

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LA CORPORACIÓN
INTERAMERICANA DE INVERSIONES**

GUATEMALA

**ESTRATEGIA DE PAÍS DEL GRUPO BID
2017-2020**

AGOSTO 2017

El presente documento fue preparado, bajo la dirección de Fernando Quevedo (CID/CGU), por: José Villatoro (CID/CGU), Rhina Cabezas (CID/CID), Rudy Loo-Kung (IFD/IFD) y Marcelo Paz (DSP/DCO). Contó con la colaboración de Lilena Martínez, Rodrigo Castro y Alejandra Fleitas (VPC/FMP), Ana Pérez (SPH/CGU), Karelía Villa y Andrés Restrepo (IFD/ICS), Oscar Lora (FMM/CGU), Alejandro Morduchowicz (SCL/EDU), Nelson Estrada (INE/WSA), Carmen Albertos y Hugo Us (SCL/GDI), Omar Samayoa (CSD/CCS), Luís Mejía (MIF/CGU), Jorge Coj (CID/CGU), Victoria del Campo y Fernando Márquez (DSP/DCO). El equipo recibió valiosos insumos de Francesca Castellani (VPC/VPC), Olga Gómez (SPD/SDV), Gina Montiel, Laura Alonso y Jordi Prat (CID/CID).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	iii
I. CONTEXTO.....	1
II. PRESENCIA DEL BANCO EN EL PAÍS	3
III. ÁREAS PRIORITARIAS.....	8
IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO ESTIMADO	23
V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	24
VI. RIESGOS	26

ANEXOS

- I. MATRIZ DE RESULTADOS INDICATIVA
- II. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES
- III. MARCO DE FINANCIAMIENTO ESTIMADO
- IV. MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO
- V. RESPUESTAS DE ADMINISTRACIÓN A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS: GUATEMALA 2012-2016

ENLACES ELECTRÓNICOS

- GUATEMALA. DESAFÍOS DE DESARROLLO 2016
- NOTA TÉCNICA FIDUCIARIA
- INFORME DE CARTERA
- CONSULTA CON LA SOCIEDAD CIVIL
- COORDINACIÓN CON OTROS DONANTES
- POLÍTICA GENERAL DE GOBIERNO 2016-2020
- PLAN DE LA ALIANZA PARA LA PROSPERIDAD DEL TRIÁNGULO NORTE
- CARTERA ACTIVA DEL BANCO EN LOS TERRITORIOS PRIORIZADOS EN EL PLAN DE LA ALIANZA PARA LA PROSPERIDAD DEL TRIÁNGULO NORTE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CIMA	Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CGC	Contraloría General de Cuentas
CPE	Evaluación del Programa de País
EBP	Estrategia del Banco con el País
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
EEUU	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDL	Índice de Desempeño Logístico
ISR	Impuesto sobre la Renta
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
KBPS	kilobit por segundo
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MER	Mercado Eléctrico Regional
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OCDE/CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo
OTA	Office of Technical Assistance, U.S. Department of the Treasury
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAPTN	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
PBL	Programa de Apoyo a Reformas de Política
PGG	Política General del Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PMR	Project Management Report
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SG	Garantía Soberana
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UE	Unión Europea
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto económico y social	Guatemala atraviesa un proceso de cambio político y social derivado de las investigaciones sobre corrupción en la administración tributaria y adquisiciones públicas realizadas por el Ministerio Público (MP), con el apoyo de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Producto de este contexto, el nuevo Gobierno ha priorizado fortalecer la capacidad recaudatoria y mejorar la transparencia de la gestión pública, con el fin de atacar los problemas estructurales de desarrollo como son las altas tasas de pobreza e inequidad, que históricamente han aquejado al país. Guatemala ha mantenido un crecimiento moderado de 3,7% en promedio anual entre 2011 y 2016 producto, entre otras razones, de los bajos niveles de productividad, capital humano y de inversión en infraestructura, por lo que ha habido poco avance en encarar los desafíos sociales. La tasa de pobreza aumentó en 5,6 puntos porcentuales entre 2011 y 2014, llegando a 59,3% de la población total. La incidencia de pobreza es más aguda entre la población indígena y rural, segmentos donde alcanza 79,2% y 76,1%, respectivamente. Esta población cuenta con un limitado acceso a servicios sociales, lo cual reduce su capacidad de acumular capital humano y de inserción económica.
El BID en Guatemala	La Estrategia del Banco con el País (EBP) 2012-2016 se articuló en dos Ejes: <i>Institucional</i> , que comprendía las áreas de: (i) Gestión fiscal y municipal, (ii) Protección social y (iii) Convivencia y seguridad ciudadana; y <i>Desarrollo Rural</i> , que atendió los temas de: (i) Desarrollo productivo, (ii) Salud y (iii) Transporte. Las áreas transversales fueron: adaptación y mitigación al cambio climático, desastres naturales, pueblos indígenas y género, e integración regional, con énfasis en transporte y energía. A lo largo del periodo de la EBP se aprobaron 6 préstamos con Garantía Soberana (SG) por un monto total de US\$999 millones. Adicionalmente, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobó un total de 47 operaciones por US\$628 millones. Los desembolsos de préstamos SG registrados en este mismo lapso ascendieron a US\$738 millones.
Temas prioritarios	La EBP 2017–2020 ¹ concentrará sus esfuerzos en tres Pilares: (i) Mejora de la gestión pública y la transparencia; (ii) Reducción de la pobreza y la desigualdad; y (iii) Desarrollo del sector privado. La EBP priorizará la atención de los factores que limitan la ejecución de los programas, definiendo nuevos mecanismos de implementación aplicables tanto a la cartera activa como a futuros programas. Se dará especial atención a las poblaciones rurales e indígenas, incorporando medidas de pertinencia cultural e igualdad de género, según corresponda; así como a la inclusión de medidas de adaptación al cambio climático bajo un abordaje multisectorial. Además, se aprovecharán los territorios priorizados dentro del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte para maximizar sinergias con la EBP. Esta Estrategia apoya los principales retos al desarrollo identificados en la Política General de Gobierno (2016-2020), y se alinea con la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco (UIS) 2010-2020, y con el Plan de Negocios de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) ² .
Marco de financiamiento	El apoyo estimado para el periodo 2017-2020 sería de aproximadamente US\$521 millones en aprobaciones con garantía soberana, mientras que los desembolsos se estiman en US\$650 millones. Los avances en la ejecución de la cartera serán el elemento principal a tener en cuenta en el diálogo de programación de nuevas operaciones.
Principales riesgos	Los principales riesgos a la implementación de la Estrategia son: (i) de ejecución, relacionados con las capacidades de las contrapartes locales y debilidades en el diseño de los programas; (ii) políticos, relacionados con demoras en los procesos de ratificación legislativa de los programas del Banco debido a la alta fragmentación del Congreso, y con la alta rotación de funcionarios de Gobierno; y (iii) riesgos derivados de la posible ocurrencia de desastres naturales.

¹ La presente Estrategia de País tendrá vigencia hasta diciembre de 2020.

² CII. "Plan de Negocios CII, 2017-2020", CII/GA-77-2, 2016.

I. CONTEXTO

- 1.1 En los últimos años, Guatemala ha atravesado un proceso de cambio político y social, motivado por el descontento de la población después de que la fiscalía, con el apoyo de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)³, revelase serios casos de corrupción en la administración pública en materia tributaria y de adquisiciones. Producto de este contexto, el Gobierno de Guatemala, que tomó posesión en enero de 2016, tiene como prioridad principal fortalecer la capacidad recaudatoria y mejorar la transparencia de la gestión pública, con el fin de restablecer la confianza y generar espacio fiscal para atacar los retos estructurales de desarrollo que históricamente han aquejado al país, como son las altas tasas de pobreza e inequidad y la gobernanza.
- 1.2 Guatemala ha mantenido un crecimiento moderado y estable durante los últimos años, pero insuficiente para avanzar en los desafíos sociales. Entre 2011 y 2016, la economía registró un crecimiento promedio de 3,7%, superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 1,8%, impulsado principalmente por los sectores de servicios y la manufactura⁴. No obstante, un crecimiento moderado junto con el rápido crecimiento de la población, no han permitido producir una mejora significativa en el ingreso per cápita, el cual ha permanecido estancado respecto al resto de la región. De hecho, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se ha venido desacelerando de manera persistente, al pasar de un crecimiento promedio de 1,7% durante los noventa a 1% durante el último quinquenio⁵.
- 1.3 Bajo este contexto, la pobreza ha empeorado y la desigualdad continúa siendo de las más altas de la región. Entre 2011 y 2016, la pobreza aumentó en 5,6 puntos porcentuales, llegando a 59,3% de la población total. La incidencia de pobreza es más aguda entre la población indígena y rural, segmentos en los que alcanza 79,2% y 76,1%, respectivamente. Estas dos condiciones socioeconómicas están altamente correlacionadas, ya que 9 de cada 10 indígenas del área rural se encuentran en condiciones de pobreza. Guatemala es uno de los países con mayor desigualdad en la región, con un índice Gini de 0,55 en 2014, comparado a 0,49 para ALC en ese mismo año.
- 1.4 El patrón de crecimiento económico y aumento de la pobreza que se observa en Guatemala se explica principalmente por la concentración de la generación de empleo en sectores de alta informalidad, la exclusión social y aspectos de orden fiscal. Se estima que dos tercios de los trabajadores operan en la informalidad, en sectores como la agricultura y el comercio, y que la mayoría de estos trabajadores son rurales y pertenecen a grupos indígenas de bajos ingresos. Al mismo tiempo, el limitado acceso a servicios de educación y salud, especialmente de la población más pobre, limita su capacidad de acceder a empleos de mejor calidad y a salir de la pobreza. Esta situación se exagera por la dinámica fiscal, ya que la baja

³ La CICIG fue ratificada por el Congreso de la República en 2007 y es un órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado en la investigación y desarticulación de delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad.

⁴ El sector servicios creció un 5,1% anual, destacándose la intermediación financiera y los servicios privados; seguido por las manufacturas (3,3%), impulsadas por la industria de alimentos y bebidas y la producción textil.

⁵ PIB per cápita en US\$ PPP al 2015 de 7.706,7.

capacidad de recaudación del Estado limita la posibilidad de proveer adecuadamente servicios públicos de calidad.

- 1.5 El acceso limitado a servicios públicos básicos e infraestructura productiva impiden la inserción económica y movilidad social de la población más vulnerable. Las brechas de acceso y calidad se dan por ubicación geográfica (rural vs. urbano) y por pertenencia étnica (indígena vs. ladino). Casi la mitad de los niños menores de cinco años del país sufre de desnutrición crónica, 61% en el caso de la población indígena. Asimismo, la cobertura neta en educación preprimaria y primaria, de 51,1% y 90,1% respectivamente, junto con la alta desnutrición infantil, limitan el desarrollo humano desde las etapas más tempranas del ciclo de la vida. El acceso a servicios básicos de agua y saneamiento también es limitado para poblaciones rurales pobres y comunidades indígenas. Esta situación, en combinación con las escasas oportunidades laborales de calidad y la desconexión de las zonas rurales del interior con las cadenas de producción del país, contribuye a perpetuar las condiciones de pobreza, exclusión, el riesgo social y la emigración hacia el exterior, principalmente hacia los Estados Unidos de América (EE.UU.)⁶.
- 1.6 La persistencia de estas carencias refleja debilidades institucionales que restringen la capacidad del Estado para implementar las políticas públicas necesarias. En el plano fiscal, estas debilidades se manifiestan en una baja recaudación tributaria que alcanzó 10,4% del PIB en 2016, 15 puntos porcentuales por debajo del promedio del resto de países de ALC. La escasa recaudación, en conjunto con una política fiscal que ha privilegiado un bajo endeudamiento público⁷, ha limitado la capacidad del Estado para financiar sus necesidades de desarrollo. Así, se encuentra que el gasto público alcanzó 12,1% del PIB en 2016, muy por debajo del 32,9% del promedio del resto de países de ALC, un nivel que resulta insuficiente para atender los significativos retos sociales y de infraestructura que enfrenta el país. Este problema se agrava si se considera que el gasto presenta además bajos niveles de efectividad y transparencia⁸. Debilidades en la administración de justicia⁹, no sólo han contribuido a una alta incidencia de corrupción, sino también a elevados niveles de violencia e inseguridad ciudadana que afectan la calidad de vida de la población y limitan la atracción de inversiones, necesaria para generar más y mejores oportunidades laborales.
- 1.7 Para resolver estas falencias en el marco institucional, el Gobierno de Guatemala está implementando reformas que buscan fortalecer la capacidad recaudatoria y mejorar la transparencia de la gestión pública. En diciembre de 2015, el Congreso aprobó una reforma a la Ley de Contrataciones, orientada a fortalecer la gobernanza y la transparencia en las adquisiciones públicas¹⁰. Adicionalmente se han introducido modificaciones legales que proveen mayor independencia al

⁶ Organización Mundial para las Migraciones. "Perfil migratorio de Guatemala 2012", Guatemala, 2013.

⁷ La deuda pública alcanzó 24% del PIB en 2016; mientras que el promedio en ALC fue 56% del PIB.

⁸ Izquierdo *et al.*, evidencian que existen filtraciones en el gasto de asistencia social equivalentes a 0,8% del PIB. Izquierdo, A., Loo-Kung, R., Navajas, F. "Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica". Reporte Macroeconómico CID-BID, 2013.

⁹ Según el ranking del World Justice Project (2015), Guatemala es uno de los países con menor efectividad del sistema de justicia criminal, ubicándose en el puesto 95 de un total de 102 países analizados.

¹⁰ Las principales medidas incorporadas en la reforma son: la prohibición de contratos con empresas vinculadas a servidores públicos y financistas de campañas políticas, la introducción del mecanismo de subasta inversa, y el establecimiento de penalidades por prácticas no competitivas en la provisión de bienes y servicios.

Ministerio Público (MP)¹¹ y fortalecen la rendición de cuentas del Congreso y de los partidos políticos¹². Por otro lado, el nuevo Gobierno, tomó medidas de emergencia para retomar el control de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) incluyendo la modificación de su ley orgánica para fortalecer su gobernanza y capacidad recaudatoria, la designación de un nuevo Superintendente y de un nuevo Directorio, y la renovación del equipo gerencial de la institución.

- 1.8 En este marco, la “Política General de Gobierno 2016-2020” (PGG) prioriza la tolerancia cero a la corrupción y la modernización del Estado entre sus metas para el período. La misma cuenta con cinco ejes de trabajo: (i) transparencia; (ii) salud; (iii) educación; (iv) desarrollo económico; y (v) seguridad ciudadana, los cuales se enmarcan en los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo K’atun 2032¹³.

II. PRESENCIA DEL BANCO EN EL PAÍS

- 2.1 Las áreas prioritarias de la Estrategia del Banco con el País 2012-2016 (EBP) se articularon en dos Ejes: uno institucional y otro de desarrollo rural. El eje institucional comprendía las áreas prioritarias de intervención de: (i) Gestión fiscal y municipal, (ii) Protección social y (iii) Convivencia y seguridad ciudadana. El eje de desarrollo rural proponía un enfoque territorial a través de las áreas: (i) Desarrollo productivo, (ii) Salud y (iii) Transporte. La EBP trabajó de manera transversal en: adaptación y mitigación al cambio climático, mitigación del impacto de los desastres naturales, pueblos indígenas y género, e integración regional. Los sectores de educación y energía constituyeron las áreas de diálogo.
- 2.2 Bajo estos Ejes, el Banco aprobó seis préstamos **con garantía soberana** por US\$1.000 millones¹⁴ en el período 2012-2016, tres de inversión y tres de Apoyo a Reformas de Política (PBL), en las áreas de gestión fiscal (US\$487 millones), protección social (US\$250 millones), electrificación rural¹⁵ (US\$55 millones), educación (US\$150 millones) y modernización del Ministerio Público (US\$60 millones). Estas operaciones se sumaron a una cartera de 19 operaciones, con un saldo de US\$663,2 millones, en ejecución durante el periodo de la Estrategia. Los desembolsos registrados en este mismo lapso ascendieron a US\$738 millones.
- 2.3 Las aprobaciones de la **Corporación Interamericana de Inversiones (CII)** ascendieron a US\$628 millones correspondientes a 47 operaciones, compuestas por: (i) US\$202 millones en préstamos principalmente destinados a intermediación financiera, energía y textil; (ii) US\$426 millones en líneas de crédito bajo el Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP, por sus siglas en inglés) de los cuales una cuarta parte apoyó a Pequeñas y Medianas

¹¹ La nueva ley orgánica del MP, aprobada en febrero de 2016, limita la discrecionalidad para la remoción del Fiscal General, le otorga poder para designar jueces y fortalecer la investigación criminal, y da mayor precisión sobre las acciones disciplinarias por conductas irregulares de los fiscales.

¹² Penalidades por transfuguismo de diputados, el establecimiento de mecanismos de selección y promoción de funcionarios públicos en el Congreso basados en mérito y la obligatoriedad para los partidos políticos de proveer información sobre aportes privados y públicos que reciban.

¹³ Aprobado por el Gobierno de Guatemala en 2014 como una política nacional de desarrollo de largo plazo que articula las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones previstas hasta el año 2032.

¹⁴ Se incluyen operaciones a partir del 17 de diciembre de 2012, fecha de aprobación de la Estrategia por parte del Directorio Ejecutivo del BID, hasta diciembre de 2016. En el área de gestión fiscal, dada su contribución a la matriz de resultados de la Estrategia 2012-2016, se incluye la operación “Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala (GU-L1064)” aprobada en julio de 2012.

¹⁵ Préstamo fue cancelado en junio 2017 al no lograr aprobación por parte del Congreso de la República.

Empresas (PYMES) de agro industrias y manufacturas. Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó 5 préstamos del Programa de Empresariado Social por US\$2,6 millones, en las áreas de encadenamientos productivos y micro finanzas.

- 2.4 El financiamiento fue acompañado con **asistencia técnica** que incluyó US\$31 millones en cooperaciones técnicas y donaciones de inversión en las áreas prioritarias y transversales de: salud, cambio climático, género y diversidad, protección social, y gestión fiscal y municipal¹⁶. Además, se aprobaron 20 cooperaciones técnicas no reembolsables del FOMIN por US\$16 millones enfocadas en: (i) mejorar el acceso a mercados y financiamiento, así como las capacidades de las pequeñas y medianas empresas rurales, en su mayoría de base comunitaria; (ii) proveer servicios de nutrición a poblaciones indígenas en el corredor seco; (iii) desarrollar servicios financieros asociados al flujo de remesas; y (iv) apoyar iniciativas de energía renovable en el área rural.
- 2.5 **Principales resultados en el marco de la EBP 2012-2016**¹⁷. En un contexto institucional complejo que afectó la ejecución de la cartera, el Grupo BID acompañó procesos de reforma y contribuyó a mantener la inversión en sectores prioritarios para el desarrollo del país, tal como se describe a continuación¹⁸.
- 2.6 Bajo el Eje Institucional se apoyaron reformas en las áreas de protección social y gestión fiscal y municipal. En materia de *protección social*¹⁹, el Banco apoyó al Gobierno en la implementación de medidas para mejorar la efectividad del gasto social con el fin incrementar sus indicadores de nutrición, salud materno-infantil y progreso educativo, entre las que destacan: mejoras en la focalización de los programas de protección social y en los procesos operativos del programa de transferencias condicionadas Mi Bono Seguro, como por ejemplo los criterios de elegibilidad de beneficiarios; aumento de la capacidad de gestión en la entrega de servicios de salud en las regiones con los indicadores más críticos de nutrición y salud materno-infantil, incremento de la cobertura de prestaciones relacionadas con la prevención de la desnutrición crónica y la mortalidad neonatal, y fortalecimiento de las competencias de los prestadores de servicios de salud y de los docentes de educación primaria²⁰.
- 2.7 En el área de *gestión fiscal y municipal* se respaldó la aprobación de una reforma tributaria integral²¹, cuyo objetivo fue aumentar la recaudación y ampliar la base tributaria. Entre las reformas impulsadas destacan la aprobación de la generalización de la base tributaria, la simplificación de la imposición a la renta, y la aprobación de dos leyes importantes, la Ley de Actualización Tributaria y la Ley

¹⁶ En el marco de operaciones sin garantía soberana se aprobaron 5 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$0,4 millones orientadas a apoyar proyectos de eficiencia energética y energía renovable, así como en temas relacionados al manejo forestal sostenible.

¹⁷ Incluye resultados logrados durante el período 2012-2016 provenientes de la cartera en ejecución, así como de las aprobaciones registradas durante el período de la Estrategia.

¹⁸ Durante la implementación de la EBP 2012-2016, la edad de la cartera se incrementó de 4,5 años en 2011 a 6,2 años en 2016, lo que guarda relación con el extenso período de entrada en vigencia de las operaciones (19,9 meses) y que el 42% de la cartera se encuentre en problema y alerta según el PMR.

¹⁹ Programa de Mejora en la Asignación y Efectividad del Gasto Social (GU-L1085).

²⁰ Resultados específicos: incorporación de 19.491 Jefas de Hogar en el programa Mi Bono Seguro que estaban excluidas por no contar con Código Único de Identidad; Cambio de 0,35% entre 2014 y 2015, en el valor de la tasa de mujeres en edad fértil que reciben suplementación con micronutrientes. Para mayor información ver: Informe de Terminación de Proyecto del Programa de Mejora en la Asignación y Efectividad del Gasto Social (GU-L1085).

²¹ Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala (GU-L1064).

Anti-evasión II que introdujo medidas aumentando las facultades de la SAT para fortalecer la administración tributaria. Estas reformas contribuyeron al incremento de los ingresos fiscales en 0,2 puntos porcentuales del PIB entre 2012 y 2013, un aumento menor al retorno esperado inicialmente (de 1 punto porcentual del PIB)²², pero que evitó una caída de los ingresos del Estado en el periodo²³. Este proceso no fue acompañado por las correspondientes mejoras institucionales necesarias en la SAT, aunque a pese a ello el número de contribuyentes efectivos que realizaron pagos directos a la SAT se incrementó en 15% entre 2011 y 2014.

- 2.8 Bajo el eje de Desarrollo Rural, los programas de *salud*²⁴ respaldaron los esfuerzos del país por reducir la mortalidad materna y neonatal, y la desnutrición crónica infantil por medio del incremento de la oferta y mejoras en la calidad de los servicios básicos, atendiendo a medio millón de personas de áreas rurales dispersas por medio de grupos móviles institucionales, incluidos 22.000 niños menores de 5 años y 7.947 mujeres embarazadas. En términos de infraestructura, se rehabilitaron y equiparon 9 hospitales departamentales²⁵, mientras que la construcción, rehabilitación y equipamiento de 55 puestos de salud del primer nivel de atención, previstos originalmente, ha tenido atrasos y se prevé una reducción en la meta dado el contexto de alta rotación de autoridades y de ajustes en el modelo de prestación de servicios de salud en dicho nivel durante el periodo de implementación de la estrategia. En el área de diálogo de Educación, el apoyo del Banco contribuyó a incrementar la cobertura *educativa*²⁶ en el nivel pre-primario y primario; mejorar la infraestructura de 3.400 escuelas en los municipios del Plan Hambre Cero²⁷; y capacitar a 15.000 docentes en programas de lectura, matemática y valores, de acuerdo a lo previsto.
- 2.9 En términos del enfoque de desarrollo rural planteado en la Estrategia 2012-2016, que proponía articular acciones multisectoriales territorialmente, el apoyo del Banco a la región de Chixoy²⁸, localizada en los departamentos de Baja Verapaz, Alta Verapaz y Quiché y compuesta por aproximadamente 11 mil personas pertenecientes a las comunidades Achí, Poqomchí y Ladina, constituye un esfuerzo para: (i) promover la participación comunitaria y la gestión social en la planificación y provisión de servicios en coordinación con los municipios; (ii) integrar mejoras en la oferta de servicios sociales básicos; (iii) facilitar el acceso a activos productivos; y (iv) promover opciones de empleo en un territorio. Concretamente, se respaldó la prestación de servicios de salud y nutrición infantil, con el equipamiento y mejoras en 9 centros de salud; se rehabilitaron 20 escuelas de educación primaria; se mejoró la conectividad de la región con apoyo técnico al Gobierno para la construcción del puente peatonal Chitomax²⁹; se amplió la *cobertura eléctrica* en 16

²² Posterior a la aprobación de la ley, la Corte de Constitucionalidad encontró indicios de inconstitucionalidad en algunos artículos, mientras que el Gobierno realizó ajustes adicionales a la ley, que en conjunto afectaron el alcance original de las reformas.

²³ Banco Mundial. "ADN Económico de Guatemala", 2014. Cabrera, M. "Análisis de la implementación de la reforma tributaria de Guatemala 2012". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

²⁴ Programa de Fortalecimiento de la Red Hospitalaria (GU-L1009), Programa de Mejoramiento del Acceso y Calidad de los Servicios de Salud y Nutrición (GU-L1022) e Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 (GU-G1001).

²⁵ San Marcos, Mazatenango, Quezaltenango (2), Sololá, Huehuetenango, Quiché, Totonicapán y Retalhuleu.

²⁶ Programa Mi Escuela Progresiva (GU-L1023).

²⁷ El Plan se focaliza en 166 municipios con altas prevalencias de desnutrición crónica. De este total, más del 60% de los municipios se ubican en áreas rurales e indígenas.

²⁸ El apoyo del Grupo BID se dio en el marco del "Acuerdo Gubernativo para la Política Pública de Reparación" del Gobierno de Guatemala.

²⁹ Programa Desarrollo Económico Rural desde lo Local (GU-L1006).

comunidades³⁰; y se diseñaron 10 *sistemas de agua y saneamiento* básicos. Por medio del FOMIN, se realizaron diversas acciones de preservación y divulgación de la cultura Maya Achí, que incluyen investigaciones antropológicas; capacitación de 190 jóvenes y mujeres; realización de ferias, exposiciones y eventos de difusión; y mejoras en el Museo Comunitario de Rabinal, que obtuvo un 18% de incremento de visitas anuales. La concreción de estos resultados, alcanzados durante la Estrategia, reflejan el enfoque multisectorial impulsado en coordinación con el Gobierno.

- 2.10 Las operaciones sin garantía soberana complementaron las acciones de la ventanilla pública del BID a través de intervenciones de desarrollo productivo con una visión inclusiva, procurando incrementar el ingreso rural per cápita y diversificar las fuentes de ingreso de los hogares. Todo ello por medio del mayor acceso al crédito, el mejoramiento del acceso a mercados y acciones de generación de empleo para los sectores más vulnerables. Entre los resultados alcanzados destacan³¹: (i) el acceso a financiamiento de 54.885 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) a través de agentes financieros locales³²; (ii) el apoyo a 820 empresas para realizar transacciones de comercio exterior (incluyendo 645 PYMES) a través del Programa TFFP; (iii) la creación de 1.527 plazas de empleo; (iv) la mejora en las condiciones habitacionales de más de 3.000 personas en zonas de alta vulnerabilidad social; (v) el apoyo al país en la negociación y suscripción de 7 Tratados de Libre Comercio; y (vii) el diseño de la política nacional de competencia.
- 2.11 Por medio del FOMIN se buscó mejorar el acceso de poblaciones rurales e indígenas a servicios básicos y encadenamientos productivos. Como resultado, más de 2 mil hogares recibieron acceso a servicio eléctrico; se fortalecieron las cadenas de valor de cardamomo, café, hortalizas y productos apícolas, beneficiado a más de 10 mil productores rurales; se crearon 16 empresas rurales de bisutería lideradas por mujeres con acceso a mercados responsables internacionales, generando un aproximado de 400 empleos; y se desarrolló un modelo territorial de adaptación al cambio climático beneficiando a 130 comunidades Chortíes de la región del corredor seco.
- 2.12 Las acciones en materia de cambio climático y recursos naturales respaldaron: el desarrollo de la plataforma para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+); la planificación de inversiones dentro del Programa de Inversión Forestal del país; la creación del Plan Nacional de Cambio Climático como herramienta para transversalización de cambio climático en el proceso de planificación y desarrollo de políticas³³; el catastro de más de 23 mil kilómetros cuadrados de áreas naturales protegidas situadas en la Reserva de la Biosfera Maya; así como la inscripción de 32 áreas protegidas en el Registro General de la Propiedad³⁴. Por otra parte, se actualizó el plan de mediano y largo

³⁰ Programa Multifase de Electrificación Rural (GU-L1018).

³¹ Se incluyen resultados del Programa de Apoyo a Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva (GU0163) y del Programa de Apoyo al Comercio y la Integración (GU-L1037).

³² Banco de Desarrollo Rural (GU-L1010), Banco G&T (GU-L1040), Banco Industrial (GU-L1079) y Banco Continental (GU-L1067).

³³ Preparación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada y Degradación de Bosques en Guatemala (GU-T1194), Plan de Inversión Forestal de Guatemala (GU-T1257) y Apoyo al Grupo de Cambio Climático en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (GU-T1222).

³⁴ Programa de Desarrollo de Petén para la Conservación de la Reserva de la Biosfera Maya (GU-L1002), y Establecimiento Catastral y Consolidación Certeza Jurídica Áreas Protegidas (GU-L1014).

plazo para el manejo sostenible de la cuenca del lago de Amatitlán, que busca revertir la situación de deterioro ambiental de la cuenca y del lago³⁵. Además, se reorientaron recursos de la cartera para apoyar la reconstrucción de la infraestructura afectada e implementar un plan de reactivación económica como consecuencia del terremoto de 2012³⁶.

- 2.13 **Cartera activa.** Al 30 de abril de 2017, la cartera se compone de 15 operaciones con garantía soberana por US\$963 millones³⁷, con un saldo disponible de US\$678,5 millones concentrado en los pilares de Mejora de la gestión pública y la transparencia (47,7%), Reducción de la pobreza y la desigualdad (46,6%), y Desarrollo productivo (5,3%)³⁸. Por su parte, la cartera de la CII es de US\$315,9 millones, concentrada en temas de intermediación financiera, apoyo a firmas privadas y PYMES e Industria (US\$230 millones), y comercio exterior, a través de una línea de crédito bajo el Programa TFFP (US\$45 millones). El FOMIN posee 3 préstamos por US\$1,9 millones y un saldo por desembolsar de US\$0,6 millones, y 19 cooperaciones técnicas por un monto de US\$15,4 millones y un saldo disponible de US\$7,7 millones, que respaldan iniciativas de adaptación al cambio climático, agricultura, turismo sostenible, apoyo a MIPYMES rurales (miel, cardamomo, café y hortalizas de exportación), acceso al micro crédito e inclusión financiera agrícola, remesas e inclusión financiera, así como emprendimiento rural con enfoque en género, y micro franquicias.
- 2.14 **Lecciones aprendidas.** Las demoras en la ejecución de la cartera SG observadas durante el periodo de implementación de la Estrategia 2012-2016, responden a aspectos institucionales y operativos³⁹, generando tres lecciones importantes. En primer lugar, el diseño de las operaciones debe responder mejor a la institucionalidad del país e incluir esquemas de ejecución que faciliten la implementación de las operaciones bajo un marco eficiente. En segundo lugar, las aprobaciones deben sincronizarse con la formulación del Presupuesto General del Estado a fin de evitar demoras en el arranque. En tercer lugar, las acciones de diseminación en el Congreso de los programas del Banco deben incrementarse y coordinarse con las instancias correspondientes para facilitar el proceso de ratificación legislativa.
- 2.15 En el eje de Desarrollo Rural, la ejecución en áreas rurales fue complicada dadas las condiciones geográficas, la baja descentralización de los servicios públicos y el limitado interés de los proveedores de ejecutar obras en dichas zonas. Ante esto, la implementación de un modelo de atención gradual a través de iniciativas de pequeña escala focalizadas territorialmente permitió al Banco ganar experiencia en este tipo de enfoques y lograr resultados. El apoyo brindado a la región de Chixoy ha generado lecciones que destacan la importancia de identificar, desde el principio, al conjunto de actores presentes en el territorio y sus intereses, incluyendo tanto a

³⁵ Programa de Recuperación Ambiental de la Cuenca del Lago de Amatitlán (GU0066).

³⁶ Se reorientaron US\$54 millones de los programas: Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural (GU-0150), Fortalecimiento de la Red Hospitalaria (GU-L1009) y Mi Escuela Progresiva (GU-L1023).

³⁷ Incluye un PBL de US\$250 millones que respaldará acciones en el pilar de Mejora de la gestión pública y la transparencia.

³⁸ Las áreas con mayores saldos disponibles son: gestión fiscal (37,2%), educación (27,7%) y energía (8,1%).

³⁹ Debilidades institucionales presentes en las contrapartes locales (alta rotación de funcionarios y autoridades, y limitada coordinación interinstitucional), problemas en el diseño de las operaciones (múltiples unidades ejecutoras y baja pre-inversión en obras civiles), temas presupuestarios (limitada sincronización de las aprobaciones de préstamos con el ciclo de elaboración del Presupuesto General del Estado) y retrasos en la aprobación de los préstamos por parte del Congreso de la República.

los mecanismos públicos de participación⁴⁰ como a las comunidades, sus organizaciones y autoridades ancestrales; además de las autoridades de Gobierno en la planificación, inversión, monitoreo y sostenibilidad de las intervenciones. La coordinación intersectorial registrada en Chixoy permitió un abordaje más integral en las acciones del Grupo BID. Concretamente, se implementaron actividades en energía, salud, educación, agua y saneamiento, transporte y de emprendimientos productivos, todos ellos con enfoque de género y pertinencia cultural.

- 2.16 Las lecciones derivadas de operaciones del sector privado en regiones rurales e indígenas destacan la relevancia de: (i) incluir a las comunidades y líderes locales desde la concepción de los proyectos, particularmente cuando existen implicancias socio-ambientales importantes o se ubican en zonas de alta vulnerabilidad social, a fin de generar consensos entre las poblaciones e inversores sobre los beneficios de los proyectos; (ii) tomar en cuenta las operaciones y/o experiencias del sector público y FOMIN, para desarrollar sinergias que generen beneficios a las comunidades en materia de desarrollo productivo y áreas de necesidad social; y (iii) seleccionar socios locales con liderazgo y adecuadas capacidades de gestión fiduciaria y de planificación.
- 2.17 La presente Estrategia toma en cuenta las recomendaciones de la Evaluación del Programa de País 2012-2016 (CPE, por sus siglas en inglés) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)⁴¹: (i) priorizar los problemas estructurales de gobernanza que limitan la efectividad del Estado; (ii) reestructurar y reducir el tamaño de la cartera existente; (iii) reorientar el uso de instrumentos de financiamiento hacia el logro de resultados; (iv) utilizar la cooperación técnica principalmente para apoyar la preparación y ejecución de operaciones de préstamo; y (v) redefinir la estrategia de apoyo al sector privado del Grupo BID, enfocándose en las principales restricciones que limitan el desarrollo del sector privado identificadas a partir de un diagnóstico específico del país.

III. ÁREAS PRIORITARIAS

- 3.1 **Enfoque estratégico.** La EBP 2017-2020 priorizará el fortalecimiento de la gestión pública y la transparencia y la reducción de las brechas en el acceso a servicios básicos de la población en situación de pobreza. En paralelo se promoverá la provisión de insumos complementarios a la inversión privada. En el mediano plazo, una mejor capacidad recaudatoria del Estado, así como la efectividad y transparencia del gasto público, permitirán abrir espacio para llevar a cabo inversiones enfocadas en reducir la pobreza, generar un mejor ambiente para la atracción de inversión privada, y derivar en un crecimiento que beneficie al mayor número de guatemaltecos. La implementación de este enfoque se apoyará en tres pilares⁴²: (i) Mejora de la gestión pública y la transparencia; (ii) Reducción de la pobreza y la desigualdad; y (iii) Desarrollo del sector privado. El Grupo BID dará continuidad a las áreas de apoyo planteadas en la Estrategia anterior a través de las operaciones en ejecución, las cuales formarán parte de los resultados

⁴⁰ Tales como los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), enfocados en impulsar la participación de la población en la planificación del desarrollo y en la gestión pública a nivel local; y los Consejos Municipales de Desarrollo, integrados por funcionarios de los Gobiernos locales, delegados de COCODES y representantes de la sociedad civil.

⁴¹ Las recomendaciones y las respuestas brindadas por la Administración se detallan en el Anexo V.

⁴² BID. "Guatemala. Desafíos de Desarrollo", 2016.

propuestos bajo este nuevo ciclo estratégico y continuará coordinando acciones público-privadas a través de la CII y el FOMIN.

- 3.2 El Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte⁴³ (PAPTN, Recuadro 1) jugará un papel orientador en la implementación de la EBP. Actualmente, el BID cuenta con una cartera de proyectos de aproximadamente US\$91 millones vinculada con las prioridades del plan y focalizada en los departamentos priorizados por el PAPTN en Guatemala. Durante la presente Estrategia, se continuará buscando sinergias entre las operaciones y los territorios priorizados por el Plan, así como la coordinación de esfuerzos con la CII y otros donantes, a fin de contribuir directamente a las líneas estratégicas del PAPTN⁴⁴.

Recuadro 1. Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN)

En 2014, El Salvador, Guatemala y Honduras, los países del Triángulo Norte, formularon el PAPTN como respuesta al incremento significativo de los flujos migratorios de menores no acompañados hacia EE.UU. El Plan busca ofrecer oportunidades para los ciudadanos y generar arraigo, especialmente de la población joven, por medio de acciones destinadas a: dinamizar el sector productivo, fortalecer el capital humano, mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, y fortalecer el marco institucional y mejorar la transparencia. Los países miembros han trabajado en los últimos años en la definición de los territorios y la priorización de las acciones a implementar en el marco del PAPTN. El Banco, en su rol de Secretaría Técnica del Plan, ha acompañado dicho proceso y respaldará las iniciativas que se acuerden con los países miembros.

Cuadro 1. Pilares y líneas de actuación del PAPTN

Sector Productivo	Capital Humano	Seguridad ciudadana y acceso a la Justicia	Fortalecimiento institucional y mejora de la transparencia
Promoción de sectores estratégicos y atracción de inversiones	Expandir y consolidar el sistema de protección social	Ampliación de programas de seguridad comunitaria y prevención del delito	Fortalecer la administración tributaria
Fomento a la integración eléctrica	Aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria, tercer ciclo y vocacional	Fortalecimiento de los operadores de justicia	Promoción de la convergencia de los sistemas tributarios
Mejora de la infraestructura logística	Mejorar la salud, nutrición y desarrollo infantil temprano	Mejora de los centros penitenciarios	Mejoramiento de la Transparencia y efectividad del gasto
Fortalecimiento del proceso de integración regional	Favorecer la reinserción social y económica de los migrantes retornados	Fortalecer la provisión servicios integrados de atención a víctimas de violencia	

Fuente: elaboración propia.

⁴³ Los países que componen el Triángulo Norte son: El Salvador, Guatemala y Honduras.

⁴⁴ Las acciones que se identifiquen tomarán en cuenta, según corresponda, a las poblaciones desplazadas y refugiadas residentes en dichos municipios.

- 3.3 Las acciones en el marco de esta Estrategia contribuirán al logro de los objetivos de la UIS 2010-2020 y el Plan de Negocios 2016-2019 de la CII, tal como se especifica bajo cada uno de los pilares descritos a continuación.

1. Mejora de la gestión pública y la transparencia

- 3.4 La gobernanza del país, especialmente en las dimensiones de control de la corrupción, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y voz y rendición de cuentas se han deteriorado en la última década⁴⁵, afectando la capacidad del Estado de proveer servicios sociales básicos y realizar inversiones que fomenten un mayor crecimiento económico. Ante esto, es necesario fortalecer la institucionalidad del país, para manejar las finanzas públicas con mayor transparencia y eficiencia, y garantizar el Estado de derecho.
- 3.5 Las **finanzas públicas** de Guatemala se han caracterizado por presentar ingresos tributarios históricamente bajos, los que han promediado 10,8% del PIB durante los últimos 20 años, por debajo de ALC (17,4%). En los últimos años, los ingresos tributarios en Guatemala han caído, llegando a un mínimo de 10,2% del PIB en 2015, 1,9 puntos porcentuales por debajo del máximo alcanzado en 2007. Esta reducción de los ingresos públicos ha conllevado a una disminución del gasto público en 2 puntos porcentuales del PIB en el mismo periodo, alcanzando 12,7% del PIB en 2015, por debajo del promedio del resto de ALC de 32,9%. Esta situación, de carácter estructural, ha limitado la capacidad del Estado de proveer adecuadamente servicios públicos básicos e insumos complementarios a la inversión privada que se requieren para promover un crecimiento económico más equitativo y mejorar la situación de los más vulnerables.
- 3.6 El bajo desempeño de la recaudación tributaria se debe, principalmente, a dos factores: (i) la falta de capacidad institucional de la SAT para lograr una recaudación fiscal eficiente y efectiva, y para reducir las altas brechas de evasión fiscal⁴⁶; y (ii) al diseño del sistema impositivo, que se caracteriza por tasas bajas de Impuesto a la Renta Personal (entre 5% y 7%) y del Impuesto al Valor Agregado (12%), con respecto al promedio de ALC de 33% y 17% respectivamente.
- 3.7 La capacidad institucional de la SAT se ve afectada por una serie de limitaciones, entre las que figuran⁴⁷: (i) un modelo de gobernanza con fuerte presencia del sector privado⁴⁸; (ii) limitada evaluación y control sobre los funcionarios⁴⁹; (iii) fragmentación de las funciones de investigación, análisis de riesgo y de inteligencia fiscal; (iv) baja productividad de los funcionarios (la recaudación total promedio por funcionario cayó 7,3% en términos reales entre el 2013 y el 2015) y (v) vulnerabilidad de sus sistemas tecnológicos⁵⁰. Respecto a las deficiencias en el

⁴⁵ Entre 2006 y 2015 se registró un deterioro en 4 de las 6 dimensiones de los indicadores de gobernanza. Banco Mundial. Indicadores mundiales de buen Gobierno, 2017. Disponible en: <http://data.worldbank.org/>

⁴⁶ La evasión del IVA fue del 30% en 2014, un aumento de más de 4 puntos porcentuales desde 2012 (25,6%). Para 2015 la SAT estima que la evasión alcanzó 34,2% de su recaudación potencial. La gestión de la brecha fiscal es débil debido a que se hace el cálculo solamente para el IVA y no para el Impuesto sobre la Renta (ISR) y otros ingresos. La brecha del IVA no es usada para mejorar las acciones de inteligencia fiscal. BID. "Programa de administración tributaria y transparencia (GU-L1096)", 2016.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ 50% de los miembros del Directorio pertenecen al sector privado, lo que genera conflicto de interés.

⁴⁹ Entre 2012-2016 menos del 20% de los funcionarios presentaron declaraciones juradas patrimoniales.

⁵⁰ Tecnología de control en puertos y aeropuertos, incluyendo debilidades en el control de la facturación.

diseño tributario, destacan el bajo nivel de progresividad para el ISR⁵¹ y su limitada equidad, (la tasa media efectiva del ISR para el decil más alto en 2014 fue de 1,8% versus 4,8% en ACL⁵²). A partir de 2016, el nuevo gobierno inició un proceso de recuperación institucional de la SAT con la adopción de varias medidas entre las que destacan (i) la aprobación de una Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la SAT, que modifica la composición y funciones del Directorio, constituye un tribunal administrativo de primera instancia gubernativa en asuntos tributarios y aduaneros, y establece importantes ajustes en la institucionalidad de la entidad; (ii) la implementación de un proceso de reestructuración y la renovación de los recursos humanos de la institución y (iii) la implantación de un nuevo modelo de inteligencia fiscal y de gestión de riesgos en la fiscalización aduanera y tributaria.

- 3.8 Los retos antes mencionados guardan relación con la falta de **transparencia financiera** y el lavado de activos que afectan al país. Así, la limitada capacidad de la SAT para reducir las brechas de evasión fiscal está relacionada con la presencia de flujos financieros ilícitos y el lavado de dinero, al ser la evasión uno de los principales delitos asociados a estos crímenes⁵³. Lo anterior pone de relieve la necesidad de encarar la adopción de reglas de prevención de lavado de activos a los estándares del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y superar la baja disponibilidad de información sobre actividades de la banca fuera de plaza (offshore)⁵⁴.
- 3.9 El gasto público, además de ser reducido, presenta una baja efectividad y limitada transparencia, lo que refleja deficiencias en su ciclo de gestión, incluyendo las etapas de planificación, elaboración del presupuesto⁵⁵, ejecución, contrataciones públicas, monitoreo y evaluación⁵⁶. El gasto en salud y educación de Guatemala, por ejemplo, es de los más bajos de región. En 2014, alcanzó 2,3% y 2,8% del PIB, mientras que el promedio de ALC se ubicó en 3,9% y 5%, respectivamente. Además, en términos de eficiencia, alcanza el 60% y 80% de su potencial⁵⁷. El gasto también se ve afectado por la frecuencia de desastres naturales y la necesidad de cubrir las necesidades de reconstrucción. Guatemala se ubica dentro de los diez países del mundo con mayor exposición a desastres ocasionados por fenómenos naturales (principalmente de huracanes y terremotos). Estimados oficiales indican los principales eventos naturales extremos ocurridos entre 1998 y

⁵¹ En 2006 el índice de Kakwani fue de 0,29. Este índice mide la progresividad del sistema tributario. El índice tiene un rango entre -1 y 1 y cuanto más grande, mayor progresividad. Jorrat, M. "Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay", CEPAL, 2011.

⁵² CEPAL. "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible", 2017.

⁵³ La evasión fiscal es un delito asociado a la falta de transparencia financiera y al lavado de dinero. Los rendimientos o transacciones que dejaron de pagar los impuestos correspondientes son ocultados de las autoridades fiscales y necesitan reingresar a la economía legal mediante un proceso de lavado de activos, para que puedan utilizarse. BID. "Programa de administración tributaria y transparencia (GU-L1096)", 2016.

⁵⁴ Entre las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) figuran: ajustes en el marco legal para la prevención del lavado de activos, mejoras en la efectividad del régimen sancionatorio, y asegurar el acceso a la información corporativa relacionada con los beneficiarios finales de sociedades y otras formas legales. GAFILAT, GAFIC. "Informe de Evaluación Mutua de la República de Guatemala", 2016.

⁵⁵ A partir del 2016 el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) inició el proceso de Presupuesto Abierto como una forma de hacer más transparente el proceso presupuestario. Para más información ver: [Presupuesto Abierto Minfin](#)

⁵⁶ BID. "Guatemala. Desafíos de Desarrollo", 2016.

⁵⁷ Esto implica que, con el mismo nivel de gasto, de utilizar los recursos de manera eficiente, se podría mejorar los resultados de los indicadores hasta en 40%. Ardanaz, M., Larios, J., Pérez, C. "El proceso presupuestario y el gasto público en Guatemala (2000-2012)", 2015.

2011, produjeron un incremento en el déficit fiscal promedio equivalente 0,6% del PIB⁵⁸.

- 3.10 Guatemala registra altas tasas de violencia e incidencia de la corrupción. En 2014, la tasa de homicidios fue de 31 por cada 100.000 habitantes; que si bien ha bajado con respecto a 2010⁵⁹, se encuentra por encima del promedio regional⁶⁰. Como se ha mencionado, los indicadores de Guatemala en materia de gobernanza se han deteriorado en los últimos años, en particular los relacionados con la efectividad gubernamental y el control de la corrupción. En esta última área, el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional ubica al país en el puesto 123 de 168 en 2015⁶¹. El MP, con apoyo de la CICIG, ha identificado recientemente casos de corrupción en los tres poderes del Estado. Resulta importante fortalecer el intercambio de información en materia, fiscal, financiera y corporativa para apuntalar las acciones administrativas y las investigaciones penales, principalmente entre la SAT, la Superintendencia de Bancos y el MP.
- 3.11 Entre los elementos que repercuten en los niveles de violencia y vulnerabilidad a la corrupción se encuentran la poca efectividad del sistema **justicia**, que se evidencia en altas tasas de impunidad⁶², que alcanzan cerca del 99%^{63,64}. Los factores que debilitan la efectividad del sistema de justicia, y que están presentes en las diferentes instancias que conforman el sistema⁶⁵, se relacionan con⁶⁶: la falta de implementación plena de carreras profesionales, basadas en principios de meritocracia y transparencia⁶⁷, rezagos relacionados con la baja cobertura de servicios, y limitaciones en materia de gestión institucional. Una institución clave en la cadena investigativa es el MP, que además de contar con estos desafíos, también posee una débil capacidad de investigación (únicamente 13 fiscales por 100.000 habitantes, similar a la región centroamericana con 11,5 fiscales⁶⁸), escasa presencia territorial (atendiendo únicamente al 10% de la población)⁶⁹, lo que afecta el acceso de las poblaciones del interior a los servicios de justicia -especialmente indígena⁷⁰-, así como limitada coordinación entre las diversas instancias del sistema de seguridad y justicia, situación que afecta el desempeño de sus funciones.

⁵⁸ “Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017 y Multianual 2017-2021”. MINFIN, 2016.

⁵⁹ En el año 2010 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes fue de 41,6.

⁶⁰ BID. “Guatemala. Desafíos de Desarrollo”, 2016.

⁶¹ Transparency International. “Corruption Perception Index”, 2016.

⁶² Se entiende por impunidad a la falta de denuncia, investigación, captura, enjuiciamiento, soluciones positivas para las víctimas y/o condena de los responsables de los delitos tipificados en la legislación de Guatemala. CICIG. “Sistema de medición de la impunidad en Guatemala”, 2015.

⁶³ Sistema de Medición de la Impunidad en Guatemala. CICIG, 2014.

⁶⁴ Debilidades en el control preventivo (regulación y gestión de conflictos de intereses) y limitado acceso a información pública inciden en la sobrecarga de la justicia penal.

⁶⁵ El sistema de justicia penal lo conforman: el Organismo Judicial; el Ministerio de Gobernación, del cual depende la Policía Nacional Civil y la Dirección General del Sistema Penitenciario; el Ministerio Público; y el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP).

⁶⁶ BID. “Guatemala. Desafíos de Desarrollo”, 2016.

⁶⁷ Los nombramientos de magistrados los realiza el Congreso con base en propuestas realizadas por Comisiones de Postulación. Éstas han sido cuestionadas por propiciar la injerencia de intereses corporativos y no evitar la politización del proceso. El corto período de los nombramientos (5 años) debilita la carrera judicial, inhiben la profesionalización, e impiden la acumulación de experiencia.

⁶⁸ BID. “Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público”, 2016.

⁶⁹ El MP cuenta con 22 fiscalías distritales, 33 municipales y 23 de sección, cubriendo sólo al 33% del territorio nacional. BID. “Guatemala. Desafíos de Desarrollo”, 2016.

⁷⁰ A 2015, el Órgano Judicial, el MP y el IDPP contaban con 100, 70 y 13 intérpretes, respectivamente. Bernard, M., L. Chinchilla, A. Contreras y O. Nazario. “Fortalecimiento del Sistema de Justicia y Estado de Derecho en Guatemala”, 2016.

- 3.12 El Grupo BID respaldará los esfuerzos del país de mejorar la gestión pública y la transparencia por medio de tres objetivos: (i) fortalecer las finanzas públicas, (ii) fortalecer el marco institucional contra el lavado de dinero y la corrupción y (iii) fortalecer el MP. Para ello se realizarán acciones que permitan: (i) aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia del gasto público⁷¹; (ii) reducir la vulnerabilidad del país ante el lavado de dinero, la financiación al terrorismo y la corrupción; y (iii) reducir la impunidad, por medio de las operaciones en cartera⁷².
- 3.13 El apoyo del Grupo BID en este Pilar respalda la atención de los desafíos de exclusión social y desigualdad; y de bajos niveles de productividad e innovación de la región de la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, y con los objetivos de fortalecer la capacidad del Estado, establecer marcos institucionales idóneos y crear una política fiscal más distributiva.

2. Reducción de la pobreza y la desigualdad

- 3.14 El aumento reciente de la pobreza (5,6 puntos porcentuales entre 2011 y 2014), junto con los retrocesos en la cobertura de servicios sociales básicos de salud y educación demanda una priorización de la limitada inversión pública del país⁷³ a la provisión de servicios sociales, a fin de evitar mayores rezagos en la calidad de vida de dicha población, y crear las bases para un desarrollo humano incluyente y sostenible.
- 3.15 El principal reto del país en el sector **salud** es el nivel de desnutrición crónica en menores de cinco años, que alcanza al 46% de los niños guatemaltecos⁷⁴, el doble de ALC, y afecta marcadamente a las zonas rurales e indígenas (53%)⁷⁵. Esta problemática no ha mejorado en los últimos años (1999-2014) periodo en que la reducción se ha limitado a un ritmo anual de 0,9%, muy inferior a otros países de ALC⁷⁶. Actualmente, la mitad de los niños entre 6 y 23 meses no tienen una dieta mínima aceptable, el 64% de menores entre 6 a 11 meses sufren de anemia y el 56% entre 4 a 5 meses no tienen lactancia materna exclusiva. El limitado acceso y la baja calidad de los servicios de salud y nutrición perpetúan esta situación. Por ejemplo, 40% de los menores de 2 años no cuenta con un esquema completo de vacunación y sólo la mitad de los menores de 5 años con problemas respiratorios y síntomas de diarrea recibe tratamiento en los establecimientos de salud⁷⁷. La

⁷¹ La mejora del gasto público será atendida de manera transversal con: (i) la focalización de los programas en poblaciones pobres; (ii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Contraloría General de Cuentas; (iii) la implementación de un mecanismo de veeduría ciudadana que busca observar y documentar el cumplimiento de las normativas y principios de manejo eficaz, eficiente y transparente de los recursos de los préstamos del Banco; (vi) el uso de mecanismos de focalización en pobreza de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas para la prestación de servicios sociales en poblaciones pobres; y (v) el fortalecimiento de los sistemas nacionales.

⁷² Apoyo al Sector Justicia Penal (GU0177) y Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público (GU-L1095). [Distintos donantes](#) acompañan los esfuerzos del país en el sector judicial.

⁷³ El promedio centroamericano en 2012 fue de 12,3%. CEPAL. “Base de datos de inversión social”, 2016.

⁷⁴ Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI), 2014-2015. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

⁷⁵ Los departamentos con mayores tasas de desnutrición crónica infantil, cuya población indígena supera, en promedio, el 80% son: Totonicapán (70%), Quiché (69%), Huehuetenango (68%) y Sololá (66%).

⁷⁶ Perú (5,3%), El Salvador (4,4%), México (3,3%) y Haití (2,1%).

⁷⁷ BID. “Guatemala. Desafíos de Desarrollo”, 2016.

variabilidad climática (incrementos de temperatura y sequías⁷⁸) contribuye a la inseguridad alimentaria de las familias pobres, lo que a su vez repercute en la ingesta y calidad de la alimentación de la madre y el menor.

- 3.16 Por otro lado, el país presenta elevadas tasas de mortalidad materna e infantil. En 2014 se registraron 113 muertes por 100 mil nacidos vivos⁷⁹ y la mortalidad infantil fue 28 muertes por mil nacidos vivos⁸⁰. Estas cifras son superiores al promedio de ALC de 85 y 16, respectivamente⁸¹ y se profundizan en las regiones indígenas, llegando a 163 y 32⁸². Por ejemplo, las mayores tasas de mortalidad materna se encuentran en los departamentos de Huehuetenango, Totonicapán y Quiché, con poblaciones indígenas promedio de 78%.
- 3.17 Las brechas en la densidad del personal de salud entre las áreas urbanas y rurales (25,7 profesionales de salud por cada 10.000 habitantes en áreas urbanas, en comparación a sólo 3,0 por 10.000 en zonas rurales) junto con la falta de un sistema de atención organizado en Redes Integradas de Servicios de Salud, y las limitaciones presentes en la red hospitalaria (suministro de medicamentos, infraestructura y equipamientos obsoletos, problemas en el sistema de referencia y contra referencia) contribuyen a que el 25% de la población no tenga acceso a servicios de salud, y a que la calidad de los servicios sea baja⁸³, afectando en mayor medida a la población indígena. Por ejemplo, sólo el 29% de las mujeres indígenas reciben servicios prenatales⁸⁴.
- 3.18 A estos retos se suma las limitaciones institucionales del ente rector. Los bajos niveles de ejecución presupuestaria⁸⁵, problemas de gestión, la escasez de personal y la limitada pertinencia cultural en la provisión de servicios caracterizan el desempeño del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), reduciendo los niveles de confianza de los usuarios indígenas en los servicios públicos de salud⁸⁶. Experiencias de discriminación contra los pueblos indígenas en puestos de salud, la falta de servicios de salud con adecuación cultural y el desconocimiento de las lenguas mayas por parte del personal de salud han contribuido a esta falta de confianza⁸⁷. Por ejemplo, 20% de las mujeres indígenas de edad reproductiva no hablan español, y para aquellas que sí lo hablan, muchas veces es su segundo idioma. Esta barrera lingüística es el factor que más explica

⁷⁸ La situación se agrava en el Corredor Seco que abarca 7 departamentos. En 2016, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estimó que, debido a la sequía, 900 mil personas se encontraban en inseguridad alimentaria. FAO. "Corredor Seco América Central", 2016.

⁷⁹ MSPAS, 2015.

⁸⁰ ENSMI, 2014-2015.

⁸¹ Organización Panamericana de la Salud /Organización Mundial de la Salud, 2014.

⁸² Estudio Nacional de Mortalidad Materna. SEGEPLAN / MSPAS, 2011.

⁸³ El 60% de las muertes maternas se relacionan con aspectos de calidad, cobertura y eficiencia del sistema de salud. Institute of Health Metrics and Evaluation. "Encuesta de Línea de Base. Salud Mesoamérica 2015 Guatemala.", 2014.

⁸⁴ Chomat, A., *et al.* "Salud materna y comportamientos relacionados con la búsqueda de asistencia sanitaria en madres indígenas mames del departamento de Quetzaltenango, Guatemala", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 35, 2014.

⁸⁵ Entre 2012-2016, el MSPAS ejecutó, en promedio, el 90,6% de la asignación presupuestaria anual. Los promedios de ejecución presupuestaria para ese mismo lapso de otros países de la región son: Nicaragua: 98,4%, Costa Rica: 97,1%, Honduras: 94,5%, El Salvador: 92,1% y Panamá: 89,9%.

⁸⁶ Avila, C., Bright, R., Gutiérrez, J., Hoadley, K., Manuel, C. y Romero, N. "Guatemala análisis del sistema de salud", Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 2015.

⁸⁷ Rohloff, P., Diaz, A., y Dasgupta, S. "Beyond development: A critical appraisal of the emergence of small health care non-governmental organizations in rural Guatemala". *Human Organization*, Vol. 70, 2011.

la baja utilización de los servicios de salud por parte de mujeres indígenas, más allá de factores como la educación o el nivel económico⁸⁸.

- 3.19 La brecha de acceso de la población rural pobre a servicios de **agua y saneamiento** guarda estrecha relación con las condiciones de salud. Los bajos niveles de acceso a servicios de agua y saneamiento inciden en las altas tasas de desnutrición. De acuerdo al MSPAS, dentro de las primeras 20 causas de morbilidad en el país, 9 están relacionadas con falta de acceso o deficiencias en la calidad de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, representando un 20,1% del total de las consultas. Esta problemática se relaciona con la limitada cobertura de estos servicios. Por ejemplo, el 36% de la población rural no cuenta con conexión a agua potable, en contraste con el 11% del área urbana. En materia de saneamiento, la brecha urbano-rural es de 28 puntos porcentuales, por encima de la brecha promedio de la región (24 puntos porcentuales). Aunque el nivel de infraestructura de saneamiento se incrementó en los últimos años, alcanzando al 58,3% de la población en 2014, el nivel registrado se encuentra rezagado con respecto a su ingreso per cápita. Además de las brechas geográficas también existen diferencias entre grupos poblacionales. Datos de 2014 reflejan que sólo el 61,5% de los hogares indígenas en áreas rurales cuentan con conexión a agua potable versus 65,9% de hogares no indígenas. Similar situación se registra en los servicios de drenaje, que alcanzan únicamente al 11,4% de los hogares indígenas en áreas rurales en contraste con el 19% de los no indígenas⁸⁹. El sector presenta además problemas institucionales y de gestión que impactan la eficiencia y la calidad de los servicios en dichas poblaciones⁹⁰.
- 3.20 El **acceso a energía** segura, que incluye energía para cocinar, incide en la acumulación de capital humano y es fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población⁹¹. Los hogares rurales son altamente dependientes de la leña como fuente de energía para cocción. Cerca de 2,1 millones de hogares usan leña para cocinar por medio de estufas ineficientes, con una alta concentración en las zonas no electrificadas del país, poblaciones rurales, indígenas y urbano marginales⁹². El consumo de leña afecta al medioambiente (emisiones de CO₂ y niveles de deforestación) y es nocivo para la salud (especialmente enfermedades respiratorias), perjudicando con mayor énfasis a la mujeres y niños, quienes pasan la mayor parte del tiempo cerca del hogar⁹³. En Guatemala, entre 5% y 20% de las familias duermen en el mismo lugar donde cocinan y el 70% de las viviendas donde se cocina con leña no cuentan con sistema de extracción de humo. En consecuencia, en 2010, se registraron más de 5 mil muertes por problemas de contaminación del aire, siendo la segunda causa de discapacidades en el país. Lo anterior refleja la existencia de espacios de mejora en el uso de la energía para cocción a través de estufas eficientes con diseños y

⁸⁸ Ishida, K., et al. "Ethnic inequality in Guatemalan women's use of modern reproductive health care", *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, Vol. 38, No. 2, 2012.

⁸⁹ ENCOVI, 2014.

⁹⁰ No existe un marco legal ni un ente central que regule, norme y coordine la gestión del recurso hídrico en el país. La provisión de servicios de agua por red y saneamiento está descentralizada a los municipios en el área urbana y a juntas de agua en el área rural.

⁹¹ Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, SEGEPLAN. "Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032", 2014.

⁹² BID. "Guatemala. Desafíos de Desarrollo", 2016.

⁹³ La relación entre consumo de leña y enfermedades respiratorias es altamente significativa, pues los hogares que la utilizan aumentan en un 31% la probabilidad de contraer enfermedades respiratorias agudas o crónicas. SEGEPLAN, 2010.

parámetros técnicos que permitan la cocción con menor insumos energéticos y que contribuyan a reducir los niveles de contaminación al interior del hogar.

- 3.21 El **nivel educativo** de la población en situación de pobreza es bajo y constituye una barrera para su desarrollo social y productivo. Entre los desafíos del sector destacan las brechas de cobertura neta en los distintos niveles del sistema educativo⁹⁴, así como aspectos de calidad. En preprimaria, segmento importante para adquirir capacidades e ingresar al sistema mejor preparados, la cobertura neta ha caído de 58,9% en 2009 a 51,1% en 2014, inferior al promedio de ALC para este último año (67%)⁹⁵, y afecta por igual a niños y niñas⁹⁶. El limitado número de centros escolares que ofrecen el nivel preprimario es uno de los factores que explica este desempeño⁹⁷. La tasa de cobertura neta del nivel primario también muestra retrocesos, pasando de 97,4% en 2009 a 90,1% en 2015⁹⁸; situación que guarda relación con la caída en la matrícula del nivel preprimario, al limitar la continuidad y la culminación exitosa del alumno en los siguientes niveles del sistema⁹⁹. Errores en las proyecciones de niños en edad escolar -producto de la migración de menores de edad hacia EE.UU. y de la falta de un Censo de Población y Vivienda reciente (el último fue en 2002)-, junto con condiciones de inseguridad y trabajo infantil, son elementos adicionales que pueden incidir en la reducción de la cobertura en este nivel¹⁰⁰.
- 3.22 La brecha educativa de educación por etnicidad es notable; mientras que la tasa de culminación de la educación media de la población no indígena es de 60%, entre la población indígena es de 37%. Dichas tasas se relacionan con aspectos de calidad, pertinencia curricular y cultural, y condiciones de pobreza de los estudiantes. De esta manera, el 62% de los estudiantes no se matricula por razones económicas, 18% por desinterés en la escuela y 7% por los quehaceres en el hogar¹⁰¹. La deserción en el diversificado es mayor en los varones (6,63%) que en las mujeres (4,52%), tendencia que se mantiene en el resto de niveles del sistema educativo¹⁰².
- 3.23 A los desafíos de acceso y retención, se suma la baja calidad de la educación en todo el trayecto escolar. Por un lado, a pesar de haber registrado mejoras en los resultados de la prueba internacional TERCE¹⁰³, realizada en 2013 en quince países de ALC, a estudiantes de tercer y sexto grado de primaria en las áreas de matemáticas, y lenguaje (lectura y escritura), Guatemala continua por debajo del promedio de la región en ambas áreas¹⁰⁴. Resultados de pruebas nacionales

⁹⁴ Preprimaria, primaria, básico y diversificado. Los primeros dos niveles cuentan con 6 años, básico posee una duración de 3 años, y diversificado entre 2 y 3 años, de acuerdo a las distintas áreas ofrecidas.

⁹⁵ Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2016.

⁹⁶ 51% niñas y 51,3% niños. Ministerio de Educación (MINEDUC). "Anuario estadístico de la educación", 2015.

⁹⁷ Existen 5.129 escuelas primarias que no ofrecen preprimaria, siendo centros donde existiría demanda si se anexaran aulas de preprimaria. Bismarck, P. "Educación Pre primaria – Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021", Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Guatemala, 2015.

⁹⁸ Portal de Estadísticas del Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (CIMA). BID, División de Educación, 2017.

⁹⁹ En 2014, la cobertura del nivel básico fue del 45%, versus 25% en el diversificado. Ídem.

¹⁰⁰ Sanchez, S. Scott, K., Lopez, H. "Diagnóstico Sistémico de País", Banco Mundial, 2015.

¹⁰¹ BID. "Guatemala. Desafíos de Desarrollo", 2016.

¹⁰² (i) preprimaria: 3,2% niños y 2,9% niñas; (ii) primaria: 3,6% niños y 3,1% niñas; y (iii) básico: 7,4% niños y 6,3% niñas. MINEDUC, "Anuario estadístico de la educación", 2015.

¹⁰³ Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo realizado por la UNESCO.

¹⁰⁴ En las pruebas de 6º grado (lectura, matemáticas y ciencias) se ubicó en el décimo lugar. En la prueba de matemática de 3er grado alcanzó el undécimo puesto. BID. "Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa (GU-L1087)", 2015.

confirman la existencia de bajos niveles de aprendizaje en educación primaria. En 2013, sólo el 39,9% y el 43,6% de los alumnos en tercer y sexto grado de primaria, respectivamente, alcanzó un nivel de competencia adecuada en lectura y matemáticas, inferior al de ALC (52,8% y 53,1%)¹⁰⁵. Por otro lado, la falta de un currículum contextualizado y de personal cualificado¹⁰⁶ afectan también la calidad del aprendizaje y contribuyen al alto abandono escolar¹⁰⁷. En el nivel secundario, donde se requieren docentes especializados en matemática, ciencias e idioma extranjero, el número de docentes es insuficiente¹⁰⁸. La situación se agrava en los servicios a poblaciones indígenas con personal sin las competencias específicas para desempeñarse de acuerdo a las características culturales de tales poblaciones (como manejar el idioma indígena y el castellano), y la enseñanza de un currículum no contextualizado a la realidad local.

- 3.24 Por otra parte, las instalaciones físicas de los centros escolares son limitadas y se encuentran deterioradas, afectando el entorno del aprendizaje. Por ejemplo, un 36% de los estudiantes de Guatemala asiste a escuelas de primaria con sólo una o ninguna categoría de suficiencia en términos de infraestructura y sólo un 15% de los alumnos concurre a escuelas con niveles satisfactorios de espacios educativos, ubicando al país entre los registros más bajos de la región¹⁰⁹. Estas condiciones se agudizan en las áreas rurales y de población indígena.
- 3.25 En años recientes Guatemala ha utilizado mecanismos de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) para la prestación de servicios sociales en poblaciones rurales pobres, dada su capacidad de ampliar la demanda de tales servicios y facilitar la transferencia de recursos dirigidos al alivio de la pobreza¹¹⁰. Si bien estos programas adolecen de baja cobertura y limitadas asignaciones presupuestarias (0,1% del PIB en 2016), cuentan con mecanismos de focalización de beneficiarios, que pueden orientar la inversión en la prestación de servicios de educación y salud hacia la población más pobre (ver párrafo 2.6).
- 3.26 El Grupo BID apoyará al país a reducir la pobreza y la desigualdad, a través de la ampliación del acceso a servicios básicos para la población pobre. Específicamente, el Banco se plantea los siguientes objetivos: (i) fortalecer la cobertura y la calidad de la red integrada de servicios de salud que contribuyan a mejorar las condiciones de salud materno-infantil y reducir los niveles de desnutrición crónica en menores de cinco años¹¹¹; (ii) mejorar el acceso a servicios de educación de calidad, por medio del incremento en la cobertura de pre primaria y la mejora de los niveles de aprendizaje en primaria; y (iii) ampliar el acceso a

¹⁰⁵ CIMA. BID, División de Educación, 2017.

¹⁰⁶ Hasta 2012 Guatemala era uno de los pocos países latinoamericanos cuyos maestros aún tenían requisitos de formación a nivel secundario. Actualmente, los maestros de primaria deben poseer un título de educación superior en profesorado de enseñanza primaria. En contraste, los de preprimaria no tienen este requisito.

¹⁰⁷ A los 18 años, sólo 20% de la población de la generación más reciente cursa o culminó el nivel medio, 30% sigue en secundaria, 3% en primaria y el 47% ha abandonado el sistema educativo. BID. "Guatemala. Desafíos de Desarrollo", 2016.

¹⁰⁸ Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe. "Informe de Seguimiento de Política Docente – Guatemala", 2015.

¹⁰⁹ Criterios de suficiencia: (i) acceso a agua potable, alcantarillado, servicios higiénicos y recolección de basura; (ii) conexión a servicios de luz y teléfono; (iii) espacios académicos; (iv) oficinas; (v) espacios múltiples; y (vi) equipamiento de aulas. BID, OREALC/UNESCO. "Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE", 2017.

¹¹⁰ Ranganathan, M.; Lagarde, M. "Promoting healthy behaviors and improving health outcomes in low and middle-income countries: a review of conditional cash transfer programs", *Preventive Medicine*, vol 55, 2012.

¹¹¹ Este modelo parte desde la comunidad hasta los hospitales, y facilita la entrega adecuada de estrategias costo-efectivas para reducir la desnutrición y mejorar la salud materno-infantil.

servicios de agua y saneamiento, a través del aumento de fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y de servicios de saneamientos mejorados¹¹². Estas acciones estarán concentradas en zonas rurales e indígenas, incluirán mejoras en las capacidades técnicas y de gestión de los entes correspondientes, y se implementarán, principalmente, a través de la cartera en ejecución¹¹³. Se utilizarán los criterios de focalización de los mecanismos de TMC para ampliar la oferta de servicios de educación y salud en poblaciones vulnerables. Las acciones de este Pilar buscarán sinergias con los territorios priorizados dentro del PAPTN, brindando mayor atención a los departamentos con mayores brechas de atención. La CII apoyará estos esfuerzos, buscando oportunidades de participación en proyectos de infraestructura, particularmente en agua y saneamiento y salud.

- 3.27 Las acciones bajo este Pilar están alineadas con el desafío de exclusión social y desigualdad de la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, y con los objetivos de erradicar la pobreza extrema, fortalecer la capacidad del Estado y ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura. Adicionalmente, se buscará que las inversiones propuestas sean suplementarias al PAPTN, que también pone énfasis en el desarrollo del potencial humano para revertir la migración de adolescentes y promover el desarrollo productivo del país. Asimismo, las acciones propuestas están alineadas con el Plan de Negocios de la CII, que identifica mejoras a la infraestructura¹¹⁴, y respaldan dos de los ámbitos prioritarios de intervención identificados por dicho Plan: la promoción de la infraestructura para el desarrollo; y la provisión de bienes y servicios básicos por entidades privadas, las oportunidades de generación de ingresos y la movilidad social para las poblaciones vulnerables¹¹⁵, ofreciendo espacios de coordinación público privada a lo largo de la EBP.

3. Desarrollo del sector privado

- 3.28 Los bajos niveles de recaudación fiscal que caracterizan al país han contribuido a la reducción del nivel de inversión pública, generando un entorno insuficiente para aumentar el crecimiento y cerrar las brechas sociales. Entre 2010 y 2014, el promedio de inversión pública fue de 1,9% mientras que el promedio registrado en América Latina fue de 6,6%¹¹⁶. En esta misma línea, la inversión privada ha registrado una tendencia decreciente en los últimos años, alcanzando 13,1% del PIB en 2014, comparado con un promedio de 18,5% en 2001-2007¹¹⁷. Esta

¹¹² Se promoverá la colaboración multiseccional en salud, cambio climático y energía con iniciativas que mejoren el acceso a sistemas de cocción. Dado que las infecciones respiratorias figuran entre las principales causas de mortalidad infantil, se espera que estas acciones contribuyan a reducir los niveles de mortalidad infantil.

¹¹³ Fortalecimiento de la Red Hospitalaria (GU-L1009), Mejoramiento del Acceso y Calidad de Servicios de Salud y Nutrición -Fase I (GU-L1022), Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 – segunda operación (GU-G1002), Mi Escuela Progresiva (GU-L1023), Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa (GU-L1087), y Agua y Saneamiento para el Desarrollo Humano -Fase I (GU-L1039). También se buscarán sinergias en materia de transporte rural con el Programa Desarrollo Económico Rural desde lo Local (GU-L1006), a fin de contribuir al acceso de poblaciones pobres a servicios sociales básicos.

¹¹⁴ Los tres segmentos prioritarios identificados por el Plan de Negocios de la CII son: infraestructura, sector empresarial, y mercados financieros. Dentro del sector empresarial se identifican cuatro sectores prioritarios clave: agroindustria; telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnología; manufactura, y turismo.

¹¹⁵ CII. "Plan de Negocios CII, 2017-2020", CII/GA-77-2, 2016.

¹¹⁶ a) Sanchez, S. Scott, K., Lopez, H. "Diagnóstico Sistemático de País", Banco Mundial, 2015; b) FMI, 2017.

¹¹⁷ BID. "Guatemala. Desafíos de Desarrollo", 2016.

reducción se explica, en parte, por las condiciones de inseguridad¹¹⁸ y la limitada provisión de bienes públicos básicos como infraestructura y servicios sociales.

- 3.29 Entre los factores que limitan el desarrollo del sector privado, así como el acceso del mismo a mercados globales, figuran los altos costos del transporte y la logística. El costo de trasladar mercancías a través de los principales corredores logísticos es 17% mayor al promedio de Centro América, lo que guarda estrecha relación con el deterioro de las condiciones de la red vial producto de la falta de mantenimiento periódico y rutinario¹¹⁹; los calados insuficientes en los principales puertos de exportación, y con los equipos desfasados y la limitada capacidad de manejo de carga de los principales puertos y aeropuertos¹²⁰. En este último medio, la calidad de infraestructura aeroportuaria de Guatemala se ubica en el puesto 83 de 144 países, por debajo de pares centroamericanos como Costa Rica (61) y El Salvador (47)¹²¹. La inversión en transporte fue de 1,2% del PIB en 2014 versus 1,7% del PIB para ALC en ese mismo año¹²², siendo un factor que también contribuye a los rezagos.
- 3.30 El congestionamiento vial en las ciudades aumenta en 12% el tiempo de traslados de las mercancías. Los trayectos que pasan por Ciudad de Guatemala, que concentra el 45% del parque vehicular del país (3,2 millones de vehículos) y donde habitan 4,1 millones de habitantes, registran retrasos adicionales¹²³, afectando tanto a las actividades comerciales como al tiempo de traslado de la población¹²⁴. Deficiencias en la infraestructura y el equipamiento, aunado a la existencia de procesos ineficientes incrementan los costos en los pasos fronterizos, que en Guatemala alcanzan el 26,4% del valor de producto, muy por encima de países como Panamá (15,2%)¹²⁵. La cobertura, los costos y la calidad de las telecomunicaciones, especialmente los servicios de Internet también inciden en el dinamismo de las empresas. Aunque la inversión total en telecomunicaciones ha sido superior al promedio de ALC (0,7% del PIB versus 0,4% en 2014¹²⁶), el costo del internet móvil es 18% mayor al promedio centroamericano¹²⁷, y el precio por servicio de banda ancha se asemeja a la media del istmo centroamericano¹²⁸. El número de usuarios de Internet a 2014 alcanzó 23,4 por cada 100 habitantes, un nivel 32 veces mayor al registrado en 2000. A pesar de este incremento, el nivel es menor al promedio de la región latinoamericana (49). En materia de transmisión de datos, el país presenta una velocidad media de acceso de 2,919 kilobit por segundo

¹¹⁸ Según el World Economic Forum, en 2016, el robo y el crimen fueron los mayores obstáculos para hacer negocios en el país.

¹¹⁹ De los 16,860 kilómetros que forman la red vial nacional, en 2016 sólo se dio mantenimiento a 10,000 kilómetros. De éstos, 70% fueron redes primarias y secundarias, y 30% caminos rurales (red terciaria). MINFIN. "Sistema de Contabilidad Integrado. Reporte analítico de ejecución física y financiera", 2016.

¹²⁰ BID. "Plan Nacional de Logística de Cargas", 2016.

¹²¹ Banco Mundial. "Índice de Competitividad Global", 2016.

¹²² Datos de inversión en infraestructura económica en ALC, disponible en: <http://infralatam.info/>

¹²³ Dumitrescu, A., Smith, G., Osborne, T. "Guatemala. Elements of a transport and logistic strategy", Banco Mundial, 2015.

¹²⁴ Para mejorar la movilidad urbana, el Gobierno está evaluando implementar, bajo un esquema público-privado, un metro riel que reduzca los tiempos de traslado en Ciudad de Guatemala, y mejore la competitividad y la calidad de vida de los ciudadanos.

¹²⁵ Duran, J. "Evaluación de los efectos de la aplicación de un Programa Centroamericano de Facilitación del Comercio", CEPAL, 2015.

¹²⁶ Datos de inversión en infraestructura económica en ALC, disponible en: <http://infralatam.info/>

¹²⁷ Precio de acceso a 1GB internet móvil. International Telecommunication Union. "Measuring the information society report", 2016.

¹²⁸ El precio base de una suscripción mensual a internet (US\$19,5) es menor a la media regional (US\$21,7).

(Kbps), inferior a la velocidad promedio de Centroamérica de 3,445 Kbps¹²⁹, lo que muestra áreas de mejora a futuro.

- 3.31 Respecto al sector energía, aunque los costos de la electricidad se han reducido en años recientes, Centroamérica continúa siendo la región con los costos más elevados del continente. Datos de 2011 muestran que el precio promedio de la energía en el sector industrial en Centroamérica fue de 17 centavos US\$/kWh mientras que el promedio de ALC fue de 15,7 centavos US\$/kWh¹³⁰, lo que refleja espacios de mejoras para dinamizar el sector y beneficiar el desarrollo industrial. Adicionalmente, la alta participación de los combustibles fósiles en la matriz de generación (42% en 2015¹³¹) representa un riesgo ante las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo. El alto uso de combustibles líquidos derivados del petróleo, junto con un aumento significativo de uso de carbón, incrementan las emisiones de CO2 en contravía con la agenda de cambio climático del país. Las acciones orientadas a la promoción de energías renovables han contribuido a la diversificación de la matriz hacia fuentes renovables, y en 2015 el 58% de la matriz se derivó de dichas fuentes. Sin embargo, dicho porcentaje es inferior al promedio centroamericano (67%), lo que refleja la necesidad de continuar promoviendo la diversificación de la matriz, a través de fuentes renovables y con el ingreso de gas natural para reducir la volatilidad de precios y las emisiones de CO2.
- 3.32 El esfuerzo para diversificar la generación doméstica debe acompañarse del fortalecimiento del sistema de transmisión eléctrica (mejora, reposición y nuevas obras) a fin de mejorar la calidad del servicio. Entre los retos que enfrenta el sistema de transmisión destacan¹³²: la baja inversión, situada en 0,55% del PIB en 2014, la mitad del promedio de ALC (1% del PIB)¹³³; el diseño radial de la red eléctrica, el cual es vulnerable a fallas en fuentes de generación o estaciones de transmisión y sub-transmisión; así como la sobre expansión en las redes de distribución, que en conjunto afectan la calidad del servicio al usuario final. En 2010, el promedio de interrupciones anuales en el servicio eléctrico para empresas de América Latina fue de 33,6 ocasiones, con una duración aproximada de 1,4 horas. Guatemala reporta un promedio de 26,4 interrupciones con una duración aproximada de 1,1 horas¹³⁴. Este fenómeno afecta con mayor intensidad a las zonas rurales, que en 2014 registraron más de 50 horas al semestre sin energía eléctrica. De acuerdo al Plan de Expansión de Transmisión Nacional 2016 se requieren 1,500 km de líneas de transmisión para reforzar el sistema y mejorar la calidad del servicio al usuario final, especialmente en el occidente y norte del país¹³⁵ donde existen las mayores tasas de pobreza. La baja disponibilidad y confiabilidad del servicio se traduce en una reducción de horas productivas, de estudio o trabajo dentro del hogar, conllevando importantes rezagos de formación de capital humano. Asimismo, dichas deficiencias, se traducen en bajas tasas de productividad en las firmas, al restringirles usar el máximo potencial de su capital instalado. En el largo plazo, esta

¹²⁹ AKAMAI. "State of the Internet", 2016. Disponible en: <https://www.akamai.com/>

¹³⁰ Gabriel Salazar. "Tarifas eléctricas en América Latina y el Caribe: análisis conceptual y comparativo", basado en datos de la Organización Latinoamericana de Energía, 2013.

¹³¹ MEM. "Matriz de generación 2011-2015", 2016. El porcentaje corresponde a la generación por carbón y petróleo. El promedio 2013 de ALC para estas mismas fuentes fue de 43%. CEPAL. "Las energías renovables no convencionales en la matriz de generación eléctrica", 2017.

¹³² BID. "Guatemala. Desafíos de Desarrollo", 2016.

¹³³ Datos de inversión en infraestructura económica en ALC, disponible en: <http://infralatom.info/>

¹³⁴ Banco Mundial, "Enterprise surveys", 2016.

¹³⁵ MEM. "Plan Indicativo de Generación y Transmisión de 2016", 2017.

situación, de bajo acceso y confiabilidad, se traduce en desincentivos para inversiones, reduciendo oportunidades laborales y mejoras en ingresos¹³⁶.

- 3.33 La evolución del sector ha contribuido también al posicionamiento del país en el Mercado Eléctrico Regional (MER) del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). Guatemala es el principal exportador neto de energía hacia Centroamérica (490 GWh netos en 2014)¹³⁷, y es importador neto con México, situación que ha permitido la generación de beneficios económicos para el país (aproximadamente US\$87,7MM entre 2013 y 2015), y contribuye a reducir los precios mayoristas de la electricidad en los mercados nacionales de América Central¹³⁸.
- 3.34 Mientras que a nivel agregado no se observa el acceso al financiamiento como restricción activa al crecimiento, las disparidades de acceso entre firmas de diferente tamaño sí representan un obstáculo importante para el país. A pesar de representar más del 90% de las empresas del país, las MIPYMES enfrentan serios desafíos de acceso a crédito. Únicamente el 12% de las MIPYMES guatemaltecas tienen acceso a financiamiento¹³⁹, y en los casos donde reciben financiamiento, éste sólo cubre entre el 15% y el 25% de la inversión total, figurando entre las coberturas más bajas de AL¹⁴⁰; lo que obstaculiza mejoras de productividad de estas firmas, además de la generación de empleos¹⁴¹. El esquema de empresas ancla, que enlaza a grandes empresas con MIPYMES, podría atender este reto por medio del financiamiento directo ofrecido por las grandes empresas o el reforzamiento de la capacidad de las MIPYMES para obtener créditos de los bancos gracias a su vínculo con una empresa grande. Este enfoque resulta particularmente relevante para Guatemala, dado que la proporción de inversiones de firmas medianas y pequeñas financiadas a través de crédito de proveedores es mayor que en el resto de Latinoamérica¹⁴².
- 3.35 Las intervenciones del Grupo BID, tanto en cartera activa como las nuevas que se identifiquen, apoyarán la implementación de este Pilar por medio de: (i) la ampliación y modernización de la infraestructura logística, incluyendo pasos de frontera, carreteras, transporte urbano, puertos, aeropuertos e instalaciones logísticas, así como el aumento en los servicios de internet; (ii) la generación de energía renovable y gas, a través del incremento de la participación de dichas fuentes en la matriz de generación eléctrica, así como mejoras en el sistema de

¹³⁶ Véase: (i) Alby, P., Dethier, J., Straub, S. "Firms Operating under Electricity Constraints in Developing Countries", *World Bank Economic Review*, 2013, vol. 27, issue 1, 109-132; (ii) Allcott, H., Collard-Wexler, A. O'Connell, S. "How Do Electricity Shortages Affect Productivity? Evidence from India", *The American Economic Review*, vol. 106, issue 3, 587-624; (iii) Kitchens, Carl, and Price Fishback. 2015. "Flip the Switch: The Impact of the Rural Electrification Administration 1935–1940." *The Journal of Economic History* 75 (4): 1161–95; (iv) Fisher-Vanden, K., Mansur, E., Wang, Q. "Costly Blackouts? Measuring Productivity and Environmental Effects of Electricity Shortages" *The National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 17741*, 2012.

¹³⁷ Nicaragua ocupó el segundo lugar con exportaciones netas de 27 GWh. Duran, J. "Evaluación de los efectos de la aplicación de un Programa Centroamericano de Facilitación del Comercio", CEPAL, 2015.

¹³⁸ Según estimaciones recientes, mayores niveles de integración energética permitirían una reducción promedio regional de 8,4 % en los costos de la electricidad. BID, 2017.

¹³⁹ BID. "Guatemala. Desafíos de Desarrollo", 2016.

¹⁴⁰ Sanchez, S. Scott, K., Lopez, H. "Diagnóstico Sistémico de País", Banco Mundial, 2015.

¹⁴¹ Se estima que las PYMES emplean al 79% de trabajadores en el departamento de Guatemala y al 92% en el resto del país. Ídem.

¹⁴² A 2010, 13,4% de las inversiones realizadas por firmas pequeñas y 18,1% de las provenientes de firmas medianas fueron financiadas por crédito de proveedores, comparado con 7,4% para firmas pequeñas y 7,6% para medianas en el resto de la región. Banco Mundial. *World Enterprise Survey*, 2017.

transmisión e inversiones en materia de integración eléctrica; y (iii) la mejora en el acceso a financiamiento de las MIPYMES, por medio de empresas ancla y/o instituciones financieras. En esta última área la CII y el FOMIN impulsarán iniciativas de cadenas de valor, acceso al crédito, emprendimiento y productividad. La implementación de estas intervenciones podría contribuir a la reducción de la pobreza de las familias rurales gracias a la potencial inclusión en nuevos mercados. En materia de infraestructura, se explorará la creación de Asociaciones Público-Privadas en proyectos definidos como prioritarios por el Gobierno¹⁴³.

- 3.36 Las actividades bajo este Pilar se alinean con los desafíos de exclusión social y desigualdad; bajos niveles de productividad e innovación; e Integración económica rezagada, establecidos en la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, y con los objetivos de ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura, establecer marcos institucionales idóneos, mejorar la infraestructura regional, incorporar empresas en cadenas de valor, y propiciar la alineación de instrumentos y políticas de integración. Asimismo, las áreas identificadas contribuyen a las prioridades estratégicas del Plan de Negocios de la CII en los pilares de selectividad estratégica, enfoque sistémico y efectividad en el desarrollo. Además, las actividades de este Pilar están contempladas dentro de los segmentos prioritarios de infraestructura y sector empresarial identificados en el Plan de Negocios de la CII, así como los siguientes ámbitos prioritarios de intervención que aparecen en el mismo: (i) aumentar el acceso de las MIPYME a financiamiento y asistencia técnica; (ii) promover la infraestructura para el desarrollo; (iii) apoyar a la innovación y el desarrollo tecnológico; (iv) impulsar la provisión de bienes y servicios básicos por entidades privadas, las oportunidades de generación de ingresos y movilidad social para las poblaciones vulnerables y; (v) fomentar el crecimiento respetuoso del medio ambiente. Se espera que las acciones bajo este pilar contribuyan a las metas planteadas en el PAPTN en materia de productividad.
- 3.37 **Temas transversales.** Las acciones en justicia, salud, educación, agua y saneamiento y energía incluirán en su diseño un mayor análisis sobre los aspectos socioculturales del territorio y los impactos sociales, la gobernanza local, y el fomento de la participación de las comunidades en los programas, especialmente aquellos en áreas rurales e indígenas. Asimismo, se tomarán en cuenta elementos que contribuyan a mejorar la igualdad de género y la promoción de mecanismos de participación ciudadana para la mujer, según sea pertinente.
- 3.38 El cambio climático incide en las áreas de energía, salud y cadenas de valor agrícolas, por lo que las iniciativas a implementar, mediante sinergias con la CII, incluirán medidas de gestión del riesgo de desastres, adaptación y mitigación al cambio climático, a la vez que se continuará brindando asistencia técnica al país en estos aspectos. Asimismo, las acciones del Grupo BID buscarán apoyar las metas establecidas en el Plan Nacional de Cambio Climático 2016 en las áreas de: (i) salud humana, con el incremento de infraestructura de primer y segundo nivel de atención en zonas vulnerables al cambio climático; (ii) recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas, a través de la Estrategia Nacional de Deforestación Evitada y Degradación de Bosques, y del Programa de Inversión Forestal con la priorización de acciones en territorios relevantes para la regulación hídrica y la conservación forestal¹⁴⁴; (iii) agricultura, ganadería y seguridad alimentaria,

¹⁴³ Por ejemplo: el Metro Riel, el Puerto Intermodal Tecún Umán y la Vía Express Nororiental.

¹⁴⁴ Estas intervenciones, junto con la vinculada al uso eficiente leña como fuente de cocción citada en el numeral (v) de este párrafo, contribuyen al cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones

mediante el incremento de la producción de granos básicos y cultivos tradicionales en el corredor seco y el uso de prácticas agrícolas ambientalmente sostenibles y de tecnología “climate-smart”. Además, se tomarán en cuenta las lecciones derivadas de los proyectos en la región de Chixoy, considerando su impacto en desarrollo rural; (iv) gestión Integrada de los recursos hídricos, por medio del aumento de la población con acceso a agua potable; y (v) energía, a través del aumento de la energía renovable en la matriz de generación eléctrica y de iniciativas para el uso eficiente de la leña como fuente de energía para cocción, que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivados del consumo de leña y los impactos en la salud, especialmente de mujeres y niños, de poblaciones indígenas y rurales.

- 3.39 **Área de diálogo.** Guatemala es uno de los países menos urbanizados de Centroamérica, con aproximadamente la mitad de la población considerada urbana. Sin embargo, está experimentando una de las tasas de crecimiento urbano más altas en la región (3,4%). Mucho de este crecimiento lo están absorbiendo las ciudades intermedias, generando retos importantes en la provisión de servicios, pero también una oportunidad de inclusión a través del empleo¹⁴⁵. Como parte de la iniciativa “Ciudades Emergentes y Sostenibles”¹⁴⁶, mediante el diálogo y la asistencia técnica, el Banco abordará los retos de desarrollo de las ciudades intermedias. Considerando el impacto de la migración rural en el crecimiento urbano, las actividades de dialogo se focalizarán en los territorios priorizados en el PAPTN.

IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO ESTIMADO

- 4.1 La estabilidad macroeconómica registrada en los últimos años ha permitido que el país tenga acceso a los mercados domésticos e internacionales, así como fuentes de financiamiento multilateral para cubrir sus necesidades brutas de financiamiento, las cuales se estiman, en promedio, en US\$2.031 millones anuales para el periodo 2017-2020. Considerando la magnitud de los retos al desarrollo priorizados en este mismo lapso, se prevé que el país continúe haciendo uso de dichos mecanismos para cubrir sus necesidades de financiación.
- 4.2 Los avances en la ejecución de la cartera serán el elemento principal a tener en cuenta en el diálogo de programación de nuevas operaciones. Por este motivo, no se considerarán nuevas intervenciones en sectores donde se cuente con operaciones activas clasificadas, según el sistema de monitoreo de cartera del Grupo BID¹⁴⁷, en situación de problema si éstas no cuentan con un plan de acción correctivo acordado con el Gobierno.
- 4.3 Bajo este contexto, y sujeto al cumplimiento de lo estipulado anteriormente, el promedio anual previsto durante el período de la Estrategia es de US\$130 millones en aprobaciones y US\$163 millones en desembolsos; por lo que el apoyo estimado

de gases de efecto de invernadero que Guatemala ha priorizado en su Contribución Nacional Determinada ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

¹⁴⁵ Central America Urbanization Review. “Making Cities Work for Central America”, Report No. ACS18375, The World Bank Group, 2016.

¹⁴⁶ En 2015, como parte de esta iniciativa, se elaboró el “[Diagnóstico de Competitividad y Desarrollo Económico Local de la ciudad de Quetzaltenango](#)” bajo el cual se analizó la competitividad del municipio, se identificaron áreas que limitan su desarrollo y se elaboró una estrategia / plan de acción para atender tales desafíos.

¹⁴⁷ Informe de Seguimiento del Progreso (PMR).

para el período 2017-2020 sería de US\$521 millones en aprobaciones SG, mientras que los desembolsos se estiman en US\$650 millones. Bajo estos supuestos, al final de la Estrategia, el Banco representaría el 32% de la deuda multilateral y el 23% de la deuda pública externa.

V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

5.1 **Aspectos para mejorar la ejecución de la cartera.** La atención a los bajos niveles de ejecución que caracterizan a la cartera del Banco en Guatemala constituye un área de atención especial dentro de la EBP dada su capacidad de afectar la implementación de los programas acordados con el país y de alcanzar los resultados previstos. Para mejorar el ritmo de desempeño y la efectividad de las operaciones se impulsarán las siguientes medidas, las cuales se alinean con las lecciones aprendidas identificadas en la sección II y las recomendaciones de OVE:

a. **Nuevas operaciones:** (i) diseñar programas con resultados acotados a las capacidades y contextos locales, brindando especial atención a la gobernanza local y a la cosmovisión de los pueblos indígenas, según corresponda; (ii) analizar con el MINFIN la puesta en marcha de mecanismos de ejecución que agilicen el desempeño de los proyectos de inversión pública, incluyendo la posibilidad de financiar la remuneración de funcionarios públicos que formen parte de las unidades ejecutoras financiadas con recursos de los programas del Banco, con base en lo estipulado en la legislación nacional¹⁴⁸ y siempre en cumplimiento con la política de gastos elegibles del Banco, de forma que cuenten con los niveles necesarios de autonomía técnica y administrativa para llevar a cabo las acciones previstas, lo que reduciría la rotación de personal y contribuiría a mejorar las capacidades institucionales de dichas unidades. Adicionalmente, se prevé que las auditorías de los programas se realicen de acuerdo a las políticas del Banco, para lo cual se capacitará a funcionarios del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y de la Contraloría General de Cuentas (CGC); (iii) apoyar el diseño y la ejecución de los programas con recursos de cooperación técnica; (iv) explicitar la aplicación de políticas de adquisiciones del BID y el uso de instrumentos estándar de gestión de proyectos; (v) definir el plan de adquisiciones y contar con pliegos finales para iniciar las licitaciones; (vi) coordinar con MINFIN para incluir dentro del Presupuesto General del Estado, asignaciones presupuestarias plurianuales para los programas del Banco; y (vii) sincronizar las aprobaciones con la elaboración del Presupuesto General del Estado.

b. **Cartera activa:** (i) condicionar las extensiones de plazo al último desembolso únicamente para recursos asignados a licitaciones adjudicadas; (ii) fortalecer los criterios de selección de contratistas; (iii) mejorar la calidad de la pre-inversión; (iv) sostener reuniones periódicas con el MINFIN y la CGC para revisar los avances de la cartera y acordar acciones que agilicen la ejecución; (v) incluir el acompañamiento de asociaciones civiles de transparencia en los procesos de adquisiciones y rendición de cuentas de los programas del Banco; (vi) fortalecer la gestión de operaciones, a través de mayor seguimiento al cumplimiento de los contratos de préstamo y a la estandarización de los

¹⁴⁸ El artículo 80 de la Ley Orgánica del Presupuesto indica la posibilidad de financiar la remuneración de funcionarios públicos en unidades ejecutoras de programas financiados con recursos externos, siempre que los contratos de préstamos, los convenios de donación, o bien los decretos que los aprueban, lo reflejen de manera explícita.

instrumentos de planificación; y (vii) continuar potenciando sinergias entre la cartera activa y los territorios priorizados por el PAPTN, así como en la región de Chixoy.

- 5.2 **Atención a pueblos indígenas.** Las brechas persistentes de acceso y calidad en la provisión de servicios sociales básicos para los pueblos Maya, Xinca y Garífuna requieren un enfoque innovador e integral en el territorio que permita una mayor participación de dichas poblaciones en la definición y modalidades de los servicios sociales y de infraestructura. Para ello, se profundizará en el conocimiento de las diferentes cosmovisiones, y estudiarán los aspectos de gobernabilidad local en coordinación con las asignaciones presupuestarias a nivel nacional. Tanto las acciones que se implementen en la región de Chixoy, como las nuevas iniciativas a impulsar, tomarán en cuenta estos insumos, fruto de la coordinación del Banco con la CII, como parte de su diseño.
- 5.3 **Uso de Sistemas Nacionales.** Para la gestión y supervisión de las operaciones, el Banco utiliza el Sistema Integrado de Administración Financiera, en lo que concierne a los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y reportes, así como el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS), como mecanismo para la publicación de los procesos de adquisiciones y contrataciones. Durante el período de la Estrategia, el BID continuará trabajando con el Gobierno, apoyando el fortalecimiento y la modernización de la CGC, con miras a reducir la brecha con estándares internacionales, aumentar la transparencia y eficiencia operativa y que los sistemas de auditoría interna y externa nacional, puedan ser utilizados para la supervisión y auditoría de los proyectos financiados por el BID. De forma complementaria, se tiene previsto asistir al MINFIN en los esfuerzos iniciados por adoptar Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en la implementación de las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y del Registro General de Adquisiciones del Estado. De igual forma, se tiene planificado avanzar en la validación de la Subasta Electrónica Inversa como sistema nacional para su uso, hasta el umbral de comparación de precios, en la ejecución de las operaciones. Adicionalmente, se apoyarán acciones que conlleven a la aplicación del diagnóstico MAPS¹⁴⁹, e identificar acciones para el fortalecimiento y mejora de la transparencia de las compras públicas en Guatemala.
- 5.4 El siguiente cuadro resume el estatus de sistemas nacionales en Guatemala y su uso estimado durante el periodo de la Estrategia 2017-2020:

Cuadro 2. Sistemas Nacionales

Uso de sistemas nacionales	Línea de base 2015 ¹⁵⁰	Uso estimado 2020	Acciones previstas durante la EBP
Presupuesto	100%	100%	
Tesorería	100%	100%	
Contabilidad	100%	100%	Acompañamiento al Gobierno en el proceso de implementación de NICSP.
Reportes e Información Financiera	100%	100%	

¹⁴⁹ Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas (MAPS, por sus siglas en inglés).

¹⁵⁰ Al 31 de diciembre de 2015. El uso reportado en los sistemas de auditoría interna, Control Externo, comparación de precios, consultoría individual, LPN parcial y LPN avanzada, corresponde al uso en préstamos de reforma de políticas, que, por su naturaleza, implican el uso de los sistemas nacionales.

Uso de sistemas nacionales	Línea de base 2015 ¹⁵⁰	Uso estimado 2020	Acciones previstas durante la EBP
Auditoría Interna	15%	20%	Acompañamiento para mejorar la supervisión y revisiones ex post en entidades ejecutoras
Control Externo	15%	20%	Apoyo y acompañamiento a la CCR para fortalecer la institucionalidad de la entidad, ejecución de su plan estratégico y adoptar ISSAI
Sistema Informativo	100%	100%	
Comparación de Precios	15%	20%	Validación de la subasta electrónica inversa.
Consultoría Individual	15%	0%	
LPN Parcial	15%	0%	
LPN Avanzado	15%	0%	

- 5.5 **Coordinación con otros cooperantes.** El Banco continuará el diálogo y la coordinación operativa en: (i) Salud y Nutrición, con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Fundación PepsiCo, el Gobierno de Japón, y con las fundaciones Bill y Melinda Gates, y Carlos Slim en el marco de la Iniciativa Salud Mesoamérica; (ii) Agua y Saneamiento, con la AECID por medio del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe; (iii) Finanzas Públicas, con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial (BM), la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GIZ) y las agencias de cooperación del Gobierno estadounidense (USAID y OTA)¹⁵¹; (iv) Seguridad Ciudadana, con la Unión Europea (UE); y (v) Cambio Climático, con el BM, USAID, UE, GIZ, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros. Adicionalmente, en el marco del PAPTN, se continuarán los esfuerzos de coordinación con las agencias del Gobierno de EE.UU. involucradas.

VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgo político.** Este riesgo posee dos dimensiones: por una parte, la alta fragmentación política de la Asamblea Nacional hace necesaria la construcción de alianzas por parte del partido oficial para aprobar los programas y reformas respaldadas por el Banco, lo que podría generar retrasos en el proceso de ratificación legislativa de las operaciones. Por otra parte, la alta rotación de funcionarios de alto nivel y los problemas de integridad registrados recientemente en distintos niveles del sector público, contribuyen a los bajos ritmos de ejecución de la cartera. Para mitigar estos riesgos, el Banco continuará las acciones de comunicación y difusión de los programas con el órgano legislativo; fortalecerá la coordinación al más alto nivel con el MINFIN y las UE a fin de acordar e implementar los acuerdos de ejecución de cartera; y continuará monitoreando de manera cercana los procesos financieros y fiduciarios relacionados a la cartera del Banco.
- 6.2 **Riesgos de ejecución.** Los principales factores que podrían obstaculizar las acciones para mejorar la implementación de la cartera son: (i) *técnicos*: incumplimiento de contratos por parte de contratistas, baja participación de oferentes en procesos de licitación, excesivos procesos de control por parte de los ejecutores, rotación y/o ausencia de personal y limitadas capacidades técnicas en las UE;

¹⁵¹ Office of Technical Assistance, U.S. Department of the Treasury.

factores que podrían además ralentizar la inversión de las ventanillas del sector privado en el país; y *(ii) políticos*: cambios constantes en las prioridades de inversión pública, influencia política y problemas de integridad en las licitaciones, y limitadas asignaciones presupuestarias. La materialización de tales riesgos, junto con posibles demoras en la implementación de las medidas para mejorar la cartera, podrían derivar en cancelaciones de préstamos y/o reducciones en las extensiones al plazo de último desembolso de préstamos durante el período de la Estrategia. Para mitigar estos riesgos, el Banco implementará las acciones detalladas en la sección V (párrafo 5.1), las cuales se espera conlleven a acelerar la ejecución.

- 6.3 Riesgos de desastres naturales.** Guatemala es vulnerable ante eventos climáticos extremos y sísmicos, siendo los más recurrentes las lluvias intensas (inundaciones y deslizamientos) y las sequías que han afectado al país en los últimos años¹⁵². El mayor riesgo catastrófico de desastres se asocia con eventos sísmicos con una pérdida anual esperada de US\$619 millones¹⁵³, seguido por huracanes con valores estimados de pérdida anual esperada de US\$393 millones¹⁵⁴. El riesgo de desastres podría perjudicar con mayor intensidad a las poblaciones de las zonas urbanas marginales, rurales e indígenas, e impactar el desempeño productivo del país. Para mitigar estos riesgos, las operaciones tomarán en cuenta en su diseño medidas de mitigación según las particularidades de cada sector, y para aquellas en cartera, se analizarán los riesgos y las medidas que puedan implementarse en la ejecución. Durante la Estrategia se identificarán espacios de colaboración con otros donantes que permitan maximizar los recursos y coordinar acciones en el sector.

¹⁵² Durante el período 1998-2014, se registraron ocho eventos hidrometeorológicos ligados al cambio climático que representaron pérdidas y daños acumulados superiores a US\$3,5 mil millones, afectando principalmente la infraestructura, la agricultura y la salud. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2015.

¹⁵³ Evaluación de Riesgos Naturales – América Latina. “Perfil de Riesgo Catastrófico de Guatemala”, BID, 2010.

¹⁵⁴ BID. “Estimación de la amenaza y el riesgo probabilista por huracán en Guatemala, Incorporando el impacto asociado al cambio Climático”, Nota Técnica IDB-TN-667, 2014.

ANEXO I: MATRIZ DE RESULTADOS INDICATIVA

Prioridad del Gobierno	Área prioritaria	Objetivo Estratégico	Resultados Esperados	Indicadores	Línea de Base, Fuente y Año
Transparencia	Gestión pública y transparencia	Fortalecimiento de las finanzas públicas	Aumentar los ingresos tributarios	Recaudación Tributaria Neta sobre el PIB nominal	10,2%, MINFIN, 2015
		Fortalecer el marco institucional contra el lavado de dinero y la corrupción	Reducción de la vulnerabilidad del país ante el lavado de activos, la financiación al terrorismo y la corrupción	Índice de Lavado de Dinero de Guatemala ¹⁵⁵ .	5,78 puntos, Instituto de Gobernanza de Basilea, 2015
		Fortalecer el Ministerio Público	Reducir la impunidad	Impunidad acumulada en el sistema de justicia ¹⁵⁶ Tasa de casos de delitos de violencia contra la mujer convertidos en solicitud de acusación ¹⁵⁷	99%, CICIG, 2014. 4,4%, Ministerio Público, 2015
Salud y Educación	Reducción de la pobreza y la desigualdad	Fortalecer la cobertura y la calidad de la red integrada de servicios de salud	Mejorar la salud materno-infantil	Esperanza de vida al nacer (mujeres)	76,1 años, PNUD, 2015
				Atención especializada en el parto (%)	66,5%, ENSMI, 2014-2015
				Tasa de mortalidad materna	113 muertes por 100 mil nacidos vivos, MSPAS, 2015
				Tasa de mortalidad infantil	28 muertes por 1000 nacidos vivos, ENSMI, 2014-2015
				Porcentaje de menores de 2 años que cuenta con esquema completo de vacunación	59%, ENSMI, 2014-2015
		Reducción de los niveles de desnutrición crónica en menores de 5 años	Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años	46,5%, ENSMI, 2014-2015	
		Mejorar el acceso a servicios de educación de calidad	Incremento en los niveles de cobertura en preprimaria	Tasa de cobertura neta en preprimaria (niños de 5 y 6 años)	45,6%, MINEDUC, 2013
			Mejorar los niveles de aprendizaje en primaria	Tasa de estudiantes con resultado satisfactorio o excelente en pruebas nacionales de Lectura que residen en los departamentos más pobres del país ¹⁵⁸	33,8%, MINEDUC, 2014
		Ampliar el acceso a servicios de agua y saneamiento	Aumentar el acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento mejorados	Porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	77,8%, ENCOVI, 2014
				Porcentaje de hogares en el área rural con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable ¹⁵⁹	64,4%, ENCOVI, 2014
				Porcentaje de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados	58,3%, ENCOVI, 2014
Porcentaje de hogares en el área rural con acceso a servicios de saneamiento mejorados	28,9%, ENCOVI, 2014				

¹⁵⁵ El índice indica el nivel de riesgo y vulnerabilidades al lavado de activos y financiación del terrorismo. Instituto de Gobernanza de Basilea.

¹⁵⁶ Entendido como la falta de denuncia, investigación, captura, enjuiciamiento, soluciones positivas para las víctimas y/o condena de los responsables de los delitos tipificados en la legislación de Guatemala. CICIG. "Sistema de Medición de la Impunidad en Guatemala", 2015.

¹⁵⁷ Este indicador será medido por medio de las acciones que se implementen en la Fiscalía Distrital de Jalapa como parte del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público (GU-L1095).

¹⁵⁸ Corresponde al promedio de los departamentos: Alta Verapaz, Totonicapán, Sololá, Quiché y Huehuetenango.

¹⁵⁹ Las acciones del Banco en materia de acceso a agua potable y saneamiento mejorado previstas para las áreas rurales contribuirán a reducir las brechas de cobertura en poblaciones pobres y pueblos indígenas.

Prioridad del Gobierno	Área prioritaria	Objetivo Estratégico	Resultados Esperados	Indicadores	Línea de Base, Fuente y Año
Desarrollo económico	Desarrollo del sector privado	Ampliar y modernizar la infraestructura logística	Mejorar el desempeño logístico del país	Índice de Desempeño Logístico de Guatemala (ranking, #) ¹⁶⁰	111 (2016), Banco Mundial
		Promover la generación de energía renovable y gas	Incrementar la participación de fuentes renovables y gas en la matriz de generación eléctrica	Participación de fuentes renovables y gas en la matriz de generación eléctrica	Fuentes renovables: 58% (2016), MEM Gas: 0% (2016), MEM
		Facilitar el acceso al financiamiento de las PYMES	Incrementar el acceso a financiamiento de las MIPYMES	Porcentaje de pequeñas y medianas empresas que usan los bancos ¹⁶¹ para financiar inversiones	Pequeña: 17,4% Mediana: 27,1% (2010), Banco Mundial

¹⁶⁰ El puntaje general del Índice de Desempeño Logístico (IDL) refleja las percepciones de la logística de un país basadas en la eficiencia del proceso del despacho de aduana, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la facilidad de acordar embarques a precios competitivos, la calidad de los servicios logísticos, la capacidad de seguir y rastrear los envíos, y la frecuencia con la cual los embarques llegan al consignatario en el tiempo programado. El índice varía entre 1 y 5, donde el puntaje más alto representa un mejor desempeño. El IDL es un indicador de percepción basado en encuestas efectuadas a profesionales del sector logístico. Banco Mundial, 2015.

¹⁶¹ Entendido como el uso de bancos privados o estatales para financiar la adquisición de activos en el año de referencia. Banco Mundial, "Enterprise surveys indicator descriptions", 2016.

MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES

Objetivos Estratégicos del Grupo BID	Resultados esperados durante EBP	Indicador	Línea de Base 2015	Metas indicativas	Periodicidad
Fortalecer e incrementar el uso de Sistemas Nacionales Fiduciarios	Avance en el proceso de implementación de NICSP	% de avance del plan de implementación para la adopción de NICSP desarrollado y en ecuación	Mandato legal para adoptar NICSP	25%	Al final del período de la EBP
	Fortalecimiento de la gestión de auditoría interna	% de proyectos con supervisiones y revisiones ex post, realizadas por auditores internos	0%	20%	Al final del período de la estrategia
	CGC fortalecida y actuando de acuerdo a normativa internacional	% de Implementación de normas de auditoría gubernamental, en armonía con las ISSAI	SAI-PMF 2015 Plan Estratégico 2016-2018	100%	Al final del período de la EBP
	Definición de áreas prioritarias de intervención a partir del diagnóstico del sistema nacional de Compras Públicas de acuerdo a la metodología OCDE/CAD	Diagnóstico del sistema y subsecuente Plan de Acción	Diagnóstico OCDE/CAD2010	Diagnóstico realizado	Al final del período de la EBP
	Subasta Electrónica Inversa validada como sistema nacional, hasta el umbral de comparación de precios,	Subasta Electrónica Inversa aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco	Subasta electrónica inversa regulada en la Ley de Contrataciones del Estado	Método validado	Al final del período de la EBP

ANEXO II: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicadores sociales							
Población (millones)	14,4	14,7	15,1	15,5	15,9	16,3	16,7
Tasa de pobreza (%)	n.d	53,7	n.d	n.d	59,3	n.d	n.d
Tasa de pobreza extrema (%)	n.d	13,3	n.d	n.d	15,3	n.d	n.d
Tasa de desempleo (%)	3,7	4,1	2,9	3,0	2,9	2,7	2,4
PIB per cápita (US\$, PPP)	6.532,8	6.798,8	6981,5	7.206,7	7.476,1	7.706,7	n.d
PIB nominal (millones US\$)	41.330,2	47.628,2	50.384,9	53.837,5	58.701,5	63.760,6	68.743,7
PIB nominal per cápita (US\$)	2.877,8	3.237,0	3.342,6	3.487,2	3.713,7	3.941,6	4.154,2
Sector Real (Δ%)							
PIB nominal US\$	9,6	15,3	5,7	6,8	9,1	8,6	7,8
PIB real	2,9	4,2	3,0	3,7	4,2	4,1	3,1
Consumo	3,9	3,7	3,4	3,9	4,1	5,1	3,5
Privado	3,4	3,6	3,1	3,7	3,9	5,8	4,2
Gobierno	7,8	4,1	5,8	5,6	5,9	-0,1	-2,4
PIB nominal per cápita US\$	7,0	12,5	3,2	4,3	6,5	6,1	5,4
PIB per cápita	0,4	1,6	0,5	1,2	1,8	1,8	0,75
Índice de precios al consumidor	5,4	6,2	3,4	4,4	2,9	3,1	4,2
Finanzas Públicas (% del PIB)							
Ingresos presupuestarios	11,2	11,6	11,6	11,6	11,5	10,8	11,0
Tributarios	10,4	10,9	10,8	11,0	10,8	10,2	10,4
No tributarios	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Gastos presupuestarios	14,5	14,4	14,0	13,8	13,4	12,3	12,1
Corriente primario	8,9	9,0	9,2	9,2	9,0	8,5	8,5
Capital	4,1	4,0	3,3	3,0	2,9	2,2	2,1
Intereses	1,5	1,5	1,5	1,6	1,4	1,6	1,5
Balance primario	-1,8	-1,3	-0,9	-0,6	-0,4	0,1	0,4
Balance global	-3,3	-2,8	-2,4	-2,1	-1,9	-1,4	-1,1
Necesidades brutas de financiamiento	4,4	4,4	3,6	2,8	3,1	2,8	2,6
Deuda pública	24,4	23,9	24,6	24,8	24,4	24,3	24,0
Sector Externo (% del PIB)							
Cuenta corriente	-1,4	-3,4	-2,6	-2,5	-2,1	-0,3	-0,5
Balanza comercial	-10,3	-10,4	-11,4	-11,5	-10,3	-8,7	-8,6
Balanza de renta	-2,9	-3,5	-2,6	-2,2	-2,6	-2,5	-2,8
Transferencias netas	12,0	10,8	11,2	11,4	11,0	11,1	11,1
Cuenta financiera	4,4	6,5	4,5	4,9	3,1	1,7	1,1
Inversión directa	2,0	2,2	2,4	2,3	2,2	1,7	1,8
Cartera	0,0	-0,1	0,0	1,0	1,4	-0,1	-0,1
Reservas internacionales (mil. US\$)**	5.442	5.737	6.197	6.433	6.587	7.077	7.498

* Gobierno Central, **Excluye pasivos en moneda extranjera del Banco Central con el sistema financiero.

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Ministerio de Finanzas Públicas, Banco de Guatemala e Instituto Nacional de Estadística.

ANEXO III: MARCO DE FINANCIAMIENTO ESTIMADO

Escenario de financiamiento: el promedio anual previsto durante el período de la Estrategia es de US\$130 millones en aprobaciones y US\$163 millones en desembolsos. Al final de la Estrategia, el Banco representaría el 32% de la deuda multilateral y el 23% de la deuda pública externa. La aprobación de nuevas operaciones de inversión en el marco de la EBP estará sujeta a mejorar el nivel de ejecución de la cartera. En tal sentido, los sectores donde se programen nuevas operaciones de inversión no deberán contar con operaciones activas clasificadas, según el sistema de monitoreo de cartera del Grupo BID (PMR), en problema si éstas no cuentan con un plan de acción correctivo acordado con el Gobierno.

Escenario Financiero de Deuda Soberana 2012-2020 (Millones de US\$)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2017-2020
Aprobaciones^{1/}	237,2	-	305,0	150,0	310,0	60,0	270,8	95,2	95,2	521,2
Desembolsos	134,7	311,9	80,5	296,8	32,1	189,9	201,0	221,5	38,1	650,5
Repagos	89,8	115,2	130,2	147,2	144,3	165,0	162,0	169,8	180,4	677,2
Flujo neto de préstamos	44,9	196,7	(49,7)	149,6	(112,2)	24,8	39,0	51,8	(142,2)	(26,7)
Subscripciones	6,3	2,0	2,0	2,0	-	-	-	-	-	-
Flujo neto de capital	38,6	194,7	(51,7)	147,7	(112,2)	24,8	39,0	51,8	(142,2)	(26,7)
Intereses y comisiones	72,2	79,6	78,5	76,3	93,6	88,4	82,1	75,7	69,2	315,4
Flujo neto de caja	(33,6)	115,1	(130,2)	71,4	(205,8)	(63,6)	(43,1)	(23,9)	(211,4)	(342,0)
Deuda al BID	2.216,8	2.414,7	2.356,5	2.500,6	2.388,3	2.413,2	2.452,1	2.503,9	2.361,7	
Deuda BID/PIB (%)	4,4	4,5	4,0	3,9	3,5	3,3	3,2	3,1	2,7	
Deuda BID/deuda externa pública (%)	35,2	34,2	33,5	33,4	29,2	27,9	27,1	25,9	22,8	
Deuda BID/deuda externa multilateral (%)	47,6	48,1	47,9	46,7	40,8	39,3	38,2	36,3	32,1	

1/ Montos sujetos a la disponibilidad del capital financiero del Banco.

ANEXO IV: MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

COUNTRY STRATEGY: DEVELOPMENT EFFECTIVENESS MATRIX	
<p>In August 2008, the Board of Directors approved the Development Effectiveness Framework (GN-2489) to increase the evaluability of all Bank development products. The Development Effectiveness Matrix for Country Strategies (DEM-CS) is a checklist of the elements that are necessary to evaluate a country strategy. It is based on the evaluation criteria developed by the Evaluation Cooperation Group of the Multilateral Development Banks in the "Good Practice Standards for Country Strategy and Program Evaluation."</p>	
COUNTRY STRATEGY: GUATEMALA	
STRATEGIC ALIGNMENT	
<i>Refers to the degree to which the design and objectives of the CS are consistent with the country development challenges and with the government's development plans and priorities.</i>	
EFFECTIVENESS	
<i>This measures whether the country strategy is likely to achieve its intended objectives, through an examination of three dimensions: (i) the quality of the diagnostics on which Bank action is based in each area of work; (ii) the quality of the results matrix for the strategy; (iii) the use and build up of country systems.</i>	
Effectiveness dimensions	
I. Country Diagnosis - Country Development Challenges (CDC)*	Yes/No
- The CDC is comprehensive / holistic / complete	Yes
- The CDC clearly identifies the main development challenges	Yes
- The CDC presents magnitudes of the main development challenges that are based on empirical evidence	Yes
II. Priority Areas Diagnostics	%
- That clearly identify and dimension, based on empirical evidence, the priority area's specific constraints and challenges	100%
- That clearly identify and dimension, based on empirical evidence, the main factors or causes contributing to the specific constraints and challenges	88%
- That provide corresponding policy recommendations	88%
III. Results matrix**	%
- The strategic objectives are clearly defined	100%
- The expected outcomes are clearly defined	100%
- The strategic objectives and expected results that are directly related to the main constraints identified in the Diagnosis	100%
- The indicators are outcome indicators and are SMART	100%
- The indicators have baselines	100%
IV. Vertical logic	Yes/No
- The CS has vertical logic	Yes
* This analysis includes any potential diagnostic document used elaborated to inform.	
** The Results Matrix is composed by indicators that are meaningful to, and capture progress towards, the expected results. The expect results stem from the strategic objectives.	

CS Diagnostic:

As part of the Country Strategy 2017-2020 a country development challenges diagnostic was presented, under the title "Guatemala: Country Development Challenges". The CS diagnostic is comprehensive and based on empirical evidence. Based in this diagnostic and the country dialogue process, the country strategy will focus on three development challenges: I) Improving governance and transparency; (II) Reduction of poverty and inequality; (iii) Private sector development.

-The diagnostic clearly identifies and dimensions, based on empirical evidence, 100% priority area's specific constraints and challenges.

-The diagnostic clearly identifies and dimensions, based on empirical evidence, the main factors or causes contributing to the specific constraints and challenges for 88% of the priority areas.

-The diagnostic provides corresponding policy recommendations for Bank actions, which are based on empirical evidence, for 88% of the priority areas.

Results matrix: *Results matrix: The section of the Results Matrix corresponding to the new strategic area includes 9 strategic objectives for Bank action, 11 expected results and 19 indicators to measure progress.*

- % 100 of the strategic objectives are clearly defined.

- % 100 of the expected outcomes are clearly defined.

- % 100 CS Objectives are directly related to the main constraints identified in the Diagnosis.

- % 100 of the indicators used are SMART.

- % 100 of the indicators have baselines.

Country Systems: *During the new CS period, the IDBG will continue the dialogue and technical support to the government, promoting the strengthening and modernization of CGC, with the objective to: achieve international standards; improve transparency and operational efficiency; promotion of the use of internal and external procurement systems as supervision and audit tools for the IDB projects. Complementary, the IDB will assist MINFIN to adopt: the International Public Sector Accounting Standards; the implementation of the new procurement law; and the reverse electronic auction mechanism. In addition, IDB will support to apply the MAPS diagnosis, and identify actions to strengthen and improve the transparency of public procurement in Guatemala.*

Vertical logic. *The CS has vertical logic.*

RISKS. *This measure three dimensions: (i) identification of factors that actually do or might affect attainment of the proposed objectives; (ii) definition of mitigation measures; and (iii) monitoring mechanisms.*

The Strategy identifies four risks: (i) portfolio execution; (ii) politics; and (iii) natural disasters. Mitigation and monitoring measures have been identified for all the risks.

**ANEXO V. RESPUESTAS DE ADMINISTRACIÓN A LA
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS: GUATEMALA 2012-2016 (RE-503-1)¹⁶²**

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>Recomendación 1 Priorizar, en el diálogo con el gobierno y en el apoyo financiero, los problemas estructurales de gobernanza que limitan la efectividad del Estado. En particular, la baja capacidad recaudatoria y eficiencia y efectividad del gasto público, y problemas de transparencia, limitan la capacidad del Estado para hacer frente a importantes desafíos del país, incluyendo la provisión de servicios básicos a una importante proporción de la población.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo Los estudios elaborados por el Banco como parte de la preparación de la Estrategia 2017-2020, resaltan la importancia de fortalecer la gobernanza en aspectos como la recaudación tributaria, la efectividad del gasto y la transparencia en la gestión pública para mejorar la equidad y el crecimiento. Sin embargo, estos diagnósticos también enfatizan la necesidad de ampliar la calidad y el acceso de los servicios básicos de nutrición, salud y educación, especialmente para la población en situación de pobreza, dada la magnitud de las brechas existentes en Guatemala, que se evidencian en los índices de desnutrición crónica y mortalidad materno infantil, entre otros.</p> <p>Por esta razón, la Administración considera prioritario avanzar ambos aspectos en el diálogo estratégico y apoyo financiero al país, teniendo en cuenta que los temas priorizados en las Estrategias de País y en el apoyo financiero reflejan un acuerdo mutuo con los Gobiernos.</p>
<p>Recomendación 2 Reestructurar y reducir el tamaño de la cartera existente. OVE reitera la recomendación del CPE anterior de adecuar el tamaño de la cartera a la capacidad institucional del país. En diálogo con el gobierno, las operaciones con significativos problemas, altos costos transaccionales para el Banco y país, y consideradas no prioritarias, deberían ser canceladas. El Banco además debe limitar las extensiones de sus operaciones, en particular, debe abstenerse de extender proyectos con pocos avances, y debe establecer criterios específicos sobre el número y tiempos máximos de extensiones de la cartera existente.</p>	<p>De acuerdo En respuesta a la recomendación del CPE anterior de OVE, durante el periodo 2012-2016 el Banco llevó a cabo, en coordinación con el Gobierno, acciones para adecuar el tamaño de la cartera a la capacidad institucional del país, entre las cuales vale destacar: i) cancelación de un total de US\$35,6 millones en operaciones con problemas de desempeño; ii) reorientación de US\$13,5 millones al sector de Transporte para atender mejoras viales en la región de Chixoy; iii) redireccionamiento de recursos de la cartera activa para atender los daños ocasionados por el terremoto de 2012; iv) reducción del ritmo de aprobación de préstamos de inversión, pasando de un total de 8 operaciones entre 2008-2011 a 3 entre 2012-2015 y v) apoyo al fortalecimiento de la gestión y supervisión de la cartera.</p> <p>Asimismo, se implementó una agenda de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las contrapartes locales en materia de gestión financiera y fiduciaria, de adquisición de contratos, y de planificación y monitoreo de programas. No obstante, y como señala OVE en el documento, el complejo contexto institucional y político en el período de evaluación afectó tanto la ejecución de operaciones del Banco en particular, como de la inversión pública en general.</p> <p>Durante la próxima Estrategia, el Grupo BID, en coordinación con el país, continuará monitoreando de</p>

¹⁶² El Directorio Ejecutivo del Banco solicitó a la Administración implementar las recomendaciones 1, 2, 3 (b), 5 y 6.

	<p>cerca la ejecución de la cartera y evaluando las acciones más indicadas para mejorar su desempeño. Conviene resaltar que antes de recurrir a una cancelación o rechazo de prórroga, el Banco, en coordinación con las contrapartes en el Gobierno, también tomará en cuenta el impacto de los proyectos en ejecución en los niveles de inversión, sobre todo en sectores prioritarios donde el BID cuenta con posicionamiento y puede contribuir al logro de resultados.</p>
<p>Recomendación 3 Reorientar el uso de instrumentos de financiamiento hacia el logro de resultados. Dado los importantes problemas estructurales en implementación y limitados avances en las operaciones, el Banco debe explorar nuevos mecanismos basados en resultados y enfocados en la implementación de reformas y medidas iniciadas con el apoyo del Banco. El Banco también debería tener un rol importante apoyando la implementación de estas medidas y logro de resultados para que tengan un efecto más duradero.</p> <p>a) Estructurar los tramos finales de los PBLs con condiciones (en la matriz de política) enfocadas en el cumplimiento de resultados (en lugar de acciones enfocadas en procesos o políticas), que incentiven la implementación de reformas y medidas iniciadas en los primeros tramos de los PBLs.</p> <p>b) Explorar a nivel del Banco la posibilidad de pilotear nuevos enfoques o instrumentos basados en resultados.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo</p> <p>Aunque la Administración está de acuerdo con explorar nuevos mecanismos basados en resultados, considera importante introducir algunas precisiones sobre el alcance y efectividad de algunos aspectos planteados en la recomendación.</p> <p>a) El diseño de los Préstamos Basados en Políticas (PBL, por sus siglas en inglés) se realiza con base en las recomendaciones y criterios estipulados en las directrices sobre preparación y aplicación de PBL (CS-3633-1). En tal sentido, los tramos, incluyendo los últimos de las series, pueden contar con acuerdos de diverso alcance, incluyendo tanto procesos o políticas, como medidas orientadas a implementar las reformas iniciadas en el marco del Programa. El Banco continuará ciñendo su apoyo al país en el marco de estas políticas.</p> <p>Para apoyar la sostenibilidad de las medidas contempladas en los PBLs, el Banco continuará manteniendo un diálogo técnico con el país en los sectores de reforma y evaluará la posibilidad de acompañar la implementación mediante nuevas intervenciones como préstamos de inversión y/o cooperaciones técnicas.</p> <p>b) En cuanto al uso de nuevos enfoques o instrumentos basados en resultados, desde el año 2013, se está implementando en Guatemala la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 (GU-L1001 y GU-G1002), cuya ejecución generará lecciones aprendidas relevantes sobre el uso de la modalidad por resultados en el país.</p> <p>Por otra parte, es importante reconocer que las restricciones a la ejecución que OVE también señala a lo largo de su análisis, de carácter institucional, normativo y coyuntural, podrían afectar la efectividad del instrumento por resultados, al igual que a otros.</p> <p>Adicionalmente, la Administración está en discusiones con el Directorio para la introducción de una nueva modalidad de préstamo basado en resultados ("Results Based Loans). De ser aprobada, dicha modalidad podría ser considerada para Guatemala, especialmente después de verificarse la efectividad de este tipo de intervención bajo la Iniciativa Salud Mesoamérica.</p>

<p>Recomendación 4 Solamente aprobar operaciones que tengan diseños simples y análisis más profundos que permitan minimizar los problemas de diseño de la cartera existente. En el caso de decidir aprobar nuevas operaciones de inversión, los diseños deberían contar con no más de una unidad ejecutora, un número de componentes restringido con productos y especificaciones técnicas claramente definidos. El Banco también debe profundizar sus análisis de las capacidades institucionales para gestionar proyectos y de la viabilidad legal y técnica de sus operaciones, incluyendo la certeza sobre la disponibilidad de terrenos adecuados en el caso de proyectos de infraestructura. Adicionalmente, el Banco, en diálogo con el gobierno, debería incorporar condiciones que aseguren una mayor estabilidad del personal de unidades ejecutoras.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo La Estrategia 2017-2020 en preparación pondrá especial énfasis en la necesidad de diseñar e implementar nuevos mecanismos de ejecución para Guatemala conjuntamente con las autoridades, identificando experiencias exitosas en otros países y de otros cooperantes que puedan ser replicadas en el contexto específico del país.</p> <p>En cuanto a la recomendación de solamente aprobar operaciones que tengan diseños simples, entendemos el espíritu de la misma, sin embargo, es importante señalar que el diseño de un proyecto responde a las características del problema de desarrollo que éste busca resolver y es el resultado de un acuerdo mutuo con el Gobierno, motivo por el cual el BID no puede comprometerse de forma unilateral con un acercamiento pre-definido.</p>
<p>Recomendación 5 Utilizar la Cooperación Técnica principalmente para apoyar la preparación y ejecución de operaciones de préstamo. Dado los significativos problemas en implementación, la aprobación de cooperaciones técnicas para apoyar préstamos debe ser la prioridad. En el caso de llegar a aprobarse CTs para apoyar otras iniciativas prioritarias del gobierno y Banco, estas aprobaciones deben ser más limitadas y acotadas, y tener un vínculo directo con los objetivos estratégicos y líneas de apoyo establecidas.</p>	<p>De acuerdo La Administración coincide con OVE en la importancia de utilizar mayores recursos de Cooperación Técnica (CT) en el diseño y ejecución de los programas de préstamo. Sin embargo, considera que las operaciones de Apoyo al Cliente también juegan un papel importante a la hora de alimentar el diálogo con el país, en la definición de mecanismos alternativos de ejecución, y en la identificación de áreas de apoyo. En tal sentido, este tipo de operaciones deberían continuar siendo una parte importante de la oferta programática del Banco.</p> <p>En cuanto a la solicitud de establecer un vínculo directo de las CT con los objetivos estratégicos, esto es una práctica que el Banco lleva a cabo regularmente y que seguirá realizando. En tal sentido, durante el periodo 2012-2016, el 75% de las CT aprobadas se alineó con los ejes, áreas de diálogo y temas transversales de la Estrategia de País, contrario al comentario de OVE en el documento que califica de disperso y oportunista al uso de estos recursos (ver párrafo 3.7).</p>
<p>Recomendación 6 Redefinir la estrategia de apoyo al sector privado del Grupo BID en el país, enfocándose en las principales restricciones que limitan el desarrollo del sector privado identificadas a partir de un diagnóstico específico del país. En el caso de que se identifique el acceso de financiamiento de PYMES como una de esas restricciones prioritarias, el grupo BID debe reestructurar su actual estrategia de apoyo a través de intermediarios financieros con el objetivo de atender a los segmentos con más necesidades, así como para promover una mayor competencia en el sistema financiero mediante un mejor balance de los intermediarios apoyados.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo A fin de contar con un diagnóstico específico de las necesidades y del contexto del país, durante la formulación de la Estrategia de País 2017-2020 se ha mantenido una estrecha coordinación entre el Banco, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones.</p> <p>Adicionalmente, la CII está desarrollando diversas iniciativas que le permitirán aumentar el impacto en el desarrollo de sus intervenciones; entre ellas, una nueva estrategia de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y de apoyo a través de intermediarios financieros</p>

	<p>Sin embargo, la Administración considera que los resultados relacionados al financiamiento de PYMES no están directamente relacionados al nivel de competencia en el mercado financiero, medida por tamaño de los intermediarios financieros apoyados, en Guatemala¹⁶³ sino a la falta de metas específicas en términos del portafolio relevante. Por este motivo, y en línea con las recomendaciones de OVE en la Evaluación del Trabajo del Grupo BID a través de Intermediarios Financieros (RE-486-2), actualmente todas las operaciones de la CII con intermediarios financieros incluyen metas específicas respecto al portafolio relevante; en el caso específico de financiamiento a PYME, respecto al portafolio PYME.</p>
--	---

¹⁶³ La literatura no es concluyente sobre el impacto de la concentración en el mercado financiero y el acceso al financiamiento (Ver, por ejemplo, Love y Martinez Peria, 2014, “How Bank Competition Affects Firms” Access to Finance, The World Bank Economic Review, y los documentos citados en dicho artículo.)