderna imposición a la renta con base en los estudios consensuados con el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal que contó con la asistencia técnica y financiera del BID.

V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

A. Instrumentos y programación de acciones

- 5.1 **Para avanzar en las contribuciones esperadas del BID, el programa de nuevas intervenciones está concentrado en los primeros años de implementación de la Estrategia.** Esto se desprende del estado actual de las políticas e intervenciones en los sectores vinculados a los objetivos de desarrollo seleccionados y la necesidad de avanzar en los primeros años de gobierno en los aspectos más importantes de política que condicionan el alcance de las metas que se han planteado. Esto es especialmente relevante en los objetivos 1, 2 y 4. Entrar tempranamente en estas áreas es clave para establecer el marco de políticas y de coordinación que hace falta para organizar las acciones en marcha del BID (cartera) y del país en función de las metas propuestas.
- 5.2 **El enfoque propuesto establece una fuerte vinculación entre las nuevas operaciones y la cartera en ejecución.** El BID cuenta con operaciones en cartera que apoyan sectores que afectan los objetivos priorizados. La Estrategia persigue proveer un marco más cohesivo en donde la ejecución de estas operaciones se coordine en función de alcanzar un fin común. En esta dirección, se utilizarán los programas de apoyo de políticas (PBLs) como un medio para introducir y apoyar la adopción de un enfoque estratégico así como los mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores.
- 5.3 Este es el caso de la operación de política sectorial de dos tramos dirigida a mejorar la acumulación del capital humano, a través de la cual se persigue establecer un mecanismo de articulación de la oferta y la demanda de servicios sociales básicos así como el marco de monitoreo y evaluación que permitirá medir los avances, hacer los ajustes necesarios y con ello, aportar elementos claros para su consolidación como política de Estado. Forman parte de este conjunto

operaciones específicas en salud y educación, para fortalecer la oferta, y cooperaciones técnicas para aportar en los aspectos de diseño e implementación.

- 5.4 De manera análoga el BID está apoyando la modernización fiscal con recursos de cooperaciones técnicas y de préstamos. El apoyo al cambio de política se efectuará mediante un PBL en tanto que los aspectos de gestión de gasto y transparencia se hará con operaciones de préstamo en cartera.
- 5.5 **La focalización propuesta en la Estrategia en cuatro objetivos no intenta ser un marco inflexible que obstaculice la asistencia al país en otras áreas.** El BID ya acompaña al país en otros aspectos del Plan de Gobierno con proyectos individuales y es factible que surjan iniciativas que tengan esta orientación. Un área de interés especial dadas las características del país es el de manejo y prevención de desastres naturales. Otras áreas son inserción internacional e integración, gobernabilidad y seguridad ciudadana.
- 5.6 **La implantación de la Estrategia anticipa una mayor actividad de las ventanillas del sector privado.** El desarrollo de un marco legal para el establecimiento de APPs y el éxito en su implantación, es central para compatibilizar los objetivos del gobierno de aumentar la infraestructura para la competitividad al tiempo que focaliza el gasto en segmentos que no cuentan con las condiciones para atraer inversión privada. El GOGU tiene el firme propósito de lograr la aprobación de la Ley de APPs en el 2008, lo cual facilitaría el desarrollo de proyectos de infraestructura vial y portuaria. Tras la aprobación de la ley, el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) del BID podrá participar en la estructuración y el financiamiento de las APPs en los diferentes sectores de infraestructura trayendo experiencia de otros países de la Región. En el **sector energía**, el BID está actualmente procesando elegibilidad de un proyecto de generación eléctrica de 300MW¹⁶. En **transporte urbano**, SCF está considerando una operación de garantía parcial de crédito para ampliar la red del Transmetro que impulsa la Municipalidad de Guatemala (MdG). El financiamiento de sub-nacionales sin garantía soberana será considerado de manera puntual en los próximos años.

B. Armonización con los sistemas nacionales

- 5.7 **Como parte de la implementación de la estrategia, el BID avanzará en la armonización con sistemas nacionales en el área de gestión financiera**, en tanto continua el diálogo para identificar y adelantar acciones que permitan seguir este mismo curso en el área de contrataciones públicas, y para el fortalecimiento del sistema nacional de estadísticas.
- 5.8 En cuanto a *sistemas de administración financiera*, se utilizarán las herramientas ya desarrolladas y probadas para el sector público como es el caso del SIAF y el sistema de cuenta única. Desde enero del 2008, todos los desembolsos de préstamos se procesan mediante este sistema. Su utilización ha implicado

¹⁶ Este es el “Proyecto de Energía Jaguar”. En este proyecto, la licitación fue por un mínimo de 200 MW y se adjudicó la misma a un consorcio que propuso una oferta de 300 MW (275 MW firmes)

cambios importantes en la gestión financiera de las unidades ejecutoras con respecto a: (i) el comprometimiento y gasto basado en la programación presupuestaria respectiva; (ii) la aplicación de las cuentas nacionales y los registros presupuestarios; la eliminación de unidades financieras ad hoc; y (iii) el aprovechamiento de la propia estructura institucional y de control interno de dichas entidades, para la gestión financiera de las operaciones. La EBGU promoverá la realización de talleres con la participación de funcionarios del MINFIN y todos los ejecutores de operaciones del BID, para profundizar en la aplicación de esta nueva modalidad. Entre los próximos pasos se encuentra la elaboración del PEFA (*Public Expenditure Financial Accountability*), en coordinación con el BM y la Comisión Europea, y efectuar los análisis institucionales a los ejecutores que den los elementos para recomendar el traspaso de los desembolsos bajo la modalidad ex post.

- 5.9 En cuanto a *sistemas de contrataciones públicas* el GOGU ha realizado acciones para fortalecer el sistema electrónico de compras a efecto de transparentar¹⁷ las compras públicas. En un reciente estudio realizado por el BID, el portal de Guatecompras fue catalogado como el 8vo al nivel de portales interactivos entre 26 países analizados. El sistema Guatecompras estará conformado por 5 módulos Básico (concluido 100%), Express (avance 30%), y en proyecto Pyme (Pequeña y Mediana Empresa), Rupe (Registro Único de Proveedores del Estado), y Pregon (Subasta Inversa). En la actualidad 1.534 Unidades Compradoras del Estado hacen uso de Guatecompras. Sin embargo, la reforma en el área no se ha dado en forma homogénea por lo que persisten obstáculos a la armonización¹⁸. Las acciones que se adoptarán en la Estrategia para viabilizar la adopción de este sistema en el mediano plazo son: (i) revisión y ajuste a la normativa local, para incorporar en ésta el uso de buenas prácticas internacionales y la eliminación de barreras, registros o requisitos; (ii) apoyar a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado en la elaboración, divulgación y capacitación de documentos estándares, manuales, guías y normas estándares de procesos a nivel nacional; institucionalizar la presentación de un plan de adquisiciones vinculado a los objetivos institucionales, marcos lógicos, planes de acción anuales y presupuesto; y desarrollar políticas y procedimientos que permitan el seguimiento y monitoreo de la ejecución de la planificación en las adquisiciones; (iii) continuar fortaleciendo el sistema electrónico de adquisiciones públicas Guatecompras; e (iv) implementar a nivel institucional una evaluación de

¹⁷ Por otro lado, el Congreso de la República aprobó recientemente una nueva ley que incluye la creación de un Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación que dará seguimiento a temas de transparencia en materia de política fiscal y financiera de Guatemala.

¹⁸ En particular destaca: (i) la normativa nacional introduce barreras que limitan la competencia, la transparencia y la eficiencia económica, como son bases imprecisas para adjudicación (adjudicación a la oferta más conveniente y favorable a los intereses del estado), restricciones a la participación (registros y colegiados), inexistencia de disposiciones para contratación de consultores, entre otros; (ii) las adquisiciones públicas adolecen de un adecuado sistema de planificación, gestión y seguimiento; (iii) la mayoría de las unidades de adquisiciones presenta una limitada capacidad por la falta de herramientas claves de ejecución tales como documentos estándar y procedimientos adecuados que permitan vincular estratégicamente la planificación con sus procesos presupuestarios y sus objetivos institucionales. Ver La Evaluación de la (CFAA/CPAR)” (ver link), BID y BM.

capacidades en materia de adquisiciones a efecto de determinar fortalezas y debilidades.

- 5.10 El *Sistema Nacional de Estadísticas* así como los sistemas de *Evaluación y Monitoreo*, son importantes dentro del enfoque que se plantea esta estrategia, pero su capacidad actual de alimentar el seguimiento de la Estrategia y de los proyectos no es homogéneo. Los sistemas de información de la SAT, BANGUAT y del MINFIN aportarán la información necesaria para el monitoreo de las metas macroeconómicas del Gobierno. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) llevará adelante el nuevo censo de población para el 2010, el cual podría ser apoyado técnica y financieramente por el BID.

C. Escenario indicativo de financiamiento

- 5.11 El GOGU pondera dos escenarios en su programación financiera. El primero asume aprobación de la reforma de modernización fiscal y el segundo, asume que no se llevaría adelante la reforma tributaria. **La Estrategia del BID se inserta en el primer escenario de financiamiento que prevé el GOGU**, bajo el cual se detonaría la asistencia financiera del BID a través del préstamo sectorial fiscal. Los ingresos fiscales aumentarían de 12,7% del PIB en 2008 a 13,7% en 2011 lo que posibilitaría un aumento del gasto público de 13,9% del PIB en 2008 a 15,4% del PIB en 2011, en línea con lo que sería necesario para financiar los objetivos priorizados por el Gobierno manteniendo el nivel de déficit en alrededor de 1,7%. El financiamiento del déficit fiscal sería una combinación de deuda interna y externa.

Cuadro V.1
Situación Financiera de la Administración Central (% PIB)
Escenario con reforma

Concepto	2008	2009	2010	2011
Ingresos Totales	12,7	13,2	13,4	13,7
Tributarios	12,0	12,4	12,59	12,9
Gastos Totales	13,9	15,0	15,13	15,4
Corrientes	9,6	10,8	10,8	11,0
De Capital	4,3	4,27	4,3	4,4
Balance Presupuestal	-1,2	-1,7	-1,7	-1,7
Financiamiento Interno Neto	0,6	0,3	0,4	0,5
Financiamiento Externo Neto	0,5	1,2	1,1	1,0

- 5.12 El escenario fiscal descrito representa el escenario base del Gobierno, el cual previó desde comienzos de año la necesidad de contar con financiamiento de rápido desembolso del BID y del Banco Mundial¹⁹. En este contexto, la contribución financiera del BID durante el período apunta a la generación de

¹⁹ La nueva programación del Banco Mundial para Guatemala también incluye tres préstamos de desembolso rápido para apoyo fiscal (llamados "DPLs") por un total de US\$500 millones para los años fiscales FY09, FY10, y FY11 (fuente: Banco Mundial, Estrategia de País 2008-2012).

flujos netos²⁰ positivos para el país. Los flujos netos de préstamos podrían superar los US\$780 millones, con flujos netos de caja en el orden de los US\$465 millones (Cuadro V.2). Esto representa un cambio significativo con respecto a los dos ciclos de estrategia anteriores, en donde el promedio de desembolso anual alcanzó US\$115 millones, frente a US\$280 millones estimados para el período 2008-2011. El nivel de aprobaciones que sirve de soporte a este escenario asciende a US\$1.535 millones concentrado en los años 2008-2009 (las aprobaciones previstas para el periodo 2008-2009 ascienden a un total de US\$1.036 millones, es decir aproximadamente un 67% del total de aprobaciones previsto para el periodo de la presente estrategia. No obstante se ha de resaltar que el volumen de aprobaciones es indicativo, ya que estas están condicionadas al desarrollo de la actual situación económica, la cual determinará tanto las necesidades del país como los recursos disponibles del Banco). Alrededor del 60% de los desembolsos y aprobaciones entre el 2008 y 2011 estará conformado por operaciones sectoriales PBLs: Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020) y el Programa de Inversión en Capital Humano (GU-L1017)²¹.

Cuadro V.2: Proyección de Flujo Neto de Fondos y Escenario Indicativo de Aprobaciones ^{+ a b}

	2008*	2009	2010	2011
Nuevas Aprobaciones	845	190	200	300
<i>de los cuales PBLs</i>	600	0	^b	^b
Total Desembolsos Préstamos	140.3	351.5	392	256
<i>de los cuales PBLs</i>	100	250	250	100
Repago de Principal	84.1	87	90.7	99.9
Flujo Neto de Préstamos	56.1	264.5	301.3	156.1
Intereses y Cargos	72.9	76.8	80.9	81.6
Flujo Neto de Caja	-16.76	187.7	220.4	74.5

Fuente: FIN LMS Flujo Neto de Monedas Convertibles. Proyecciones de Servicio de la Deuda

+ Cifras en millones de dólares.

^a Operaciones con garantía soberana.

^b Por definir en función de evolución del contexto económico interno y externo.

*Considera repagos de enero a junio de 2008 y monto proyectado.

- 5.13 Se ha acordado con el GOGU que aprobaciones adicionales para la segunda mitad del período de la Estrategia serían evaluadas a la luz del desenvolvimiento del contexto externo, en particular, el comportamiento que exhiba el crecimiento y la disponibilidad de financiamiento para países emergentes en respuesta a la

²⁰ El flujo neto de préstamos equivale a desembolsos menos repago de principal. El flujo neto de caja equivale a desembolsos menos pagos de capital, intereses, cargos y suscriptores.

²¹ En un escenario pasivo por parte de otras fuentes de financiamiento, esto implicaría que de concretarse estos flujos la deuda del BID se ubicaría en 40% de la deuda externa del país en 2011. Sin embargo, hay que resaltar dos cosas. En primer lugar, se considera que Guatemala no es un riesgo de crédito alto, (Ver Anexo VII). En segundo lugar, en su Country Partnership Strategy, el Banco Mundial también se plantea aumentar sus flujos netos al país, lo que implicaría en general un mayor uso de recursos multilaterales por parte de Guatemala, lo que es positivo en términos de la posición financiera del país.

situación económica de los Estados Unidos así como el programa de inversiones del GOGU.

- 5.14 En términos de necesidades de financiamiento por el lado de la balanza de pagos, la proyección del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (ver Cuadro V.1, sección de sector externo) es que ésta aumente levemente de 5% del PIB en 2007 a alrededor de 5,8% del PIB entre 2008 y 2010 debido a la esperada desaceleración en exportaciones, remesas y turismo por la desaceleración del crecimiento mundial. En este sentido, tal y como se pone de manifiesto en el Anexo VI, los fundamentos macroeconómicos de Guatemala le permiten enfrentar la crisis en una posición relativamente estable. Sin embargo, va a persistir cierta incertidumbre sobre los flujos de capitales privados, y en este sentido el financiamiento del BID también ayudarán a apoyar la balanza de pagos.
- 5.15 **En el escenario de que no se apruebe la Modernización Fiscal** (Cuadro V.3), las proyecciones del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) muestran que los ingresos totales de la Administración Central caerían de 12,7% del PIB en 2008 a 12,1% en 2009 y se mantendrían alrededor de este nivel hasta el 2011, como resultado de la caída de los ingresos por la expiración de la vigencia del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, IETAAP y la ausencia de nuevas fuentes de ingresos. Para mantener el déficit fiscal en un rango de 1,9% del PIB, el GOGU debería mantener los gastos constantes en torno a un 14% del PIB. Los gastos de capital aumentarían en un 0,5 puntos porcentuales del PIB, lo cual se compensaría con una caída similar de los gastos corrientes. El financiamiento del déficit fiscal sería principalmente a través de emisiones de deuda interna neta. En este escenario se afectarían tanto los recursos del BID correspondientes al PBL fiscal como la rapidez con la cual se pueden ir avanzando en las acciones que apoyan los objetivos propuestos. Bajo este escenario se revisarían las metas y se trabajaría con las autoridades en evaluar los ajustes necesarios al programa.

Cuadro V.3
Situación Financiera de la Administración Central (% PIB)
Escenario sin reforma

Concepto	2009	2010	2011
Ingresos Totales	12,1	12,2	12,2
Tributarios	11,4	11,6	11,7
Gastos Totales	14,0	14,1	14,1
Corrientes	9,5	9,6	9,6
De Capital	4,5	4,5	4,5
Balance Presupuestal	-1,9	-1,9	-1,9
Financiamiento Interno Neto	0,7	1,4	1,4
Financiamiento Externo Neto	1,2	0,5	0,5

D. Marco para la Coordinación de la cooperación internacional

- 5.16 Para apoyar al GOGU en la implantación del Plan de Gobierno 2008-2011 y definir las acciones prioritarias del apoyo de la comunidad internacional, el G-13

(los firmantes de las Declaraciones de París y de Roma) y el Consejo de Cooperación Internacional organizaron una reunión de alto nivel en mayo del 2008²². En ésta se suscribió la Declaración de Antigua, la cual establece los compromisos del GOGU y la comunidad internacional, como socios para el desarrollo, en materia de Armonización, Apropriación y Alineación (AAA).

- 5.17 En los aspectos sectoriales, en concordancia con EBGU, el BID participa en las mesas sectoriales de salud y educación, que lideran Suecia y OPS y UNESCO y GTZ respectivamente. En estos espacios técnicos, también participan países y agencias de cooperación internacional que no forman parte del G-13, pero que colaboran técnica y financieramente con el país, como el caso de Venezuela, Cuba y Taipei China. Los enlaces sectoriales de la mesa de Seguridad y Justicia, son España y el PNUD. También se cuenta con la Mesa de Coordinación de la Cooperación, cuyo objetivo es mejorar la eficacia de la cooperación internacional, alineando su acción con las prioridades nacionales (ver Anexo V).
- 5.18 En *salud*, los esfuerzos para la integración de los grupos de donantes son relativamente nuevos. Sin embargo, se han identificado áreas generales de consenso y apoyo al GOGU que han sido adoptadas en esta Estrategia, entre las cuales se señalan: (i) apoyar una única política sectorial (definida en la estrategia o plan nacional de salud) y un sólo programa de gastos bajo el liderazgo del GOGU/MSPAS; (ii) priorizar y trabajar consistentemente en el abordaje de los determinantes de la salud, especialmente en lo relacionado con el alcance de los ODM; (iii) continuar los esfuerzos de focalización del GOGU, partiendo de una primera etapa en los 45 municipios seleccionados con base en el mapa de pobreza, hasta llegar a una cobertura universal de la salud; (iv) apoyar la implementación de modelos de atención integral, orientados a las actividades de promoción de la salud y prevención y recuperación efectiva de la salud de la población, que garantice acceso, equidad, pertenencia, oportunidad y calidad de los servicios; (v) apoyar estrategias de reducción de las inequidades del sistema actual en los servicios de salud, principalmente entre la población rural y urbana, y población indígena y no indígena; y (vi) promover el aumento de la inversión pública en salud, hasta lograr los niveles comparables con los demás países de la región.
- 5.19 En apoyo a la política sectorial de salud, actualmente se está preparando un programa que será financiado conjuntamente con el BM (GU-L1022) cuyo propósito es apoyar las estrategias del GOGU para la reducción de la mortalidad materna e infantil y la reducción de la desnutrición crónica, especialmente de las poblaciones más vulnerables de los 125 municipios priorizados por MIFAPRO.

²² El BID coordina con otros cooperantes en el marco del G-13, cuyo ámbito de acción se realiza en tres niveles: (i) el político, ejercido por el Grupo de Diálogo (GdD), integrado por los Embajadores de los países miembros y los representantes de Organismos Multilaterales (ver link de Acuerdo en Antigua); (ii) el ejecutivo, representado por el Grupo de Coordinación de la Cooperación (GCC), cuyos integrantes son los Representantes de las Agencias de Cooperación Internacional; y (iii) el técnico, integrado por los especialistas y técnicos del GCC, que participan como Enlaces Sectoriales de las mesas de Salud, Educación y Seguridad y Justicia, establecidas por el GdD como áreas prioritarias para promover el proceso de armonización.

- 5.20 En *educación*, el BID ha trabajado de la mano con otros cooperantes bajo el liderazgo del GOGU, en la identificación de acciones para mejorar y ampliar la inversión en educación como eje principal del Pilar de *Solidaridad* del Plan de Gobierno. En el marco del ASDI-BID *Partnership* y a solicitud expresa del GOGU, se realizó un análisis integrado del sector educación que formó parte de la base analítica que sustentó el diálogo y que alimentó la estrategia para el sector en el programa Mi Escuela Progresá que financia el BID (GU-L1023). Esta operación fortalecerá las estructuras internas del MINEDUC, crea los mecanismos que facilitarán más adelante un financiamiento con la modalidad SWAP, integrando en una sola visión a los diversos cooperantes y financiadores.
- 5.21 Por la parte *fiscal*, existe consenso entre la comunidad internacional, sobre la importancia de la reforma para la modernización fiscal. Por ello, en coordinación con el GOGU se ha trabajado en conjunto en varios talleres sobre política fiscal con apoyo de la Unión Europea, los gobiernos de Canadá, Alemania y España; en la campaña de comunicación con apoyo del PNUD y el G-13; y con el BM en apoyar el dialogo entre centros de pensamiento sobre temas fiscales.
- 5.22 En apoyo a la reducción de pobreza, el BID y el BM actualmente financian conjuntamente un proyecto de Desarrollo Económico desde lo Rural, y están trabajando conjuntamente en dar apoyo técnico al programa de *transferencias condicionadas* MIFAPRO en donde existe una cercana coordinación de los equipos técnicos, incluyendo algunas reuniones y misiones conjuntas.

E. Riesgos asociados a la Estrategia propuesta

- 5.23 **La primera fuente de riesgo proviene del enfoque propuesto en Estrategia.** Pasar de un enfoque por sector/proyecto, hacia uno en donde los instrumentos forman clusters definidos por los objetivos de desarrollo implica un cambio sustantivo en la forma en la que opera el BID con sus clientes en el país tanto en los aspectos de diálogo y programación, como en la preparación e implementación de proyectos. En tal sentido, esta Estrategia representa una transición e iniciativa piloto de la cual surgirán muchos aprendizajes y lecciones sobre las ventajas y dificultades de que el BID sustente su gestión en Guatemala con este esquema. Si bien existe un total acuerdo entre el BID y las más altas autoridades sobre la importancia de adoptar esta visión, el camino plantea riesgos que provienen de la propia organización del BID y de la forma de trabajo de las agencias gubernamentales. Algunos de los instrumentos propuestos, como por ejemplo el PBL en el área social, plantean mecanismos orientados a mitigar este riesgo, entre los cuales destaca un monitoreo y soporte analítico y operativo continuado, así como la realización de talleres y seminarios con las entidades involucradas. Paralelamente, está planteado que el seguimiento que se haga de la cartera adopte este enfoque para poder trasladar esta visión estratégica a los equipos. En este proceso, se prevé que la Representación adopte un rol activo en orientar el trabajo de los diferentes sectores para apoyar este enfoque.
- 5.24 **Una segunda fuente de riesgo proviene de las reformas de política con los que se maneja el gobierno y el BID en la definición de las metas.** Entre estos

supuestos, es central la aprobación de las reformas legislativas que se están planteando para 2008 y 2009: las leyes de modernización fiscal, de endeudamiento y de APPs que se requieren para aumentar los ingresos y financiar la expansión de la inversión social e infraestructura. Existe resistencia por parte del sector privado y del Congreso de la República para lograr acuerdos y consensos en torno a algunas de estas leyes, en particular, la reforma tributaria.

- 5.25 Por otro lado, existe el riesgo que aún cuando se apruebe la ley de modernización fiscal y se logre un aumento de ingresos de alrededor del 1% del PIB, esta ley sufra en el transcurso de su tramitación cambios que anulen los objetivos estructurales de estabilidad y de equidad deseados. Para mitigar estos riesgos, además de las acciones dirigidas a mejorar la transparencia del gasto y lograr su focalización en programas que vayan directamente a los grupos más vulnerables, se está financiando la campaña de comunicación de la modernización fiscal y se está trabajando en proveer todos los elementos de juicio técnicos de modo que las decisiones se tomen de la manera más informada posible. De materializarse este riesgo, el BID y el Gobierno evaluarán los cursos de acción aquí propuestos para cada objetivo y posibles acciones alternativas que permitan avanzar, aunque a un paso más moderado, en el logro de los objetivos.
- 5.26 **El tercer riesgo tiene que ver con la elevada volatilidad e incertidumbre que se observa en los mercados financieros internacionales,** debido a la actual crisis macroeconómica de los Estados Unidos. Si bien hace unos meses la principal fuente de riesgo para muchos países emergentes provenía del encarecimiento de los alimentos y la tendencia al alza de los precios del petróleo, la incertidumbre en los mercados financieros está causando una mayor variabilidad en el precio de los *commodities* y es difícil predecir cuál será la trayectoria futura. Dependiendo del escenario que se maneje, la actual crisis puede llevar a una desaceleración importante del crecimiento y escasez de financiamiento, lo cual afectará el desempeño de la economía de Guatemala. En tal sentido, el BID hará un seguimiento muy cercano de la situación y trabajará con las autoridades para evaluar opciones de política que posibiliten proteger las iniciativas priorizadas así como extender el apoyo del BID hacia áreas que contribuyan al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.
- 5.27 **Finalmente, la limitada capacidad institucional observada en Guatemala puede afectar la concreción del aumento propuesto en el gasto social.** El plan de gobierno propone un aumento significativo en la inversión social que desafía la capacidad de ejecución histórica del gasto público. Para mitigar estos riesgos, se están fortaleciendo las instituciones públicas en forma transversal y los sistemas nacionales (ver párrafo 2.10 y sección V) así como los sectores directamente involucrados en la provisión de servicios sociales.

ANEXO I
MATRIZ DE INSTRUMENTOS DE LA ESTRATEGIA

Página 1 de 2

Objetivos de Desarrollo que apoyará el Banco	Cartera	Monto x Desembol. Mill. US\$	Fecha de Expir.	Programa 2008-2009	Monto Mill. US\$	Aporte Financiero	NSG	Monto Mill. US\$
I. Objetivos Centrales de la la Estrategia								
• Reducir la desnutrición crónica y promover estándares de alimentación que garanticen condiciones adecuadas para el desarrollo educativo de los niños.				GU-L1038 Programa de Implementación del Plan Nacional Reducción de la Desnutrición	10,0	10,0		
• Reducir transmisión intergeneracional de la pobreza	GU0125 Programa Mejoramiento Servicios de Salud II GU-T1090 Preparación programa de Inversión en Capital Humano	2,9	Nov. 2008	GU-L1017 Programa de Inversión en Capital Humano GU-L1022 Programa de Mejora del Acceso y la calidad de los Servicios de Salud GU-L1023 Programa Mi Escuela Progresá	200,0 75,0 150,0	452,9		
• Mejorar y conservar la infraestructura productiva	GU0150 Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural GU0130 Rehabilitación y Modernización Vial II GU0171 Interconexión Eléctrica entre Guatemala y México	47,3 1,8 16,5	Nov. 2010 Nov. 2008 Sept. 2009	GU-L1039 Agua: fuente de Cohesión Social GU-L1018 Programa Multifase de Electrificación Rural- Fase I	100,0 55,0	220,6	GU-L1035 Infraestructura de la Ciudad de Guatemala, Garantía GU-L1042 Proyecto de Energía Jaguar	42,5 200
• Avanzar hacia el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz.	GU-L1008 Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública II	0,0		GU-L1020 Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas GU-L1032 Fortalecimiento de la SAT GU-L1031 Modernización del Ministerio de Finanzas	400,0 2,5 8,5	410,5		
Total objetivos centrales de desarrollo de la Estrategia		68,5			1001.0	1094,0		242,5

ANEXO I

MATRIZ DE INSTRUMENTOS DE LA ESTRATEGIA

Página 2 de 2

Objetivos de Desarrollo que apoyará el Banco	Cartera	Monto x Desembol. Mill. US\$	Fecha de Expir.	Programa 2008-2009	Monto Mill. US\$	Aporte Financiero	NSG	Monto Mill. US\$
II. Otras áreas de apoyo								
Desarrollo Ambiental	GU0066 Programa de Recuperación Ambiental de la Cuenca del Lago Amatitlán	17,4	Mayo 2011	GU-L1014 Establecimiento Catastral y Consolidación Certeza Jurídica Áreas Protegidas	15,0	62,8		
	GU-L1002 Desarrollo del Petén para conservación de la reserva de la Biósfera Maya	30,0	Dic. 2013					
	GU0081 Desarrollo Sustentable del Petén	0,5	Sept. 2008					
Desarrollo Institucional	CA0034 Menejo Sostenible de la Cuenca Alto Río Lempa	0,4	Dic. 2008			37,0		
	GU0134 Desarrollo Municipal GU0177 Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal ¹	6,6 30,0	Feb. 2009					
Desarrollo Social	GU0155 Combate Integral Pobreza Urbana	18,9	Dic. 2009			147,9		
	GU-L1009 Programa Fortalecimiento Red Hospitalaria	50,0	Abril 2012					
	GU0163 Apoyo a la Prevención de la Violencia ¹	29,0						
	GU0166 Programa de Inversión Social para la Reducción de la Pobreza Rural (FIS) ²	50,0						
Competitividad	GU0135 Programa de Desarrollo Tecnológico	1,2	Ago. 2008	GU-L1037 Programa de Apoyo al Comercio y la Integración II	20,0	57,3	-GU-L1040 Facilidad de préstamo al Banco G&T Continental -GU-L1043 BAC Guatemala S.A.- TFFP -GU-L1041 Banco Industrial – TFFP -GU3764A-01 Financiera de Occidente (Fidosa) – IIC -S/N Financiera Summa – IIC -GU-L1036 Banco G&T Continental -TFFP	70,0
	GU-L1006 Desarrollo Económico Rural desde lo local	30,0	Oct. 2011					5,0
	GU0152 Programa de Apoyo al Comercio Exterior	0,0	Jun. 2008					20 30,0
	GU0070 Reconversión Productiva Agroalimentaria	6,1	Mar. 2009					0,5 35,0
Total otras áreas		270,0			35,0	305,0	160,5	
Total todas las áreas		338,6			1036,0	1399,0	403,0	

¹ Préstamo pendiente de ratificación en el Congreso.

² Préstamo pendiente de que el Gobierno manifieste su priorización..

ANEXO II

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Página 1 de 3

Indicadores	Línea de Base (1990)			Última estimación			Status Según MDG Monitor
	Valor	Año	Fuente	Valor	Año	Fuente	
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre							Posible de alcanzar si algunos cambios se realizan
Meta: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas cuyo ingreso es menos de 1 dólar diario							
Población cuyos ingresos son inferiores a 1 USD PPA por día (%)	13,2	1998	UN MDG Stats	20,0	2002	ENEI 2002	
Coficiente de la brecha de pobreza (%)	4,0	1998	UN MDG Stats	6,6	2000	ENCOVI 2000	
Consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población (%)	3,2	1998	UN MDG Stats	1,9	2003	ENEI 2002 (Fase IV)	
Meta: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre							
Niños menores de 5 años de peso inferior al normal (%)	24,2	1999	UN MDG Stats	22,7	2002	ENSMI 2002	
Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (%)	16,0	1991	UN MDG Stats				
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal							Posible de alcanzar si algunos cambios se realizan
Meta: Velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria							
Tasa de matrícula en la enseñanza primaria (tasa neta)	83,7	1999	UN MDG Stats	94,5	2006	MINEDUC	
Estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al sexto grado (%)	51,7	1999	UN MDG Stats	71,0	2006	MINEDUC	
Tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años	76,0	1994	UN MDG Stats	82,2	2002	CENSO 2002	
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer							No hay suficiente información disponible
Meta: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015							
Razón entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior	0,87	1991	UN MDG Stats	0,98	2003	MINEDUC	
Razón entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y 24 años	-	-	-	0,91	2002	CENSO 2002	
Mujeres ocupadas remuneradas en el sector no agrícola (%)	36,8	1990	UN MDG Stats	44,3	2003	ENEI 2002 (Fase IV)	
Puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (%)	7,0	1990	UN MDG Stats	8,0	2003	TSE	

ANEXO II

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Página 2 de 3

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de la niñez							Posible de alcanzar si algunos cambios se realizan
Meta: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años							
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por mil nacidos vivos)	82,0	1990	UN MDG Stats	41,0	2006	WB WDI Database	
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	60,0	1990	UN MDG Stats	31,0	2006	WB WDI Database	
Niños de 1 año vacunados contra el sarampión (%)	68,0	1990	UN MDG Stats	95,0	2006	WB WDI Database	
Objetivo 5: Mejorar la salud materna							No hay suficiente información disponible
Meta: Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en 3 cuartas partes							
Tasa de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)	200	1990	UN MDG Stats	153	2000	Línea basal Mortalidad materna	
Partos con asistencia de personal sanitario especializado (%)	41,4	2002	UN MDG Stats	88,9	2002	ENSMI 2002	
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades							No hay suficiente información disponible
Meta: Haber detenido y comenzado a disminuir para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA							
Tasa de morbilidad del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y 24 años	-	-	-	-	-	-	
Tasa de uso de anticonceptivos	31,4	1994	UN MDG Stats	28,3	2002	ENSMI 2002	
Número de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA	-	-	-	-	-	-	
Meta 6.2: Haber reducido y comenzado a reducir para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves							
Índices de morbilidad y mortalidad palúdicas (por mil habitantes)				3,1	2001	Proyecto de eliminación gradual del DDT	
Población en zonas de riesgos de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento de paludismo (%)	-	-	-	-	-	-	
Tasa de morbilidad y mortalidad asociadas a la tuberculosis (por cien mil habitantes)	-	-	-	24,0	2000	MSPAS	
Casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa (%)	-	-	-	75,0	2000	MSPAS	
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente							No hay suficiente información disponible
Meta 7.1: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente							
Supeficie de las tierras cubiertas por bosques (%)	-	-	-	39,9	2001	Boletín INAB	

ANEXO II

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Página 3 de 3

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente						
Meta 7.2: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente						
Superficie de las tierras protegidas para mantener la biodiversidad biológica (%)	-	-	-	29,0	2002	CONAP
Producto Interno Bruto (PIB) por unidad de utilización de energía	-	-	-	1.603	1999	MEM
Emisiones de dióxido de carbono	-	-	-	0,2	1990	MARN
Meta 7.3: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable						
Población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua (%)	-	-	-	74,6	2002	CENSO 2002
Población con acceso a mejores servicios de saneamiento (%)	-	-	-	41,9	2002	CENSO 2002
Meta 7.4: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios						
Población con derecho seguro a la tenencia de tierra (%)	-	-	-	-	-	-

Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, United Nations Statistics Division, World bank World Development Indicator Database

ANEXO III

Lecciones Aprendidas de la Acción del BID en Guatemala

La experiencia del BID en su diálogo con las autoridades y en la implementación de estrategias anteriores señalan las siguientes lecciones aprendidas:

- *Una EBGU ambiciosa en cuanto a su número de ámbitos de intervención y sus metas, tienden a condicionar su utilidad como guía a las decisiones de programación por resultados.* Dadas las características de la cartera y el enfoque planteado por el gobierno, la Estrategia buscará focalizarse en un número reducido de objetivos de desarrollo.
- *Si bien la EBGU 2004-07 ofreció indicadores y metas que la hacen relativamente evaluable, la relación entre las metas que se plantearon y las intervenciones es tenue.* La nueva Estrategia intenta definir, en el marco de objetivos de desarrollo del país, la contribución esperada del Banco más allá de las operaciones que se aprueben en el período.
- *Una relación de confianza constante con los diferentes sectores y construida sobre la credibilidad técnica y la reputación institucional, fructifica en resultados.* La calidad de las relaciones estratégicas durante el período bajo evaluación ha sido variable y dispar de sector a sector. Esto es un punto muy importante. El Banco ha desplegado un gran esfuerzo durante el proceso de diálogo y preparación de la nueva Estrategia que ha aumentado la confianza del GOGU y otros actores en la capacidad de la institución de apoyar al país en la discusión sobre sus desafíos y las opciones de política disponibles para enfrentarlos. Será un reto mantener este nivel al momento de acompañar la implementación y hacer el seguimiento de la acción conjunta del país y del Banco por resultados.
- *En los proyectos de inversión, el logro de los objetivos y la institucionalización de los esfuerzos continúan siendo un reto pendiente del trabajo conjunto del BID con el País.* Avanzar en esta situación involucra un compromiso en el tiempo que excede en algunos casos el período de la Estrategia. El enfoque por resultados que el BID persigue adoptar y los objetivos que estará apoyando, tiene implicaciones para el trabajo futuro del BID en particular lo que respecta al monitoreo de las metas. En cuanto a institucionalización, el enfoque de la nueva EBGU incluye promover que los ministerios de línea en función de su capacidad de gestión sean los que asuman la responsabilidad de la ejecución de los proyectos y que las nuevas operaciones centren sus procesos en torno a los sistemas nacionales, en particular, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- *Las Cooperaciones Técnicas (CTs) y productos no financieros dispersos en su aplicación, sin un hilo conductor y relativamente desligado de las grandes líneas de trabajo del BID, no favorecen la aportación de valor agregado tangible.* En el reto de avanzar un enfoque programático, la nueva EBGU vinculará las nuevas CTs con los objetivos de desarrollo a los cuales contribuirá el Banco (Ver Ayuda de Memoria de Programación párrafo 2.12);
- *Las intenciones programáticas del BID por incidir sobre los aspectos de gobernabilidad y fortalecimiento de las instituciones del sistema democrático han resultado infructuosos.* Avanzar en estas materias con alto contenido político considerando exclusivamente instrumentos técnicos no resulta efectivo, y requieren la construcción de consensos políticos a nivel del estado sobre los cambios a realizar. Como se identifica en el análisis del BID, el ámbito de la gobernabilidad es una restricción al crecimiento de Guatemala y definitivamente, un área en la cual es muy complejo no sumarse a los intentos de reforma aún cuando éstos son de alto riesgo y pueden resultar infructuosos sin la adecuada construcción de consensos. Sin embargo, así como hay áreas en donde claramente el éxito depende de procesos endógenos y de largo plazo que no responden necesariamente a insumos técnicos, hay segmentos en donde se pueden promover y efectuar cambios. Esta ha sido la experiencia del Banco, en particular, en el área de justicia, apoyo a la promoción de la seguridad y convivencia ciudadana.

ANEXO IV

INTEGRACION DE LAS MESAS SECTORIALES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN GUATEMALA

Mesa sectorial: Salud

Organismos	Actores
Multilaterales	BID BM
Bilaterales	Suecia Japón Estados Unidos
Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas	OPS/OMS, PMA, PNUD, UNICEF, UNFPA

Mesa sectorial: Educación

Organismos	Actores
Multilaterales	BID BM
Bilaterales	Alemania Canadá España Japón
Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas	UNICEF, UNESCO

Mesa sectorial: Seguridad y Justicia

Organismos	Actores
Bilaterales	Alemania España Estados Unidos Holanda Suecia Comisión Europea
Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas	PNUD

Mesa sectorial: Coordinación de la Cooperación

Organismos	Actores
Bilaterales	Alemania España Estados Unidos Japón Suecia Comisión Europea
Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas	PNUD

ANEXO V

PROCESO DE DIÁLOGO PARA DEFINIR LA ESTRATEGIA DEL BID CON GUATEMALA

Con base en el acervo analítico del BID sobre el país y en el marco de las prioridades establecidas en el Plan de Gobierno, se inició en forma temprana, un fluido proceso de diálogo con las nuevas autoridades y con referentes del país. En efecto, un mes antes de la toma de posesión del nuevo gobierno el 15 de diciembre del 2007, se organizó junto con el BM y el FMI con el entonces Presidente electo y su equipo más cercano de colaboradores, un taller centrado en temas de Guatemala, en donde las instituciones compartieron su conocimiento sobre el país. Luego, en marzo del 2008, se hizo una reunión al más alto nivel con el Presidente de la República y su Gabinete, el Presidente del BID, el equipo gerencial y técnicos (*encerrona*). En esta oportunidad se realizó una plenaria general en la que los equipos del GOGU presentaron su visión del Plan de Gobierno y el BID presentó las conclusiones de los análisis técnicos contenidos en el libro “Más Crecimiento, más equidad. Prioridades de Desarrollo en Guatemala relacionados con temas de crecimiento económico, política fiscal y social. También, se llevaron a cabo mesas de trabajo sectoriales que fueron precedidas por los equipos técnicos del GOGU y del BID, quienes hicieron un inventario de las necesidades y posibles áreas de apoyo sustentadas en un trabajo analítico y transmisión de mejores prácticas ([ver link Ayuda de Memoria de la reunión de diálogo de políticas con el GOGU](#)). Posteriormente, se realizó en el 19 de mayo en Washington, D.C., un taller sobre: “*El papel del Congreso de la República en la modernización de las finanzas públicas de Guatemala*”, al cual asistieron los líderes de las bancadas de los partidos políticos con representación en el parlamento, así como con los miembros de la Comisión de Finanzas del Congreso (32 Diputados). ([ver link con la Agenda del Taller](#)). El propósito del taller fue habilitar un espacio neutral de diálogo, para debatir constructivamente diversos puntos de vista técnicos y políticos relativos a la modernización fiscal que en breve sería sometida por el Ejecutivo a la consideración del Congreso.

Un proceso de diálogo similar se desarrolló con el sector privado. El BID con el auspicio de las cámaras del sector privado y el PRONACOM en mayo del 2008, realizó el seminario “*Guatemala: perspectivas futuras de la economía*”. El BID presentó una ponencia para promover APPs, y un análisis sobre el deterioro del contexto económico internacional y su impacto potencial en Guatemala, temas que eran de interés del sector privado ([ver link Agenda del Seminario](#)).

ANEXO VI

ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE DEUDA Y EXPOSICIÓN DEL BID

Una de las fortalezas del marco macroeconómico de Guatemala, es que la deuda pública es una de las más bajas de Latinoamérica y el Caribe (como porcentaje del PIB). La deuda pública de Guatemala a fines de 2007 era equivalente a 22% del PIB, mientras que la deuda externa era equivalente a 12,9% del PIB. Se proyecta que estos indicadores de deuda permanecerán estables a sus niveles actuales en el mediano plazo. Efectivamente, los ejercicios de simulación de sostenibilidad de la deuda muestran que los déficit fiscales proyectados son consistentes con ratios de deuda estables en el mediano plazo. Estos ejercicios de simulación sugieren que el balance primario sostenible de Guatemala se encuentra en la vecindad de un déficit de 0,9% del PIB²³, y diferentes escenarios arrojan resultados que van desde un déficit primario de 0,77 a 1% del PIB. En este sentido, la situación fiscal en 2008 con un superávit primario de 0,3% en el 2008, y déficits primarios proyectados de 0,3% entre 2009 y 2010, y 0,2% en 2011 se comparan favorablemente, y se estima que la razón deuda pública a PIB en Guatemala está en niveles prudentes.

Cuadro A-VI.1 Indicadores Deuda Publica

	2007	2008	2009	2010	2011
Deuda Sector Público No. Financ. % del PIB	22.0	20.0	20.0	19.9	19.9
Deuda Externa del SPNF como % del PIB	12.9	11.7	12.1	11.5	10.9
Deuda Interna del SPNF como % del PIB	9.1	8.3	7.9	8.4	9.0
Intereses / Exportaciones de Bienes y Servicios	-	9.1	10.0	11.0	11.2
Intereses / Ingresos del Gobierno Central	-	17.0	18.7	20.3	19.9

Fuente: FMI y estimados BID.

Exposición de la deuda del BID. A fines del 2007, la deuda del BID representaba cerca del 35% del total de la deuda externa de Guatemala. Tomando en cuenta los futuros desembolsos y repagos del principal del escenario base y asumiendo que el país mantiene un flujo neto neutral con los demás acreedores, se proyecta que la deuda del BID se ubicaría en 40% de la deuda externa en 2011. Sin embargo, se considera que Guatemala no es un riesgo de crédito alto, y que los niveles de deuda baja que tiene el país le dan capacidad de endeudamiento. Esto es particularmente importante en el actual contexto de turbulencia internacional.

Cuadro A-VI.2 Exposición de la Deuda del BID

	2007	2008	2009	2010	2011
Deuda del Sector Público No Financiero	7.093,2	7.743,0	8.655,1	9.693,3	10.232,9
SPNF deuda interna	2.922,5	3.224,3	3.443,5	4.126,3	4.625,1
SPNF deuda externa	4.170,7	4.518,7	5.211,6	5.567,0	5.607,8
<i>de la cual Multilateral</i>	2.877	2.972	3.258		
<i>de la cual Banco Mundial</i>	747,9	-	-	-	-
<i>de la cual Cabeí</i>	658,5	-	-	-	-
<i>de la cual BID</i>	1.470,9	1.526,8	1.791,3	2.092,6	2.248,7
Desembolsos del BID		140,0	351,5	392,0	256,0
Repagos al BID		84,1	87,0	90,7	99,9
Exposición del BID como % de la deuda externa	35,3%	33,8%	34,4%	37,6%	40,1%

Fuente: Proyecciones FMI, cálculos propios del BID

²³ Fuente: Informe para el Banco de Guatemala. Sebastián Edwards, Diciembre 2006. Esto también es consistente con los análisis del sostenibilidad de deuda del FMI. Por otro lado, Guatemala actualmente tiene calificaciones de deuda soberana cerca del grado de inversión, (Fitch y Standard & Poors califican la deuda de Guatemala en BB+ estable and BB positiva respectivamente).

Impacto Macroeconómico de la Crisis Internacional en Guatemala

Las siguientes condiciones iniciales de los fundamentos macroeconómicos de Guatemala le permiten enfrentar la crisis en una posición relativamente estable en el año 2008: el crecimiento del PIB se ha desacelerado de 5,7% en el 2007 a tasas de alrededor del 4% en 2008; el déficit fiscal se mantiene bajo (déficit fiscal de 1,2% del PIB) y a niveles que estabilizan la dinámica de la deuda pública. Guatemala tiene un sistema de tipo de cambio flexible y un sistema de metas de inflación. Aunque la tasa de inflación se ha duplicado este año, se espera que la inflación baje con la reversión de los precios internacionales y reducción de la demanda agregada.

Aunque hay debate sobre la magnitud y duración de los choques, la actual crisis de liquidez internacional y recesión en EE.UU., UE, y Japón, ya está impactando a Guatemala aunque de manera indirecta. Para analizar el impacto de la crisis sobre Guatemala, se discute a continuación los siguientes canales de transmisión: el comercio exterior, flujos de capitales; crecimiento del PIB, fiscal, y el sector financiero.

- ***El impacto en el comercio canal externo.*** El desempeño reciente de las exportaciones todavía muestra un crecimiento positivo de 15,3% de enero a agosto 2008 (aunque las exportaciones de textiles han disminuido 3%), las exportaciones de servicios turísticos muestran un crecimiento positivo de 7,5% a agosto 2008 (pero menor que otros años anteriores), y la tasa de crecimiento de las remesas sigue siendo positiva (aunque ha ido disminuyendo de 23% en el 2006 a 6,4% en el 2008). Aunque el impacto completo de la crisis todavía está por verse, se prevé que la recesión en EE.UU. impacte negativamente en estas variables, sobre todo las exportaciones y el turismo, durante los próximos meses debido a que los EE.UU. son el principal socio comercial de Guatemala (40,2% de las exportaciones de Guatemala van a EE.UU.). Adicionalmente, dependiendo del grado en que la crisis desacelere el crecimiento en los otros socios comerciales (como la UE, y Centroamérica), Guatemala se verá también afectada de manera indirecta. Una debilidad adicional es la apreciación del tipo de cambio real que le podría quitar competitividad a las exportaciones en adelante.
- ***El impacto en el flujo de capitales.*** El flujo acumulado del 1 de enero al 25 de setiembre de 2008, indicaba que la IED continuaba creciendo (21,9% respecto al mismo periodo de 2007). Las reservas internacionales netas (RIN) también han continuado aumentando: el ratio de RIN sobre meses de importaciones se ha mantenido estable en alrededor 3,8 meses de importaciones. Las RIN equivalen a 220% de la deuda de corto plazo, y 109% de la deuda pública externa, por lo que el nivel de RIN parece adecuado para cubrir pasivos de corto plazo en una situación normal (aunque esto no incluye ejercicios de stress extremos). Por otro lado, aunque el riesgo país para la deuda externa soberana de Guatemala medido por el EMBI (31 de Octubre) ha aumentado 203% en un año (y 84% en el último mes), el comportamiento de Guatemala ha sido similar al de otros mercados emergentes y continúa siendo uno de los más bajos de América Latina.

ANEXO VII

Página 2 de 2

- **Impacto en el crecimiento económico.** Todos los indicadores muestran una desaceleración del crecimiento económico de Guatemala. Empezando desde Julio del 2007 ha habido una continua tendencia decreciente del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE). La variación interanual del IMAE a Agosto 2008 fue 3,72% comparado con 7.26% en Julio 2007. Las proyecciones de crecimiento del PIB se han venido revisando continuamente a la baja varias veces a través del año por diversas instituciones públicas y privadas, indicando una desaceleración del crecimiento a menos del 4% en el 2008. Las encuestas empresariales también indican que las expectativas es de un menor dinamismo en la producción. En el sector industrial, la industria textil sería la más afectada por la recesión en Estados Unidos. Asimismo, la construcción también muestra un crecimiento negativo por la caída observada en el número de licencias para construcción. Ante la crisis financiera y de la recesión en EE.UU, la UE y en Japón, y tomando en cuenta que los diferentes modelos econométricos estiman que la elasticidad de Guatemala respecto al crecimiento de los EE.UU, Unión europea y Centroamérica juntos es de alrededor del 0,69. la tasa de crecimiento del PIB en 2009 podría reducirse a tasas de alrededor de 3 al 4%.
- **Impacto Fiscal:** Se estima que la carga tributaria en el 2008 ha disminuido a 11,8% del PIB, comparada con 12,2% del PIB en 2007. Esto no se ha traducido en presionar a un aumento del déficit fiscal debido a que los ingresos totales estimados son mayores que lo que se habían presupuestado. Sin embargo, el presupuesto 2009 se podría ver afectado debido a que los supuestos macroeconómicos incluyen una tasa de crecimiento del PIB real de 4,6% y una carga tributaria de 12,4% del PIB. Por otro lado, el presupuesto asume la aprobación de reformas fiscales que conllevarían el financiamiento externo de préstamos de las multilaterales. Por lo tanto, de no ser aprobadas, esto podría implicar que el costo de las necesidades de financiamiento fiscales sean más altas, ya que sería a través de fuentes privadas.
- **Impacto en el sector financiero.** La salud general del sistema financiero es relativamente estable, aunque tiene fortalezas y debilidades. El indicador de cartera vencida sobre el total de crédito tiene una tendencia declinante y es bajo (2.5%). El riesgo del impacto de la crisis por el lado de los pasivos es bajo, dado que Guatemala tiene un menor grado de dolarización. En efecto, el crédito bancario en moneda extranjera es de 19.9% respecto del activo total, y los depósitos en moneda extranjera representan un 10.9% del pasivo total. Por el lado de los pasivos, las líneas de crédito del exterior tienen un peso de alrededor del 10% respecto del pasivo total. Asimismo, los activos de bancos extranjeros tienen una participación relativamente baja del sector bancario que tiene dominio de bancos nacionales privados. Sin embargo, la banca presenta las siguientes debilidades: el crédito doméstico ha mostrado una desaceleración paulatina en los últimos meses, llegando a alcanzar una tasa de crecimiento de 15.4% en el mes de agosto 2008 (comparado con 20% en el 2007). Por otro lado, los bancos tienen una baja capitalización y no pueden expandir su crédito al estar cerca de sus límites patrimoniales. Aunque el principal efecto de la crisis financiera se estima que vendría por una reducción de las líneas de crédito externas y con ello un mayor costo del crédito interno, sólo hay información anecdótica de limitación de líneas de crédito externas..

ANEXO VIII

Recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

En la primera versión de la Evaluación del Programa País con Guatemala (2004-2007), la *Office of Evaluation and Oversight* propuso cinco recomendaciones que se listan a continuación. Estas evaluaciones han sido consideradas por la administración y se reflejan en el diseño de esta nueva estrategia de país.

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

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

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

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

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

GUATEMALA
ESTRATEGIA DE PAIS: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO
RESUMEN

Criterios	Calificación Parcial
I. PERTINENCIA: grado en el que el diseño y objetivos de la estrategia de país son consistentes con los desafíos al desarrollo de largo plazo del país y con los planes y prioridades del gobierno	10.00
A. Sentido de pertenencia y alineación: consistencia de los objetivos de la estrategia con los planes y prioridades del gobierno	10.00
B. Coherencia: (i) definición de un enfoque programático en términos de los resultados previstos y (ii) integración de los diversos instrumentos y productos del Banco	10.00
II. EFECTIVIDAD: medida en que la estrategia de país puede alcanzar sus objetivos	8.00
A. Marco de resultados de la estrategia	7.95
B. Transferencias Financieras	10.00
C. Fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales	6.67
III. EFICIENCIA: medida que el diseño y la ejecución de la estrategia de país es costo-efectiva	10.00
IV. RIESGOS: medida en que la estrategia de país identifica y supervisa los factores que afectan o que pueden afectar la consecución de los objetivos de la intervención del Banco	6.67