



Revisión Independiente del Programa de País

Guatemala 2017-2020

Copyright © [2021] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2021**

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

RE-557
Abril 2021

Revisión Independiente del Programa de País
Guatemala
2017-2020

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Reconocimientos	vi
Siglas y abreviaturas	vi
Resumen ejecutivo	viii
Introducción.....	xii
Contexto del Programa de País 2017-2020.....	02
Estrategia del BID con Guatemala 2017-2020.....	08
Alineación del Programa.....	14
Implementación del Programa	22
A. Mejora de la gestión pública y la transparencia.....	29
B. Reducción de la pobreza y la desigualdad.....	31
C. Desarrollo de sector privado	33
Conclusiones.....	36
Referencias y bibliografía.....	40

Anexo

Respuesta de la Administración del BID y BID Invest

Reconocimientos

Este documento fue preparado por Roni Szwedzki (líder de equipo), Claudia Cáceres Saldaña y Andreia Barcellos bajo la dirección general de Ivory Yong-Prötzel, directora de OVE y Monika Huppi, asesora principal.

Siglas y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BM	Banco Mundial
CDC	Retos de desarrollo del país, por sus siglas en inglés
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGS	Con garantía soberana
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CII	Corporación Interamericana de Inversiones (BID Invest)
CPD	Documento de Programación Anual, por sus siglas en inglés
CPE	Evaluación del Programa de País, por sus siglas en inglés
CPI	Índice de Percepción de la Corrupción
CT	Cooperación técnica
DPL	Préstamo para Políticas de Desarrollo, por sus siglas en inglés
EBP	Estrategia del Banco con el País
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil
Fis	Instituciones Financieras, por sus siglas en inglés
FMI	Fondo Monetario Internacional
GOGU	Gobierno de Guatemala
ICPR	Revisión Independiente de Programa del País, por sus siglas en inglés

INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
LAC	América Latina y Caribe, por sus siglas en inglés
MDC	Metodología de diagnóstico de crecimiento
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OD	Objetivo de Desarrollo
ODA	Asistencia Oficial al Desarrollo, por sus siglas en inglés
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAPT	Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
PBI	Producto Bruto Interno
PBL	Préstamos Basados en Políticas, por sus siglas en inglés
PCR	Informe de Terminación de Proyecto, por sus siglas en inglés.
PDER	Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural
PGG	Política General de Gobierno
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PP	Programa de País
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PPI	Prioridades para la Productividad y el Ingreso
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad del Ministerio de Economía
ReTS	Sistema de Seguimiento de Recomendaciones del BID, por sus siglas en inglés
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SGS	Sin garantía soberana
SIB	Superintendencia de Bancos
TFFP	Facilidades de Financiamiento para Comercio al Exterior, por sus siglas en inglés
XSR	Informe Ampliado de Supervisión, por sus siglas en inglés
WDI	Indicadores mundiales de desarrollo, por sus siglas en inglés

Resumen ejecutivo

Propósito. Esta Revisión Independiente de Programa del País (ICPR, por sus siglas en inglés) abarca la Estrategia del Banco con el País (EBP) y el programa de Guatemala durante el período 2017-2020. Las ICPRs evalúan la relevancia de la EBP y proporcionan información agregada sobre el alineamiento y la ejecución del programa. Si la información disponible lo permite, las ICPR también reportan sobre los avances hacia el logro de los objetivos que el Grupo BID se planteó alcanzar en su EBP. Con este producto OVE busca ofrecer información a los Directorios Ejecutivos del BID y BID Invest que sea de utilidad para el análisis de las EBPs que se presenten para su consideración.

Contexto del país. Guatemala es el mayor país de la región centroamericana, tanto por el tamaño de su economía (US\$76.200 millones) como por su población (17,6 millones). Durante el período 2017-2020 el país ha consolidado una política macroeconómica prudente, asociada a un crecimiento con baja volatilidad. Sin embargo, aún persisten desafíos de pobreza (por encima del 55%) y exclusión. La pobreza tiene una dimensión étnica y geográfica, evidenciadas por brechas de ingreso, exclusión de servicios básicos y vulnerabilidad ante crisis naturales y humanitarias. El acceso a servicios básicos, sobre todo en el medio rural, continuó siendo reducido y limita el desarrollo de capital humano. Diagnósticos del BID, BM y FMI coinciden en señalar tres tipos de retos para que el país genere un crecimiento inclusivo: i) reducir las brechas de acceso a servicios sociales, ii) solidificar un modelo de crecimiento con mayor inversión y productividad y iii) reforzar la capacidad institucional del Estado. Estos diagnósticos se encontraban en línea tanto con las prioridades planteadas por el Gobierno para el período 2016-2020 como con los planes del país de largo plazo. Los efectos de la pandemia han confirmado la vigencia de estos retos.

Objetivos Estratégicos EBP. La EBP fijó nueve objetivos estratégicos en tres áreas prioritarias: (i) mejora de la gestión pública y transparencia, (ii) reducción de la pobreza y la desigualdad y (iii) desarrollo del sector privado. También estableció temas transversales: inclusión en el diseño de los aspectos locales, la igualdad de género y el cambio climático. La EBP presentó un cambio de foco con respecto a su antecesora, al incluir el desarrollo del sector privado como área prioritaria. En general, los objetivos estratégicos 2017-2020 resultaron relevantes, considerando los desafíos del país y las

ventajas comparativas por el trabajo previo del Banco. Si bien la EBP consideró adecuadamente las prioridades del país y los objetivos corporativos del grupo BID, la relevancia del objetivo asociado a gas natural fue más débil, no encontrándose en diagnósticos del Banco. La evaluabilidad de la estrategia fue baja, con una mayoría de indicadores propuestos en su matriz de resultados que no permitieron medir el progreso en el período por limitaciones en el sistema estadístico. La EBP presentó un análisis detallado en materia de riesgos de ejecución, políticos y de desastres naturales, previendo acciones de mitigación, especialmente para los riesgos de ejecución. Los riesgos políticos y las medidas de mitigación han sido similares a las de ciclos previos, incluyendo acciones relacionadas con una mejor comunicación y difusión de los programas en el órgano legislativo, sin embargo la coordinación entre los poderes del estado se mantiene como la principal fuente de demora.

Alineamiento del programa. El marco de financiamiento estimado del Banco con Guatemala para 2017-2020 fue de US\$521 millones en aprobaciones con garantía soberana (CGS), menor al del período 2012-2016 y sujeto a planes de mejora de ejecución de operaciones existentes. Al inicio del período de evaluación, las operaciones heredadas establecieron planes de acción y dejaron de estar en alerta, lo cual habilitaba al Banco para realizar nuevas aprobaciones. En este escenario, el BID aprobó un total de cinco préstamos CGS hacia el final del período de programación por US\$480 millones, cifra menor a la esperada por la EBP. El sector privado adquirió mayor peso con el incremento de financiamiento sin garantía soberana (SGS) (nueve operaciones SGS por unos US\$349 millones). La anticipación del programa fue baja: solo se aprobaron un tercio de los préstamos programados para el período (de los 16 préstamos programados por US\$725 millones, solo se aprobaron cuatro CGS y dos SGS por US\$438 millones en total). En 2020, la pandemia, provocó una mayor concreción del correspondiente programa anual. El programa operativo también contó con un importante saldo de operaciones reembolsables heredadas (por US\$593 millones), incluyendo el único PBL del portafolio. Ante un contexto complejo para aprobar nuevos PBLs para reformas profundas, el Banco centró su esfuerzo en ejecutar la cartera heredada, aprobar préstamos de inversión y apoyar la autorización de préstamos por el Congreso de la República (Congreso) que se encontraban retrasados. Por otra parte, BID Invest incrementó la diversidad de instrumentos en su portafolio siendo los más utilizados préstamos senior a Fls para apoyo a PYME. La utilización de Cooperaciones Técnicas (CTs) se focalizó en el apoyo a las operaciones, en línea con la recomendación del CPE previo. Los proyectos aprobados, incluyeron en sus diseños temas transversales de la EBP. El programa estuvo parcialmente alineado con los objetivos estratégicos de la EBP, con cuatro nuevas aprobaciones (tres CGS y una SGS) que no se encontraron alineadas.

La cartera heredada, se concentró en apoyar los objetivos de las áreas prioritarias de mejora de la gestión pública y transparencia, y de reducción de la pobreza y la desigualdad. Por otra parte, las nuevas operaciones se concentraron en el área de desarrollo del sector privado.

Implementación del programa y resultados. En materia de cartera heredada, el Banco cumplió con la mayoría de las acciones propuestas para acelerar su ejecución, lo cual favoreció el cierre de operaciones. En este contexto, el ritmo de desembolsos de la cartera heredada se aceleró, en un principio por la proactividad para ejecutar operaciones antiguas y, posteriormente, como respuesta a la pandemia. Pese a las mejoras de ejecución del portafolio heredado, las aprobaciones menores a las previstas y las demoras en la autorización por el Congreso determinaron que los desembolsos CGS al país fueran menores a lo estimado por la EBP. En cambio, el despliegue de operaciones del sector privado determinó un incremento sustancial de desembolsos SGS en el período. Hacia el final del período se aprobaron nuevas operaciones, que mantienen al Banco como principal socio de desarrollo. En materia de programa aprobado, el Banco también introdujo, al menos parcialmente, las mejoras propuestas por la EBP para sus diseños y preparación, aunque su efecto aún no puede ser evaluado. Los plazos requeridos entre el registro en los sistemas del Banco y la firma de contratos de préstamo siguieron siendo lentos. Las barreras para implementar proyectos siguen siendo importantes y precisan de una continuación de las medidas de seguimiento para una ejecución acelerada de operaciones activas.

Pese a la aceleración de la ejecución, el programa ha tenido contribuciones modestas a los objetivos de la EBP. La contribución a los objetivos estratégicos de *mejora de la gestión pública y la transparencia* fue limitada, sin reportarse logros asociados a recaudación neta e impunidad acumulada. La contribución a los objetivos de *reducción de la pobreza y la desigualdad* fue limitada, los proyectos en salud y agua y saneamiento tuvieron un desempeño bajo y en educación la información sobre la contribución en materia de acceso y calidad educativa ha sido limitada. La contribución a los objetivos de *desarrollo del sector privado* estuvo asociada fundamentalmente al Programa de desarrollo económico desde lo rural (PDER) en apoyo a la región del río Chixoy y al trabajo de BID Invest para facilitar acceso a financiamiento a PYME, pero aún es temprano para conocer los resultados de la mayoría de las operaciones a Fls.



01

Introducción

- 1.1 La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realiza evaluaciones periódicas del programa del Grupo BID con cada país prestatario, según lo indicado por los lineamientos del Protocolo para Evaluaciones de Programa de País (documento [RE-348-3](#)). Las Evaluaciones del Programa País (CPE, por sus siglas en inglés) de Guatemala cubrieron los períodos de evaluación 1993-2003 (documento [RE-304-2](#)), 2004-2007 (documento [RE-352](#)), 2008-2011 (documento [RE-404](#)) y 2012-2016 (documento [RE-503](#)).
- 1.2 En seguimiento de la última CPE, esta Revisión Independiente del Programa País (ICPR, por sus siglas en inglés) abarca la Estrategia del BID (documento [GN-2899](#)) y el programa de Guatemala durante el período 2017-2020. Las ICPR son de alcance más limitado que las CPE: evalúan la relevancia de la Estrategia del Banco con el país (EBP) y proporcionan información agregada sobre la alineación y la ejecución del programa. Si la información disponible lo permite, las ICPR también reportan sobre los avances hacia el logro de los objetivos que el Grupo BID se planteó alcanzar en la EBP. Con este producto OVE busca ofrecer información a los Directorios Ejecutivos del BID y BID Invest que sea de utilidad para el análisis de las EBPs que se presenten para su consideración. Al igual que el CPE, la ICPR se basa en la documentación disponible de proyectos y programas¹, e incluye entrevistas con actores clave del Grupo BID en el programa de Guatemala. Sin embargo, a diferencia del CPE, no incluye entrevistas con actores clave del país ni visitas de campo.
- 1.3 Esta ICPR está estructurada en seis secciones y anexos informativos. Tras una breve sección que sitúa el contexto del país (Sección II), la ICPR revisa los objetivos de la EBP 2017-2020 y su evaluabilidad y su lógica vertical. Además, analiza los hallazgos de CPEs pasados y la implementación de sus recomendaciones (Sección III). En la Sección IV se examinan las aprobaciones y desembolsos reales del programa, en comparación con los planes, y su alineación con los objetivos de la estrategia de país, teniendo en cuenta también la cartera de préstamos y las operaciones de cooperación técnica (CT) aún activas y heredadas de períodos estratégicos anteriores. La Sección V analiza el progreso en la implementación y las contribuciones y resultados del programa del Grupo BID, así como la factibilidad de que este pudiera lograr los objetivos establecidos en la EBP. En la Sección VI se presentan conclusiones.

¹ Los documentos revisados fueron los CPDs, LPs, PCR, Validaciones, PMRs, ASRs, Información de Delta en implementación, Reportes Semestrales y Revisiones de Gestión de Cartera, Memorandos de Extensión de Préstamos e Informes de Cumplimiento de Condiciones (PBL).



02

Contexto del
Programa de
País 2017-2020

2.1 Guatemala es el mayor país de la región centroamericana, tanto por tamaño de su economía como por su población. Su Producto Bruto Interno (PBI) se estimaba en US\$76.200 millones para 2020, con una población de unos 17,6 millones de habitantes. Su demografía se caracteriza por ser joven, en crecimiento y étnica y culturalmente diversa (Guatemala conserva la mayor población indígena de América Latina y Caribe luego de Bolivia). Pese a haber sufrido una fuerte crisis política en 2015, derivada de casos de corrupción revelados por la fiscalía con apoyo de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)², las dos últimas transiciones de Gobierno han sido ordenadas. En las últimas elecciones presidenciales de 2019, el partido Vamos resultó ganador en un escenario complejo de gobernabilidad, debido a la persistencia de un sistema político fragmentado³, problemas estructurales de gobernanza (Gráfico I.1.1 del Anexo) y percepción de corrupción⁴.

2.2 Durante el período 2017-2020, el país ha consolidado una política macroeconómica prudente, asociada a un crecimiento con baja volatilidad. La moderación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cuentas externas y de deuda⁵ se dio junto a una baja volatilidad del crecimiento. El PBI ha crecido a una tasa anual del 3,3% en el período 2017-2019, similar al crecimiento relativamente estable observado desde 2010 (3,5% en el promedio anual 2010-2019). El resultado de la cuenta externa mejoró respecto al período previo en un contexto de creciente importancia de las remesas en la economía⁶, mejoras de balanza comercial y aumento de reservas internacionales⁷. Aunque en 2020 el crecimiento se vio discontinuado, debido a los impactos del COVID-19 y los estragos asociados a dos huracanes, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que la caída del PBI sería

2 La CICIG fue ratificada por el Congreso en 2007, como un órgano independiente internacional auspiciado por ONU a pedido del Gobierno para apoyar a instituciones del estado en la investigación y desarticulación de delitos cometidos por redes criminales. En 2019, su mandato terminó y no fue renovado.

3 El partido Vamos por una Guatemala Diferente (creado en 2017) alcanzó la presidencia en segunda vuelta con 10% de escaños en el Congreso y la coalición de gobierno cuenta con una limitada mayoría. El sistema de partidos se caracteriza por la fragmentación (19 partidos participaron en la última elección), inestabilidad y transfuguismo (cambio de partido de representantes electos). Desde la aprobación de la Constitución en 1985 ningún partido ha ganado la presidencia en más de una ocasión.

4 El Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de la organización Transparencia Internacional empeoró durante este período, pasando de 28 a 26 entre 2016 y 2019, y determinando que Guatemala cayera en la clasificación general de países, de la posición 136 a la 164 (entre 198 países).

5 Entre 2016 y 2020, las expectativas del valor del dólar se mantuvieron estables y la inflación se ubicó dentro del rango objetivo del Banco Central (entre 3% y 5%). El déficit fiscal continuó en niveles bajos (menor a 2,2% hasta 2019) y la deuda pública (26,6% del PBI en 2019) permaneció entre las más bajas de LAC, junto con Chile.

6 Para 2019, según datos del BM, las remesas familiares recibidas habían ascendido a casi el 14% del PBI, incrementando su peso desde 2017 (11,7%) y volverían a subir al cierre de 2020.

7 La cuenta corriente de la balanza de pagos pasó a presentar saldos positivos a partir de 2016, cerrando 2019 en el 2,4% del PBI. Según datos del BM, las reservas pasaron de equivaler 5,4 meses de importaciones, en 2016, a 7,5 meses, en 2019.

de un 2% en el año, un descenso moderado si se compara con el promedio estimado para LAC y Centroamérica (de un 8,1% y 5,9% respectivamente). Además, a pesar del incremento del déficit fiscal previsto para 2020 (estimado en un 5%⁸), la deuda continuaría en niveles bajos⁹.

Cuadro 2.1. Indicadores macroeconómicos, 2011-2020

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crecimiento del PIB, precios constantes (variación porcentual) ^a	4,4	3,1	3,5	4,4	4,1	2,7	3	3,2	3,8	-2
Inflación, promedio de precios al consumo (variación porcentual) ^a	6,2	3,8	4,3	3,4	2,4	4,4	4,4	3,8	3,7	2,1
Ingreso Tributario Neto (% del PIB) ^b	10,9	11,0	11,1	11,0	10,5	10,8	10,8	10,7	10,6	10,1
Deuda bruta del Gobierno (% del PIB) ^a	23,8	24,6	25	24,7	24,8	24,9	25,1	26,5	26,6	32,2
Ahorro Neto del Gobierno / Deuda (% del PIB) ^a	-2,8	-2,4	-2,2	-1,9	-1,5	-1,1	-1,4	-1,9	-2,2	-5,6
Tipo de cambio oficial ^c	7,8	7,8	7,9	7,7	7,7	7,6	7,3	7,5	7,7	NA
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB) ^c	26,6	24,9	22	21,7	19,8	18,8	18,5	18,2	17,7	NA
Importación de bienes y servicios (% del PIB) ^c	37,4	36,1	34,7	33,3	30,1	27,6	27,6	28,9	28,2	NA
Remesas personales, recibidas (% del PIB) ^c	9,5	9,9	10	9,9	10,4	11,1	11,7	12,9	13,9	NA

Nota: Valores estimados a partir de 2019. Ver Cuadro I.1.1 del Anexo para listado más extenso de indicadores.
Fuentes: ^aFMI, 2020; ^bSuperintendencia de Administración Tributaria (SAT); ^cBanco Mundial, 2020.

2.3 Sin embargo, los logros macroeconómicos siguieron siendo insuficientes para reducir brechas en materia de pobreza y exclusión. En el promedio del período 2017-2020, el PBI per cápita (a PPA) se mantuvo estancado en términos relativos (Gráfico I.1.2 del Anexo). La población en situación de pobreza se mantuvo, en promedio, por encima del 55% (con un 30% adicional en situación de vulnerabilidad). La pobreza tiene una dimensión étnica y geográfica, evidenciadas por brechas de ingreso, exclusión de servicios básicos y vulnerabilidad desigual ante crisis naturales y humanitarias. La inversión (pública y privada), que se acercó al 12% del PBI en este período, siguió siendo baja respecto a LAC (que mantenía niveles promedio superiores al 20%¹⁰). El gasto social, si bien se expandió en 2020 para contrarrestar los efectos del COVID-19, continuó siendo bajo (7% del PBI en 2018¹¹), limitado por una tasa de recaudación fiscal que se ubica entre las

8 Estimaciones a octubre. [Conferencia de prensa 13 de Octubre Banco de Guatemala](#).

9 [Según estimaciones del FMI](#), la deuda pública podría subir al 32% en 2020, cifra bastante menor al promedio estimado para Centroamérica (52%) y LAC (79,3%).

10 FMI, Artículo IV y CDC, 2019.

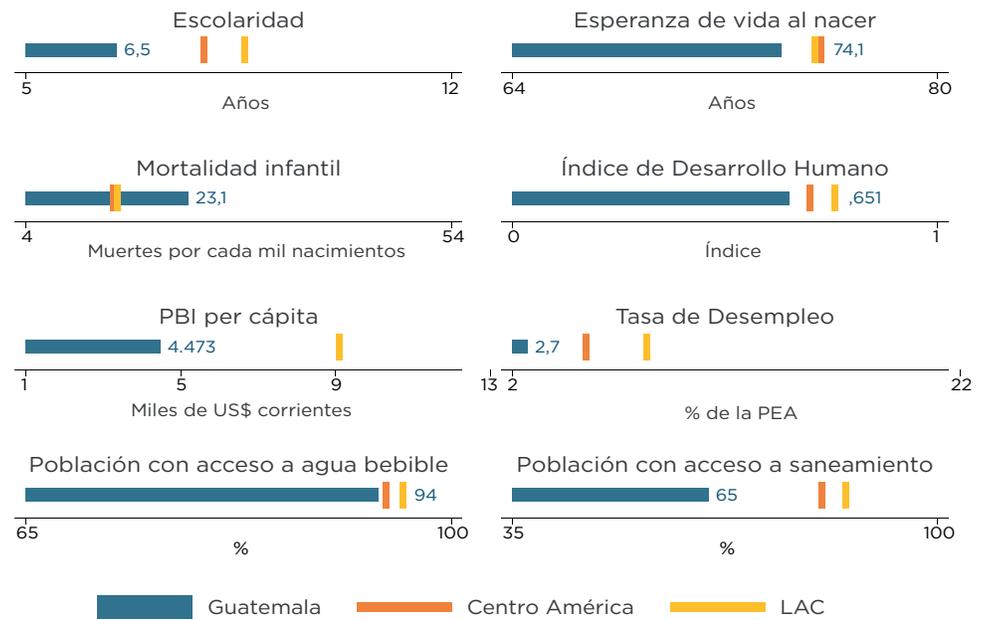
11 El gasto social más bajo de América Central, México y República Dominicana (que en promedio llega al 9,1%), y menor que el promedio del Caribe (12,2%) y de América del Sur (13,2%) (CEPAL).

más bajas de LAC¹². Los ingresos tributarios netos se situaron en torno al 10,5% del PBI en promedio, lo que, sumado a problemas de eficiencia y efectividad del gasto, resulta insuficiente para hacer frente a los desafíos que enfrenta el país. Además, la informalidad se mantuvo elevada (representando más del 20% del PBI y 70,2% del empleo, en 2019).

Gráfico 2.1

Indicadores sociales

Fuente: OVE, con base en datos del PNUD (2020) y la OMS (2018).



Nota: Estos indicadores son los últimos disponibles (2017, 2018). Para más detalles, ver Cuadro I.1.2 del Anexo.

2.4 El acceso a servicios básicos, sobre todo en el medio rural, continuó siendo reducido, lo que limitó el desarrollo de capital humano. Guatemala ha mejorado sus servicios de agua potable y saneamiento en las últimas décadas, pero el acceso y su calidad se encuentran bastante por debajo del promedio de la región. La cobertura eléctrica también ha mejorado hasta alcanzar al 88% de la población (en 2018) pero es inferior al promedio de LAC de 92% y persisten retos en zonas rurales, especialmente en cuatro departamentos¹³. Además, existen problemas de acceso desigual en la atención de salud, que se han intensificado por la pandemia. La salud materno- infantil continuó en niveles bajos. La tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años (46,5%)¹⁴ es la más alta de la región y una de las más elevadas del mundo. En materia de educación, la tasa de analfabetismo se mantuvo por encima

¹² Los ingresos del Gobierno central fueron cercanos a 11,5% del PBI en años recientes y, para 2019 y 2020, se estimaron en un 11,3% y un 10,3% respectivamente (FMI) (Cuadro I.1.1 del Anexo).

¹³ El 70% de hogares sin acceso a electricidad están en Alta Verapaz, Peten, Quiche y Huehuetenango.

¹⁴ Último dato disponible (ENSMI, 2017).

del 18% en 2019¹⁵ y la deserción escolar en secundaria es la más elevada de América Latina¹⁶. La migración siguió siendo relevante, tanto como alternativa de salida, como por los importantes recursos que el país recibe de migrantes en el exterior¹⁷.

- 2.5 Diversos diagnósticos recientes coinciden en señalar una serie de restricciones al desarrollo que, posiblemente agudizadas por efecto de la pandemia, siguen estando vigentes. Por ejemplo, análisis del BID, el Banco Mundial (BM) y el FMI convienen en que para generar un crecimiento inclusivo se requiere: i) reducir brechas y aumentar la inclusión, ii) transformar el modelo de crecimiento con baja productividad e inversión y iii) fortalecer las capacidades del Estado necesarias para sostener los cambios (Cuadro 2.1). Estos diagnósticos se encontraban en línea tanto con las prioridades planteadas por el Gobierno para el período 2016-2020 como con los planes del país de largo plazo. El Gobierno de Guatemala articuló sus prioridades para el período mediante la “Política General de Gobierno 2016-2020” (PGG), la cual contó con cinco ejes de política: (i) Tolerancia cero con la corrupción y modernización del Estado; (ii) Seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad; (iii) Fomento de las Mipymes, turismo, vivienda y trabajo; (iv) Seguridad ciudadana y (v) Ambiente y recursos naturales¹⁸. Esta política de Gobierno se enmarcaba en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) K’atun 2032 y en la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS) (Recuadro 2.2).

Recuadro 2.1. Prioridades de desarrollo en Guatemala

En conjunto, los diagnósticos recientes sobre Guatemala del BID (CDC 2016,2019), el Banco Mundial (SCD 2016) y el Fondo Monetario Internacional (Artículo IV) coinciden en sus análisis en varias de las restricciones que operan en Guatemala (Cuadro I.1.3. del Anexo). Estos documentos describen consistentemente el contexto de brechas de resultados a nivel rural/urbano, indígena/no indígena, informal/formal, de productividad y de acceso a servicios.

El documento de Country Development Challenges (CDC) 2016 del BID, utiliza la metodología de diagnóstico de crecimiento (MDC) para establecer cuáles son las restricciones activas más importantes para un crecimiento inclusivo. De ese modo se establece que las principales restricciones se centran en el problema del control de la corrupción y efectividad gubernamental, la inseguridad, el

15 Según datos del último censo de 2019, aproximadamente 2,7 millones de personas no saben leer ni escribir.

16 Guatemala posee la tasa de graduación en secundaria más baja (48%) de América Latina (CDC, versión mayo 2019).

17 El 70% de los migrantes guatemaltecos en EE.UU envían remesas y el 20% realizan inversiones, manteniendo una fuerte conexión con el país. Guatemala se destaca por ser uno de los cinco mayores receptores de remesas respecto del PBI en LAC en los últimos años. (*Tras los pasos del migrante*, BID, 2019)

18 Consideró además 12 prioridades del Gobierno enmarcadas en temas de transparencia, salud, educación, desarrollo económico y seguridad ciudadana, que contaban con metas específicas hasta 2019.

capital humano, el acceso a servicios básicos y el crédito a PYME. Por otra parte, el diagnóstico también encuentra que una restricción adicional, la fiscal, opera de manera “subyacente” limitando la capacidad de realizar las inversiones necesarias. Adicionalmente, el CDC complementó estos resultados utilizando una segunda metodología de Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI), que añadió al diagnóstico anterior las prioridades de mejora de la inserción laboral de jóvenes y la integración económica en el resto del mundo. En base a ambos análisis, el CDC propuso priorizar 36 recomendaciones de política en cuatro áreas: finanzas públicas, capacidad institucional, capital humano y oportunidades productivas.

El SCD 2016 del Banco Mundial encuentra restricciones similares y describe cómo estas operan en conjunto. Así, según ese análisis, los retos no solo se asocian al tamaño y heterogeneidad de los grupos excluidos, sino también a la baja inversión pública y privada y a la baja productividad agropecuaria, los cuales determinan problemas de competitividad y de generación de oportunidades laborales. Estos desafíos se ven aumentados debido a un “contrato social fragmentado”, mediante el cual la población (tanto los excluidos como los no excluidos) tiende a aceptar la existencia de un sector público pequeño. Con base en este diagnóstico se concluye que para lograr un crecimiento inclusivo se “requieran intervenciones sistemáticas y a gran escala” destacando siete áreas críticas de política que coinciden, en su mayoría, con las priorizadas por el CDC del BID (salvo planeamiento territorial).

Asimismo, el Artículo IV del FMI (2019) también enfatiza entre sus recomendaciones de mediano plazo, políticas alineadas con las recomendadas en los diagnósticos de BID y el BM en materia de: (i) política fiscal (preservar la estabilidad macro al tiempo que se busca un gasto más productivo - aumentando recaudación de impuestos, la eficiencia del gasto y la cobertura/calidad de los servicios públicos -), (ii) estrategia anticorrupción, (iii) acelerar un entorno empresarial prospero e (iv) inclusión financiera.

^a(i) Reforma fiscal, (ii) responsabilidad y contrato social, (iii) calidad en educación, (iv) malnutrición, (v) inversión pública y privada, (vi) productividad agrícola, (vii) desastres naturales y medio ambiente y (viii) y planeamiento territorial.

Fuente: OVE en base a los CDC de 2016 y 2019, SCD 2016 y al Artículo IV 2019 del Fondo Monetario Internacional.

Recuadro 2.2. Prioridades nacionales de largo plazo - PND K'atun 2032 y ODS 2030

En agosto de 2014 Guatemala estableció un Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo, llamado K'atun, que establecía cinco ejes, 36 prioridades y 80 metas a alcanzar para 2032. Los cinco ejes se centran en aspectos de crecimiento inclusivo e integración (urbano-rural, bienestar para la gente, riqueza) y en aspectos de mejoras de gestión (de recursos naturales y del Estado como garante de derechos). Por otra parte, en 2015, Guatemala, junto con 192 países alrededor del mundo, refrendó la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante la firma de la Declaración Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En julio de 2017 se realizó una integración de ambos marcos (ODS y PND K'atun), y se establecieron 10 Prioridades Nacionales de Desarrollo hasta 2030-32. Estas Prioridades Nacionales de Desarrollo, aprobadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), priorizan e integran 99 metas, de las cuales 16 son estratégicas. Estas prioridades estratégicas de largo plazo son: (1) reducción de la pobreza y protección social; (2) acceso a servicios de salud; (3) acceso a servicios de agua y gestión de recursos naturales; (4) seguridad alimentaria y nutricional; (5) empleo e inversión; (6) valor económico de los recursos naturales; (7) fortalecimiento institucional, seguridad y justicia; (8) educación; (9) reforma fiscal integral, y (10) ordenamiento territorial.

Fuente: OVE con base en la Revisión Nacional Voluntaria 2019, Segeplan.



03

Estrategia del BID
con Guatemala
2017-2020

3.1 La EBP para el período 2017-2020 se aprobó en diciembre de 2017, con ajustes respecto a la EBP anterior, y en un contexto institucional complejo que había afectado la ejecución de la cartera durante el período previo. La EBP fijó nueve objetivos estratégicos en tres áreas prioritarias: (i) mejora de la gestión pública y la transparencia, (ii) reducción de la pobreza y la desigualdad y (iii) desarrollo del sector privado (Cuadro 3.1). También estableció temas transversales como la inclusión en el diseño de los aspectos locales (especialmente en áreas rurales), la igualdad de género y el cambio climático. Igualmente, estableció áreas de diálogo como el desarrollo de ciudades intermedias, focalizando en los territorios priorizados por el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPT¹⁹).

Cuadro 3.1. Áreas prioritarias y objetivos estratégicos EBP 2017-2020

Áreas prioritarias	Objetivos estratégicos (OE)
i. Mejora de la gestión pública y la transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las finanzas públicas. Fortalecer el marco institucional contra el lavado de dinero y la corrupción. Fortalecer el Ministerio Público.
ii. Reducción de la pobreza y la desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la cobertura y la calidad de la red integrada de servicios de salud. Mejorar el acceso a servicios de educación de calidad. Ampliar el acceso a servicios de agua y saneamiento.
iii. Desarrollo del sector privado	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar y modernizar la infraestructura logística. Promover la generación de energía renovable y gas. Facilitar el acceso al financiamiento de las PYME.
Temas transversales y áreas de diálogo	
<ul style="list-style-type: none"> Transversales: Diseño considerando aspectos locales, igualdad de género y cambio climático. Diálogo: Desarrollo de ciudades intermedias. Diálogo: Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPT¹⁹). 	

Fuente: OVE, con base en la EBP.

3.2 La EBP 2017-2020 presentó un cambio de foco con respecto a su antecesora, al incluir el desarrollo del sector privado como área prioritaria de la estrategia. La EBP 2012-2016 se había articulado bajo dos ejes estratégicos, uno institucional y otro rural. A nivel rural la nueva estrategia identificó problemas de ejecución asociados a la estrategia previa²⁰ y no agrupó objetivos específicos bajo un nivel territorial. En cambio, introdujo como tema transversal la necesidad de incorporar aspectos locales en los diseños, considerando temas socioculturales, de gobernanza

19 En 2014, Guatemala, El Salvador y Honduras (países del Triángulo Norte) formularon el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPT¹⁹) como respuesta al incremento de los flujos migratorios de menores no acompañados hacia Estados Unidos. Estableció cuatro ejes estratégicos: dinamización del sector productivo; desarrollo del capital humano; mejora de la seguridad ciudadana y acceso a la justicia; y fortalecimiento de instituciones y mejora de la transparencia. La EBP incluyó el PAPT¹⁹ como “orientador en la implementación” de la estrategia, buscando sinergias entre las operaciones y los territorios priorizados por el Plan y coordinando esfuerzos con otros donantes.

20 “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”. EBP 2017-2020.

y comunitarios, especialmente en intervenciones en áreas rurales e indígenas. Asimismo, incorporó una nueva área prioritaria de desarrollo del sector privado, que incluyó objetivos en energía renovable (que antes era un área de diálogo) e infraestructura logística y financiamiento de PYME. Estos objetivos habían sido mencionados en las recomendaciones de política del CDC como relevantes para promover el desarrollo de oportunidades productivas. Para financiamiento a PYME se esperaba impulsar iniciativas de cadenas de valor, acceso al crédito, emprendimiento y productividad.

3.3 En general, los objetivos estratégicos 2017-2020 resultaron relevantes, considerando los desafíos del país y las ventajas comparativas por el trabajo previo del Banco. En las áreas prioritarias I y II, la EBP mantuvo objetivos del período previo e incorporó objetivos nuevos que el Banco había trabajado y en los que contaba con experiencia y lecciones aprendidas. Las áreas de educación y agua y saneamiento, que no tenían objetivos explícitos en la EBP 2012-2016²¹ pero contaban con operaciones vigentes al inicio de 2017, fueron incluidas entre los objetivos estratégicos. Por otra parte, se reforzó el tema de transparencia, al incorporar un objetivo específico asociado a la mejora del marco institucional contra el lavado de dinero y la corrupción. Este nuevo objetivo se sumaba al de fortalecer al Ministerio Público (MP), que contaba con operaciones heredadas. El desafío en materia de transparencia se había priorizado tanto en los diagnósticos como en el plan del Gobierno y respondió a una problemática que se había agudizado hacia el final del período previo.

3.4 Si bien la EBP consideró adecuadamente las prioridades del país y los objetivos corporativos del grupo BID, la relevancia de sus objetivos en el área de energía fue más débil. En términos generales, todos los objetivos estratégicos se encontraron alineados, tanto con prioridades de desarrollo del Gobierno como con los objetivos planteados en la Actualización de la Estrategia Institucional del BID hasta 2020 (UIS, por sus siglas en inglés) (Cuadro I.2.1 del Anexo). Asimismo, los objetivos asociados al sector privado contemplaban las prioridades de BID Invest en el Plan de Negocios 2016-2019 y la Visión Renovada del Sector Privado²². Solo uno de los nueve objetivos presentó una alineación más débil: el objetivo en materia de energía incluyó como resultado incrementar la participación de gas natural en la generación eléctrica. Esta prioridad no se encontraba explicitada en el PND, ni tampoco en el diagnóstico del Banco (el CDC 2016

21 Aunque no eran nuevos, pues sí estuvieron presentes en la EBP 2008-2011, y educación era una de las áreas de diálogo en la EBP 2012-2016.

22 También articuladas en el Country Insight de Guatemala 2019.

se centró en los desafíos de electrificación rural y generación renovable), y respondió a un convenio entre México y Guatemala para introducir gas natural a la matriz centroamericana mediante un gasoducto de 600km, y al interés del Gobierno de avanzar ese proyecto, el cual finalmente no se concretizó.

- 3.5 La evaluabilidad de la estrategia fue baja y la mayoría de indicadores propuestos en su matriz de resultados no permitieron medir el progreso en el período. La lógica vertical fue casi siempre adecuada, contando con 21 indicadores propuestos que se encontraban bien alineados con los objetivos específicos y los resultados esperados²³. Un factor que afectó la evaluabilidad fue la ausencia de indicadores para resultados esperados en materia de eficiencia de gasto público. Además, un 24% de los indicadores propuestos por la EBP no permitieron medir progreso en el período 2017-2020 (Cuadro I.2.2 del Anexo) y un 40% contaron con datos solo hasta 2018 o 2017. En total, un 66% de los indicadores no se actualizaban con una periodicidad adecuada para el horizonte temporal de la estrategia. Otros tres indicadores contaban con datos de línea de base no contemporáneos con el inicio de la estrategia (anteriores a 2014). Estas debilidades se corresponden con la dificultad de disponer de datos oportunos en el país y los retos del sistema estadístico nacional que dificultan la elección de indicadores adecuados²⁴. En línea con las guías vigentes para su elaboración, ningún indicador en la EBP contaba con metas²⁵. No obstante, la EBP adoptó cuatro indicadores directamente de operaciones heredadas que sí preveían metas y monitoreo, lo cual fue positivo de cara a su evaluabilidad.

Recuadro 3.1. Recomendaciones CPE 2012-2016 y seguimiento ReTS

De las recomendaciones del CPE de Guatemala 2012-2016, cinco fueron avaladas por el directorio y contaron con planes de acción desarrollados por la Administración y seguimiento por parte de OVE. El CPE recomendó (1) priorizar los problemas estructurales de gobernanza que limitan la efectividad del Estado; (2) reestructurar y reducir el tamaño de la cartera existente adecuándola a la capacidad institucional (recomendación que ya se había hecho en el CPE 2008-2011); (3) reorientar el uso de instrumentos hacia el logro de resultados mediante (a) estructurar tramos finales de PBLs con condiciones enfocadas en resultados y (b) poniendo a prueba enfoques basados en resultados; (4) aprobar operaciones con diseños simples y análisis profundos para minimizar problemas de diseño de la cartera existente;

23 De acuerdo con la DEM el esquema de resultados tuvo una calificación de 100% en su definición, objetivos, resultados y lógica vertical.

24 En 2019, la revisión nacional del PND identificó que únicamente el 51% de los 237 indicadores priorizados contaban con registros estadísticos que permitían su estimación. Para estos indicadores, que sí contaban con información estadística, la periodicidad de censos, encuestas y estudios fue la principal limitante. El BID apoyó la evaluación de la capacidad estadística en 2017. Un logro de este período fue la culminación del [Censo 2018](#), una herramienta que permitirá generar nuevas líneas de base.

25 La actual práctica del BID no fija metas a fin de período de la EBP, sino que plantea una dirección esperada para el avance del indicador.

(5) utilizar las CT para apoyar la preparación y ejecución de operaciones, y (6) redefinir la estrategia de apoyo al sector privado del Grupo BID, especialmente en lo vinculado a instituciones financieras (FIs). Todas las recomendaciones fueron avaladas por el Directorio para su implementación salvo las recomendaciones 3(a) y 4. En 2017, la Administración desarrolló planes de acción para atender esa implementación. Los planes fueron registrados en el Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Evaluación (ReTS) y continuaron activas hasta 2020 (Sección III del Anexo).

En general, las acciones fueron relevantes y se observaron avances hacia el cumplimiento de las recomendaciones en materia de reestructura del portafolio, uso de CTs y redefinición de la estrategia del sector privado. Aunque OVE no evaluó la efectividad de las medidas específicas, se observaron brechas para las recomendaciones 1 y 3b que hacen difícil su logro en el período 2017-2020. En relación con la recomendación 1 no se logró el apoyo esperado a la SAT (mediante una operación de inversión programada pero no aprobada - GU-L1162 -) y el fortalecimiento del MP (con una operación demorada en el congreso). En cuanto a la recomendación 3b, no se logró introducir un mecanismo de financiamiento hacia el logro de resultados en la cartera del Banco. Sin embargo, la recomendación 2 de reestructurar y reducir la cartera heredada sí fue lograda en su mayor parte (salvo por una operación). También lo fue la recomendación 5 en materia de lograr una mayor focalización de las CT en preparación y ejecución de operaciones. Por último, para la recomendación 6 de redefinir la estrategia del sector privado, especialmente en materia de FIs, BID invest avanzó en la incorporación de un diagnóstico y una estrategia con objetivos específicos a nivel institucional. El apoyo para incrementar el acceso a financiamiento PYME continuó ejecutándose fundamentalmente mediante operaciones FIs, aunque el abanico de instrumentos propuestos por BID Invest fue mayor al del período previo e incorporó metas específicas de portafolio relevante y la búsqueda de mayor adicionalidad en sus operaciones.

Fuente: OVE con base en la Revisión Nacional Voluntaria 2019, Segeplan.

- 3.6 La EBP presentó un análisis detallado en materia de riesgos de ejecución, políticos y de desastres naturales, previendo acciones de mitigación, especialmente en lo relativo a la ejecución. El análisis de riesgos para la EBP 2017-2020 fue más comprensivo que el de su antecesora, agrupando los principales riesgos en tres grupos: (i) riesgos de ejecución (ii) riesgos políticos y (iii) riesgos de desastres naturales. Los riesgos de desastres naturales llevaron a la identificación de acciones de mitigación a nivel transversal en el diseño de operaciones del Banco. En cuanto a los riesgos de ejecución, si bien la EBP 2012-2016 ya identificaba demoras en la implementación del programa de inversión como el principal riesgo que enfrentaba esa estrategia, la nueva EBP realizó una identificación y mitigación más detallada, con acciones que el Banco propuso ejecutar durante el período y que fueron efectivas a la hora de acelerar el portafolio heredado (ver Capítulo V).
- 3.7 Los riesgos políticos y las medidas de mitigación han sido similares a las de ciclos previos. En el CPE 2008-2011 ya se identificaba el riesgo que la coordinación entre Ejecutivo y Congreso generase demoras en la autorización de los proyectos por parte del Congreso lo que, en última instancia, podía menoscabar la efectividad y eficiencia del programa²⁶.

26 Documento [RE-404](#), P. 10: 1956.

Desde entonces, las sucesivas EBP han señalado el problema y mencionado acciones similares para mitigarlo, relacionadas con una mejor comunicación y difusión de los programas en el órgano legislativo²⁷, pero la coordinación entre los poderes del estado se mantiene como la principal fuente de demora.

27 Por ejemplo, la EBP 2012-2016 mencionaba como mitigante “coordinar con el GOGU acciones para trabajar más estrechamente con el Congreso” y con “...los diferentes actores políticos desde las fases más incipientes de los proyectos” poniendo “...en valor la relevancia de los proyectos y su contribución al desarrollo del país; a través de criterios técnicos se tratará de facilitar la formación de consensos” (Documento [GN-2689](#), P. 27: 3905). Asimismo, la EBP 2017-2020 mencionaba que la “diseminación en el Congreso de los programas del Banco deben incrementarse y coordinarse con las instancias correspondientes para facilitar el proceso de ratificación legislativa” (Documento [GN-2899](#), P. 13: 2182).



04

Alineación del Programa

- 4.1 El marco de financiamiento estimado del Banco con Guatemala para 2017-2020 fue de US\$521 millones en aprobaciones con garantía soberana (CGS), un marco algo menor al del período 2012-2016 y sujeto a planes de mejora de ejecución de operaciones existentes. En promedio, se esperaban realizar aprobaciones por unos US\$130 millones anuales, lo que representaba una disminución respecto a los US\$200 millones anuales promedio aprobados en el período 2012-2016. Uno de los principales cambios con respecto a ciclos previos fue que la aprobación de nuevas operaciones en cada sector estuvo sujeta a la realización de acciones correctivas de las operaciones existentes con problemas. Para incluir operaciones nuevas en un sector, las operaciones activas problemáticas de ese sector (medidas según su clasificación en el sistema de monitoreo del BID, PMRs) debían contar con un plan de acción correctivo acordado con el Gobierno.
- 4.2 Las aprobaciones CGS en este período fueron menores a lo esperado en la EBP, a pesar de que se cumplieron las acciones correctivas para operaciones existentes. Al inicio del período de evaluación, las operaciones que provenían de períodos previos establecieron planes de acción acordados y dejaron de estar en alerta, lo cual, en base al criterio de la EBP, habilitaba al Banco para realizar nuevas aprobaciones. En este escenario, el BID aprobó un total de cinco préstamos CGS hacia el final del período de programación (en 2019 y 2020), por valor de aproximadamente US\$480 millones²⁸. De estas aprobaciones, cuatro fueron inversiones para salud, infraestructura vial, gestión forestal, y electrificación rural. La quinta, de agosto de 2020, fue un préstamo para contrarrestar los efectos de la pandemia, por valor de US\$100 millones, dentro del marco de respuesta rápida del BID por COVID-19 (GU-L1176 – prototipo de apoyo a poblaciones vulnerables).
- 4.3 Por otra parte, el sector privado adquirió mayor peso con el incremento de financiamiento sin garantía soberana (SGS). El BID Invest, aprobó nueve operaciones SGS por unos US\$349 millones, destinadas en su mayor parte a Instituciones Financieras (FIs), salvo una dirigida a Telecomunicaciones y dos para Energía Renovable. Los préstamos a FIs contaron desde su origen con asistencia adicional de apoyo al cliente (en materia de género, financiamiento verde, comercio electrónico y educación financiera).

28 Desarrollo de la Infraestructura Vial (GU-L1169, US\$150 millones), Fortalecimiento de la Red Institucional de Servicios de Salud (PRORISS) (GU-L1163, US\$100 millones), Gestión Forestal Sostenible (GU-L1165, US\$8.5 millones), e Infraestructura de Electrificación Rural (GU-L1171, US\$120 millones). Las dos únicas cofinanciadas fueron Electrificación Rural y Gestión Forestal Sostenible. Electrificación Rural fue cofinanciado en un 50% por la Facilidad de Corea de Cofinanciamiento para el Desarrollo de Infraestructura para América Latina y el Caribe (KIF, por sus siglas en inglés). El Programa de Gestión Forestal Sostenible fue financiado en su totalidad por los Fondos de Inversión en el Clima (FIC). Por otra parte, el gobierno de Suecia proporcionó una garantía de hasta US\$100 millones, permitiendo al BID realizar préstamos hasta US\$300 millones en Bolivia, Colombia y Guatemala. La garantía liberó recursos que apoyaron en la respuesta al COVID-19 (préstamo GU-L1176).

Por ejemplo, una operación incluye actividades para mejorar las políticas de género internas y promover las carteras de PYME lideradas por mujeres y otra operación cuenta con una asistencia técnica complementaria para desarrollar un sistema virtual para la identificación y gestión de riesgos climáticos en su cartera de préstamos agrícolas. Esto implicó un progreso en la búsqueda de mayor adicionalidad en las operaciones a FIs, en contraste con las operaciones aprobadas durante el ciclo previo hasta 2016. Considerando al Grupo BID en su conjunto, las operaciones SGS tuvieron mayor peso comparando con el período pasado, y aumentaron su participación en el total de montos aprobados del Grupo hasta alcanzar casi el 40%²⁹.

- 4.4 La anticipación del programa fue baja: solo se aprobaron un tercio de los préstamos programados para el período (CGS y SGS). De los 16 préstamos programados (10 CGS y seis SGS) en documentos de programación anual (CPDs) por valor de US\$725 millones, en el período se aprobaron seis (cuatro CGS y dos SGS), por un valor de US\$438 millones. La anticipación de operaciones no reembolsables fue algo mayor, aprobándose nueve de las 17 programadas en el período. En conjunto, si se considera el año que entraron en la programación anual, la anticipación resultó ser incluso menor, pues cuatro de los préstamos fueron aprobados con retraso con respecto a lo esperado³⁰.
- 4.5 En contraste, la pandemia iniciada en 2020 provocó una mayor concreción del correspondiente programa anual (preparado con anterioridad, en noviembre de 2019). En 2020, el esfuerzo de programación respaldó el incremento de aprobaciones durante ese año en el contexto de la pandemia. Así, las aprobaciones de 2020 no estuvieron solo enfocadas en el objetivo de respuesta rápida a la emergencia (mediante operaciones prototipo), sino que consideraron objetivos programados con anterioridad en electrificación rural, gestión forestal y financiamiento PYME a través de FIs.
- 4.6 El programa operativo también contó con un importante saldo de operaciones reembolsables heredadas (por US\$593 millones), incluyendo el único PBL del portafolio. A inicios de 2017, existía un portafolio de 12 proyectos CGS heredados que contaban con cerca de US\$590 millones de saldos por desembolsar (71% de su monto original). De estos, destacaban un PBL de apoyo a la administración tributaria y transparencia (GU-L1096, US\$250 millones, 2016),

29 Considerando el total de préstamos reembolsables aprobado por el Grupo BID, los montos aprobados por BID Invest (sin contar TFFP) pasaron del 12% (en el período 2012-2016) al 42% (en 2017-2020).

30 Los cuatro préstamos CGS anticipados (salud, electrificación rural, infraestructura vial y gestión forestal) fueron aprobados al año siguiente de lo programado (salud e infraestructura vial en 2019 y las otras dos en 2020). Así, el promedio de ratios de montos aprobados y anticipados es de solo 16.6% en este período.

un programa para cobertura y calidad educativa (GU-L1087, US\$150 millones, 2015) y un programa para el fortalecimiento del Ministerio Público (GU-L1095, US\$60 millones, 2016), que se encontraban pendientes de autorización en el Congreso. El resto de las operaciones heredadas eran antiguas (aprobadas hacia nueve años, en promedio). Por ejemplo, el programa de agua y saneamiento (GU-L1039/GU-X1005, US\$100 millones), la más grande de este portafolio antiguo, había sido aprobada en 2009 pero aún le restaba más del 97% por desembolsar a inicios del período debido a variados problemas de ejecución. Por otra parte, BID Invest, también contaba con cuatro préstamos SGS heredados con US\$4 millones pendientes de desembolsar en los objetivos estratégicos de financiamiento a PYME y energías renovables.

- 4.7 En materia de instrumentos, los PBLs perdieron peso en la programación y el BID Invest incrementó la diversidad de instrumentos en su portafolio. Dentro del programa CGS, la no aprobación de PBLs favoreció una mayor utilización de préstamos de inversión. Ante un contexto complejo para aprobar nuevos PBLs para apoyar reformas profundas, el Banco centró su esfuerzo en ejecutar cartera heredada, aprobar préstamos de inversión y acelerar la autorización por el Congreso de operaciones que se encontraban retrasadas (como el mismo PBL heredado de administración tributaria). Esto contrastó con el período previo (2012-2016), cuando los PBLs representaron más del 70% de las operaciones CGS aprobadas (o US\$670 millones), pero la ejecución del portafolio de inversiones no avanzó según lo planeado. Por otra parte, en materia de instrumentos SGS, los más utilizados siguieron siendo préstamos senior a Fls para apoyo a PYME, por valor de US\$225 millones. Sin embargo, durante este período también se aprobó un préstamo subordinado al Banco G&T y un título de deuda al Banco Industrial para financiamiento empresarial y vivienda³¹. Adicionalmente, el programa del sector privado contó con un préstamo senior corporativo (12296-02, Movistar Guatemala Handset Financing) y una reciente inversión de capital (GU-Q1003, Energía Kingo). Finalmente, también se incrementaron las aprobaciones de préstamos de corto plazo a Fls para financiamiento de comercio exterior (TFFP). Algunos clientes, incluso, utilizaron distintos productos complementarios según fueron cambiando sus objetivos y necesidades de plazo.
- 4.8 La utilización de Cooperaciones Técnicas (CTs) incrementó su focalización en apoyo operativo, en línea con la recomendación del CPE previo. Entre 2017-2020, el programa aprobó 25 CTs por valor de US\$12,5 millones. Esto implicó una disminución en relación con el período anterior, en el que se aprobaron 51 CTs (por US\$20 millones). De hecho, al inicio del período de análisis

31 De las operaciones de apoyo a PYME por medio de Fls, cuatro fueron préstamos senior (US\$225 millones), uno fue subordinado (US\$75 millones) y uno fue un título de deuda.

aún había 17 CTs heredadas con un saldo por desembolsar de unos US\$11 millones. Esta reducción acompañó un cambio estratégico en aprobaciones de CTs que se encontró alineado con la recomendación del CPE 2012-2016 de focalizar su uso en apoyo a la preparación e implementación de préstamos y a actividades que tuvieran un vínculo directo con los objetivos de la EBP. Así, el 52% del nuevo portafolio de CTs fue para apoyo operativo (13 CTs por unos US\$5 millones). Otras 10 CTs fueron en apoyo al cliente. De estas últimas todas, salvo tres, estaban vinculadas a objetivos estratégicos o a líneas de apoyo establecidas³². Además, se aprobaron dos operaciones para Investigación y Difusión (ver Cuadro I.4.11 del Anexo para más detalles).

- 4.9 El programa estuvo parcialmente alineado con los objetivos estratégicos de la EBP, con cuatro operaciones (tres CGS de 2020 y una SGS de 2018) que no se encontraron alineadas. La cartera heredada, considerando sus saldos pendientes al inicio de 2017, se concentró en apoyar los objetivos de las áreas prioritarias *(i) de mejora de la gestión pública y la transparencia y (ii) de reducción de la pobreza y la desigualdad*³³. Solo dos préstamos heredados, con saldos pequeños por desembolsar, no estuvieron alineados con ningún objetivo de la EBP³⁴. Por su parte, de las cinco nuevas aprobaciones CGS en este período, la de salud (GU-L1163) y la de desarrollo de infraestructura vial (GU-L1169) estuvieron alineadas con la EBP. Las tres restantes CGS no apoyaban ningún objetivo estratégico. Una fue una operación en respuesta a la pandemia, en apoyo a un programa de transferencias del MIDES a poblaciones económicamente afectadas (Bono Familia) que se ajustaba a la respuesta del Grupo BID frente al brote pandémico (documento [GN-2996](#)). Las otras dos fueron la de electrificación rural³⁵ y la de gestión forestal sostenible, temas que habían sido priorizados en diagnósticos, pero finalmente no incluidos en los objetivos estratégicos de la EBP. Por otra parte, las nuevas operaciones del sector privado se concentraron en el área prioritaria *(iii) de desarrollo de sector privado*, y se focalizaron, tanto en número como en montos, en el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento

32 Cooperaciones técnicas de emergencia - Apoyo para la emergencia por la erupción del volcán de fuego, la tormenta tropical IOTA y la tormenta tropical ETA (GU-T1289, GU-T1321 y GU-T1322). Las últimas dos buscaban facilitar ayuda humanitaria a damnificados y permitieron redireccionar saldos de préstamos en salud y educación para financiar la reconstrucción de infraestructura afectada.

33 A inicios de 2017, de los saldos por desembolsar de préstamos heredados, el 50% estaba alineado con gestión pública y transparencia y el 45% con objetivos de pobreza y desigualdad.

34 Uno para comercio e integración (GU-L1037, 2008) y otro para apoyo al catastro (GU-L1014, 2009).

35 Electrificación Rural no fue incluido como objetivo estratégico en la EBP 2017-2020, pero fue priorizado por el diagnóstico del Banco (CDC 2016). El BID contaba con experiencia previa reciente, en el período 2012-2016, por el Programa Multifase de Electrificación Rural (GU-L1018) y por una operación por US\$55 millones (GU-L1084) que fue cancelada en junio de 2017, luego de 30 meses sin ser autorizada en el Congreso.

de PYME. Solo una de las nueve operaciones SGS no se encontró alineada con los objetivos estratégicos de la EBP. Adicionalmente, dos objetivos estratégicos (el de energía y el de infraestructura logística) no tuvieron un programa activo suficiente para poder contribuir sustancialmente a los resultados esperados por la EBP durante el período. (ver cuadro I.4.1 y I.4.2 del anexo).

Recuadro 4.1 ¿Cuál fue el rol de los diferentes socios de desarrollo?

El BID continuó siendo el principal socio de desarrollo en Guatemala, aunque tanto este como otros cooperantes redujeron su participación en la deuda externa del país.

Considerando el aumento del financiamiento a través de eurobonos (que pasó de un 30% del saldo de deuda externa en 2016 a un 51% en 2020) y las bajas necesidades de financiamiento hasta 2020, la participación del BID en la deuda externa bajó del 29% a 21% (a octubre 2020), cayendo incluso por debajo de lo estimado por la EBP, pero en línea con la reducción del peso de otros cooperantes. Por ejemplo, BCIE pasó de 13% al 7,4%, con aprobaciones de unos US\$578 millones en el período 2017-2019. El Banco Mundial también redujo su participación del 21% al 17%, con aprobaciones por valor de US\$420 millones entre 2017-2019. Desde 2017, el BCIE se había concentrado en desarrollar infraestructura y en productividad agrícola (p. ej. Prorecafe), mientras que el programa del BM se concentró en Transparencia, Salud (Nutrición), Educación y Desarrollo de la Gestión de Riesgos de Desastres Naturales (este último mediante un DPL DDO por US\$200 millones en mayo de 2019). Solo la operación en el área de nutrición tuvo desembolsos en el período anterior a 2020.

En el segundo semestre de 2020, los socios multilaterales incrementaron su apoyo en respuesta al Covid-19 y el huracán Eta aunque algunas operaciones han sido canceladas.

En junio de ese año, el FMI aprobó un instrumento de financiamiento rápido (IFR) por valor de US\$594 millones (cancelado en noviembre de 2020). Hacia finales de 2020, el BCIE aprobó otro por US\$500 millones en respuesta al huracán Eta, mientras que, en respuesta a la crisis por el COVID, el Banco Mundial aprobó un DPL por el mismo monto y un préstamo de inversión por US\$20 millones (cancelado en noviembre de 2020). En noviembre de 2020, el BID coordinó con el BM y BCIE un plan de acción para Centroamérica en respuesta a los huracanes. El BID aprobó, además, la Operación de Gestión Forestal Sostenible, en coordinación con un proyecto del BM, que incluía en su diseño, una priorización de territorios que coincidió en un 80% con las zonas más afectadas por los huracanes (estas operaciones no han sido aún autorizadas en el Congreso).

Además, el Gobierno de los Estados Unidos mantuvo un papel preponderante en la canalización de recursos al país.

En el período de análisis, la agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) se alineó con la estrategia de Estados Unidos en Centroamérica (en apoyo al PAPT), centrada en los factores que incidían en la migración irregular, como los altos niveles de inseguridad y violencia, la pobreza persistente y la desnutrición crónica. USAID dio apoyo transversal, con un mayor énfasis en áreas de gobierno, agricultura, salud y educación, mediante operaciones no reembolsables con desembolsos por valor de US\$734 millones que representaron un 30% de los aportados por multilaterales, bilaterales y otros donantes a Guatemala. Las agencias de la ONU (PNUD, FAO, IFAD y UNICEF) también estuvieron muy activas durante el período. De todos modos, la ODA al país siguió estando en torno a US\$22 per cápita, una suma más baja que las observadas para países vecinos como Salvador, Honduras y Nicaragua (Sección IV.C del Anexo).

^a Reporte de crédito público del MINFIN, en octubre de 2020. Las estimaciones de la EBP proyectaban que la deuda con el BID pasaría a ser el 22,8% de la deuda pública externa con Guatemala para 2020.

^b International Aid Transparency (IATI).

4.10 Los proyectos aprobados, además, incluyeron en sus diseños los temas transversales destacados por la EBP. En materia de **cambio climático**, el proyecto de gestión forestal tuvo objetivos asociados a la reducción de la deforestación, y emisiones de CO₂). En Salud, el banco incorporó medidas de eficiencia y ahorro de agua en el diseño para la construcción y mejoramiento de edificaciones de salud en territorios vulnerables al cambio climático. Además, las operaciones que incluían infraestructura incorporaron diseños resilientes y de adaptación ante riesgos de desastres naturales y climáticos (en electrificación y vial). En materia de apoyo a la **igualdad de género**, dos proyectos (salud y gestión forestal) incorporaron actividades y objetivos específicos en la materia (salud materno-infantil, actividades de prevención de violencia de género y empoderamiento de mujeres productoras rurales). Por otro lado, los proyectos asociados a infraestructura incorporaron menos acciones y objetivos específicos aunque apoyaron medidas para favorecer la contratación de personal femenino en algunas actividades de sus programas y estudios para identificar brechas económicas y laborales que permitan proponer acciones en el ámbito de población indígena femenina rural. En materia de **inclusión de aspectos locales en los diseños**, los proyectos incorporaron una gestión participativa de pueblos indígenas en la contratación de facilitadores interculturales y miembros de la comunidad (en salud), estrategia de pueblos indígenas (en gestión forestal), evaluación de procesos de consentimiento y acuerdos de fe (en vial), estrategia comunicacional y acciones de diálogo con la comunidad considerando aspectos socioculturales (en electrificación y respuesta al COVID-19 por medio del Bono Familia). Por último, OVE identificó un 30% de CTs aprobadas durante este período, que estuvieron orientadas al desarrollo de temas transversales, con más de la mitad focalizadas en apoyo al cliente.

Cuadro 4.1. Préstamos y desembolsos por objetivo estratégico (CGS y SGS)

Objetivos estratégicos	Heredados			Aprobados durante 2017-2020		
	#	US\$ millones		#	US\$ millones	
		Saldos 2017	Desemb. 2017-2020		Monto aprobado	Desemb.
Mejora de la gestión pública y la transparencia						
Fortalecimiento de finanzas públicas / Fortalecer el marco institucional contra el lavado de dinero y la corrupción.	2	252	252	-	-	-
Fortalecer el Ministerio Público.	2	70	15	-	-	-
Reducción de la pobreza y la desigualdad						
Fortalecer la cobertura y la calidad de la red integrada de servicios de salud.	1	18	18	1	100	1,9
Mejorar el acceso a servicios educativos de calidad.	2	175	78	-	-	-
Ampliar el acceso a servicios de agua y saneam.	1 ^c	97	56	-	-	-
Desarrollo del sector privado						
Ampliar y modernizar la infraestructura logística.	-	-	-	1	150	5,1
Promover la generación de energía renovable y gas.	2	-	-	1 ^a	N/A	N/A
Facilitar el acceso al financiamiento de las PYME.	4	29	29	6 ^b	340	312
No alineado con la EBP 2017-2020						
No alineado con la EBP 2017-2020.	2	2	2	4	233,5	5
Total	16	643	450	13	827	324

^aLa operación es una inversión de capital.

^bIncluye un título de deuda.

^cSe considera el saldo y desembolso asociado a una donación, aprobada en conjunto con el préstamo.

Fuente: OVE, con datos de Data Warehouse.



05

Implementación del Programa

5.1 Las lecciones del período previo motivaron la incorporación, en esta EBP, de medidas para acelerar la ejecución de la cartera activa, así como para ajustar el diseño y la preparación de futuras operaciones (Recuadro 5.1). Por un lado, la EBP propuso acciones para acelerar los desembolsos de la cartera heredada, mediante un mayor seguimiento de contratos y la incorporación de instrumentos de planificación y gestión de proyectos con apoyo directo del Banco (incluyendo, por ejemplo, condiciones a la extensión de plazos de desembolso). Por otra parte, para nuevas operaciones, se preveía simplificar los diseños y ajustarlos al contexto local. También se buscó, en coordinación con el Ministerio de Finanzas (MINFIN) y de acuerdo a la normativa nacional, promover cierta autonomía técnica y administrativa para las nuevas unidades ejecutoras (UEs) dentro del ámbito público (p. ej. financiar sueldos, promover políticas de auditoría y adquisiciones, capacitaciones sobre políticas del Banco, gestión y supervisión para personal de las UEs, el MINFIN y CGC)³⁶. A nivel presupuestal, se intentó promover asignaciones plurianuales del presupuesto para los programas del Banco y se reiteró la importancia de sincronizar mejor las aprobaciones con el presupuesto³⁷.

Recuadro 5.1 Acciones propuestas en la EBP para mitigar riesgos de ejecución

Información de avance: (R) Realizado, (NR) No Realizado, (P) Parcial, (SI) Sin Información

Información de avance: (R) Realizado, (NR) No Realizado, (P) Parcial, (SI) Sin Información	
<p>Acelerar ejecución de cartera activa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensión de plazos únicamente a licitaciones adjudicadas. (R) • Fortalecer los criterios de selección de los contratistas. (R) • Mejorar la calidad de la preinversión. (R) • Reuniones periódicas con MINFIN y la CGC. (R) • Incluir el acompañamiento de asociaciones civiles. (R) • Seguimiento de contratos e instrumentos de planificación. (R) • Potenciar sinergias de cartera en territorios PAPTN. (P)^a 	<p>Ajustar el diseño y la preparación de nuevas operaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar diseños acotados a la capacidad y contexto locales. (R) • Incorporar mecanismos de remuneración de funcionarios y auditorías que agilicen la ejecución según políticas BID. (P) • Apoyar el diseño y la ejecución con CTs. (R) • Explicitar políticas de adquisiciones BID. (R) • Divulgar herramienta estándar de gestión de proyectos. (R) • Definir un plan de adquisiciones y pliegos prelicitación. (P) • Promover asignaciones presupuestales plurianuales. (P) • Sincronizar aprobaciones con presupuesto. (NR)

^a De las cinco operaciones aprobadas en el período solo una no considera los territorios en su diseño (infraestructura vial) por ser de obras múltiples. OVE identificó que dos lo consideraban explícitamente en el LD (salud y gestión forestal) y dos mostraban coincidencias con municipalidades priorizadas dadas por criterios de elegibilidad (electrificación y Covid).

Nota: Información de avance basada en información autoreportada por la administración.

Fuente: OVE en base a la EBP 2017-2020.

5.2 En materia de cartera heredada, el Banco cumplió con la mayoría de las acciones propuestas para acelerar su ejecución, lo cual favoreció el cierre de operaciones. Los principales cuellos de botella de ejecución anticipados en la EBP corresponden con lo que OVE identificó para esta ICPR a partir de la revisión

³⁶ La legislación nacional no permite Unidades Ejecutoras totalmente autónomas.

³⁷ Los temas de sincronización ya se habían destacado en el CPE 2008-2011 y se habían introducido en la EBP 2012-2016 ("lograr la sincronización de las intervenciones del Banco con el ciclo de planificación y presupuesto nacional." Documento [GN-2689](#)).

documental de PCRs y PMRs. Estos respondían tanto a temas de retrasos y diseños no adecuados al contexto local como a problemas de debilidad institucional³⁸. En este período, el Banco actuó intentando regularizar la cartera mediante un seguimiento más cercano apoyando, a través de las unidades ejecutoras y las contrapartes ministeriales, la actualización de planes y metas de ejecución y el cumplimiento de los compromisos alcanzados³⁹. Esto implicó una reducción de los plazos de las extensiones y una planificación con compromisos más firmes, que derivaron en cancelaciones parciales entre 2018 y 2019⁴⁰ y apoyaron el cierre de todas las operaciones problemáticas del período previo (salvo el proyecto de Agua y Saneamiento⁴¹). Asimismo, los gastos de ejecución continuaron siendo más elevados que en la región⁴².

5.3 En este contexto, el ritmo de desembolsos de la cartera heredada se aceleró, en un principio por la proactividad para ejecutar operaciones antiguas y, posteriormente, como respuesta a la pandemia. Los desembolsos CGS en el período alcanzaron los US\$452 millones⁴³, monto correspondiente, casi en su totalidad, a operaciones heredadas. En total, ocho de las 12 operaciones de mayor antigüedad cerraron durante el período, cumpliendo con una recomendación del CPE previo y en línea con la EBP. En 2020, y ante el contexto de pandemia, el congreso aprobó varias operaciones pendientes⁴⁴, entre la que

38 A los tiempos necesarios para cumplir con los procesos propios de implementación (condiciones previas, conformación de UEs, desarrollo de Manual Operativo), se sumaban retrasos asociados a los temas de carácter institucional, que incluían baja capacidad de la UE, problemas de coordinación interinstitucional, rotación de personal en entidades públicas y demoras administrativas.

39 Otras medidas destacadas por la Administración son la elaboración de protocolos de gestión de proyectos, redefinición de matrices de resultado, aumento de supervisión físico de obras, implementación de actas de administración de contratos, georreferenciación de productos, y criterios claros para la cancelación de recursos no desembolsados o devolución de recursos no utilizados, una vez alcanzado los plazos establecidos. También se menciona como factor que favoreció la ejecución el haber incluido en el documento de la EBP acciones clave a realizar en el período. Estos factores fueron recopilados por la administración en la Nota Técnica N° IDB-TN-01805.

40 Las cancelaciones parciales de préstamos por US\$35 millones, representaron el 27% del balance por desembolsar a inicios de 2017 de las nueve operaciones que se encontraban autorizadas por el Congreso. Tres préstamos acumulan el 85% de estas cancelaciones: Mi Escuela Progresiva (GU-L1023, US\$13 millones), Programa de Apoyo a Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva (GU0163, US\$9 millones) y Mejoramiento del Acceso y Calidad de Servicios de Salud y Nutrición - Fase I (GU-L1022, US\$8 millones). Solo dos proyectos han resultado en reformulación (GU-L1006 y GU-L0163).

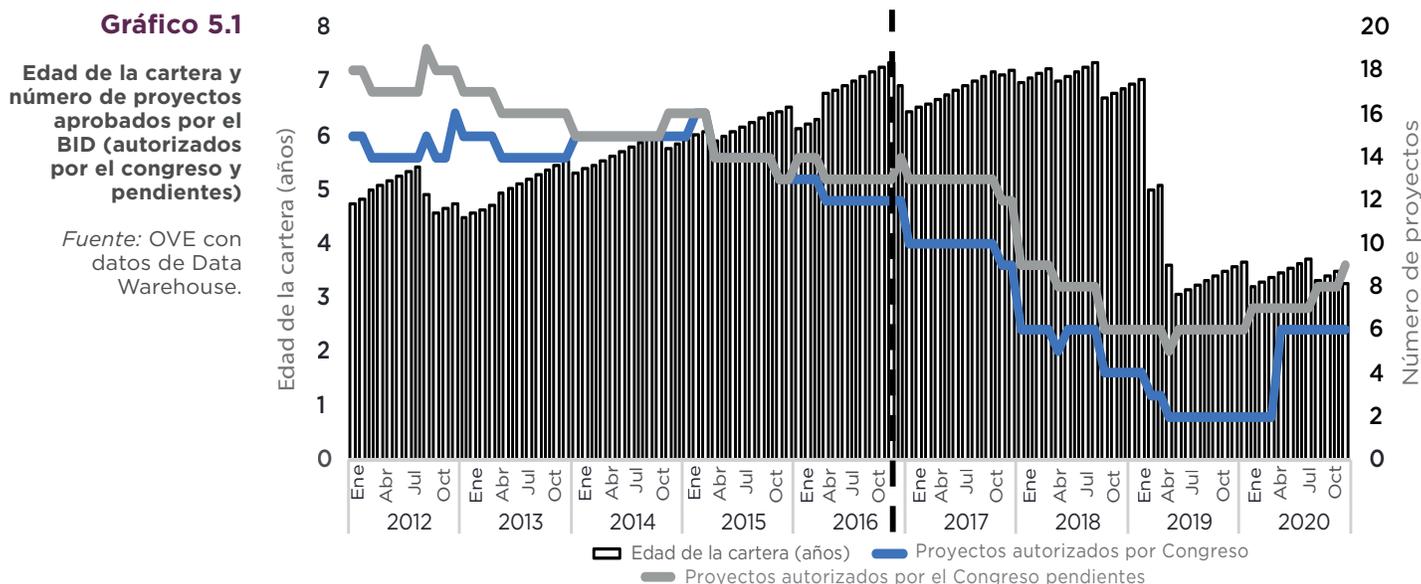
41 Que continuó con problemas hasta 2018 cuando comenzó a ejecutarse. A fin del período ha logrado comprometer el 100% de sus fondos y desembolsar el 58%.

42 Los gastos de ejecución de préstamos de inversión incurridos en el período cayeron, al comparar los períodos 2012-2016 y 2017-2020 hasta alcanzar US\$23.926 por millón desembolsado, cifra mayor a la de CID, pero en niveles comparables a otros países con instancia legislativa y al promedio BID.

43 Se consideran los valores asociados a una donación, aprobada con el préstamo de agua.

44 El PBL GU-L1096, el proyecto de desarrollo de infraestructura vial GU-L1169, el préstamo de salud GU-L1163 y el préstamo de apoyo al Ministerio Público GU-L1095.

se destacaba el PBL de apoyo a la administración tributaria aprobado en 2016. Esto permitió una rápida reacción del Banco en tiempos de pandemia, con desembolsos que alcanzaron US\$286 millones en 2020⁴⁵. Con todo esto, la antigüedad del portafolio se redujo a la mitad con respecto a 2016, cuando representaba una de las carteras más antiguas del Banco.



5.4 Pese a las mejoras de ejecución del portafolio heredado, las aprobaciones menores a las previstas y las demoras en el Congreso determinaron que los desembolsos CGS al país fueran menores a lo estimado por la EBP. Los desembolsos menores a los esperados se dieron en un contexto de pocas operaciones activas entre 2017 y 2019. La EBP estimaba aprobar unos US\$426 millones y desembolsar unos US\$612 millones antes de que iniciara el 2020. Sin embargo, las aprobaciones y los desembolsos durante 2017, 2018 y 2019 alcanzaron montos bastante menores (US\$250 millones y US\$151 millones, respectivamente). El incremento en desembolsos observado en 2020 no evitó que los desembolsos totales del período (US\$433 millones) fueran menores a los estimados por la EBP (US\$650 millones).

5.5 En cambio, cabe señalar que el despliegue de operaciones del sector privado determinó un incremento sustancial de desembolsos SGS en el período. BID Invest desembolsó US\$325 millones, más del doble que en el período de la EBP previa, sin considerar TFFP. Estos desembolsos se concentraron en facilitar el acceso de financiamiento a PYME (US\$316). Adicionalmente,

⁴⁵ En abril de 2020, se concretó la autorización en el Congreso y posterior desembolso del PBL (GU-L1096) de US\$250 millones, primera operación en desembolsar en tiempos de pandemia y que representa el mayor desembolso de todo el período 2017-2020.

el programa TFFP también incrementó su uso desembolsando US\$388 millones⁴⁶, más del doble si se compara con el período anterior. De hecho, el TFFP ha firmado dos nuevas líneas (para Banco Ficohsa y BAC) adicionales a las cinco que ya existían y ha incrementado los topes de crédito para las líneas en el país en un 53% en promedio, como respuesta a la pandemia (el tope de todas las líneas en conjunto pasó de unos US\$200 millones a US\$310 millones). A ello se sumó una movilización de recursos de US\$128 millones, a través de Préstamos B.

- 5.6 En materia de programa aprobado, el Banco también introdujo, al menos parcialmente, las mejoras propuestas por la EBP para sus diseños y preparación, aunque su efecto aún no puede ser evaluado. El Banco introdujo cambios en sus nuevas operaciones incorporando un mayor énfasis en aspectos locales y mecanismos de ejecución. Por ejemplo, en el proyecto de infraestructura vial, ha procurado dar una mayor autonomía técnica y administrativa a la Unidad coordinadora (contratando perfiles idóneos, elevando su nivel y compromiso en la jerarquía pública y apoyándola con una firma de asistencia técnica). En el caso de electrificación rural, cambió de esquema de ejecución (anteriormente mediante fideicomiso), debido a restricciones legales, pasando la UE a INDE. Esto podría repercutir en un mayor control sobre la focalización del programa, que fue un problema en la operación anterior. De todas formas, estas operaciones se encuentran en estados iniciales de ejecución y aún no es claro el efecto de dichos cambios. Por otra parte, no se han logrado avances en la sincronización de las aprobaciones con el presupuesto y en asignaciones presupuestales plurianuales.
- 5.7 Los plazos requeridos entre el registro en los sistemas del banco y la firma de contratos de préstamo siguieron siendo lentos. En primer lugar, los tiempos de preparación de los proyectos de inversión aumentaron significativamente con respecto al período previo (en un 50%), aunque esto no ha supuesto aumentos significativos en los gastos de preparación de las nuevas operaciones⁴⁷. El aumento en los tiempos de preparación se debió, principalmente, a la dificultad para aprobar operaciones en un contexto de reducción del crecimiento de la inversión pública, consecuencia de la agenda de mejora de transparencia luego de la crisis política de 2015-16. En segundo lugar, si bien los tiempos de nuevos préstamos de inversión hasta su firma mejoraron en promedio respecto al período previo, ello se debió a la aceleración de las autorizaciones en

46 En 45 préstamos, con un promedio de 262 días de plazo.

47 Comparando con el período previo, los gastos de preparación incurridos durante el período de operaciones de inversión pasaron de US\$5.892 a US\$5.758 por millón aprobado.

el Congreso en el contexto de pandemia⁴⁸. Pese a esa mejora los tiempos hasta la firma siguieron siendo más lentos que los de países comparables y a fin de año todavía existían tres operaciones por autorizar en el Congreso⁴⁹. Por ejemplo, el préstamo prototipo de respuesta a los efectos de la pandemia para Guatemala, aún no autorizado por el Congreso, presentó mayores demoras que el promedio de todos los prototipos aprobados por el Banco, así como los aprobados para países que requieren autorización legislativa⁵⁰.

- 5.8 Las barreras para implementar proyectos siguen siendo importantes y precisan continuar las medidas de seguimiento para una ejecución acelerada de operaciones activas. Además del impacto de la pandemia en la ejecución de proyectos, las operaciones activas presentaron varios desafíos similares a los descritos por la EBP previa sobre el portafolio heredado. Estos incluyeron, por ejemplo, baja capacidad técnica de las UEs y de los contratistas (en agua y saneamiento) y lentitud en la conformación de UEs y procesos licitatorios (educación). También se identificaron demoras administrativas en todos los proyectos activos debido a la lentitud de los procesos y a la incertidumbre asociada a la posterior revisión de estos procesos (incertidumbre que se ha profundizado a partir de la crisis política e institucional del período previo). Por otro lado, la lentitud hasta la elegibilidad, a la que ya hemos hecho referencia, ha generado, históricamente, problemas adicionales de implementación, que podrían también afectar a operaciones activas, como sucede en el caso del fortalecimiento del ministerio público (que tardó tres años y medio en ser autorizada por el Congreso) o a aquellas operaciones que aún no han sido autorizadas por el Congreso. Por ejemplo, de los 12 préstamos heredados analizados, nueve habían presentado serias demoras de autorización en el Congreso que afectaron su planificación original, debido a la desactualización de diseños y costos y a los cambios de alcance consecuencia de eventos imprevistos (como catástrofes naturales y cambios institucionales), antes de que el proyecto estuviera listo para ser ejecutado. Esto sucedió, por ejemplo, en el préstamo de agua, salud y electrificación.

48 En 2020 se autorizaron en el Congreso cuatro de las cinco operaciones autorizadas por el Congreso durante el período de análisis, incluyendo dos heredadas y dos aprobadas en 2019. Comparando entre períodos, los tiempos promedios de aprobación a firma de préstamos de inversión pasaron de 23 a 12 meses. En el período, el Banco realizó gestiones desde 2018 (presentaciones, reuniones y diálogo con el Congreso y otros actores clave) para informar al Congreso sobre cuatro de las cinco operaciones finalmente autorizadas, que fueron valoradas por la administración como positivas.

49 GU-L1171, GU-L1175 y GU-L1165. Las dos autorizadas por el Congreso tardaron siete meses más que el promedio BID.

50 A finales de 2020, llevaba 125 días sin ser firmado, siendo el único no autorizado por el Congreso hasta ese momento de todos los países que requieren pasar por el Congreso. El promedio de tiempo hasta la firma de proyectos de respuesta al COVID-19 para países con autorización en Congreso fue de 37 días.

- 5.9 En materia de sistemas nacionales, se habría progresado en las áreas de fortalecimiento propuestas por la EBP, salvo en gestión de auditoría interna. Según lo autoreportado por la Administración, las acciones de fortalecimiento han avanzado en materia de adopción de normas internacionales contables del sector público (NICSP), así como en materia de diagnóstico de sistema nacional de compras públicas, en acuerdo a la metodología OCDE/CAD. También se ha mejorado en la validación del método de subasta electrónica inversa como sistema nacional. Sin embargo, en materia de auditoría interna, no se alcanzaron las metas previstas en lo que se refiere al apoyo a la contaduría general de cuentas (CGC) para la adopción de auditorías gubernamentales en armonía con normas internacionales, ni en la proporción de proyectos con supervisiones y revisiones ex post realizadas por auditores internos (Sección V.B del Anexo).
- 5.10 Según la información proporcionada por los PCRs, los resultados de la mayoría de las operaciones alineadas con la EBP cerradas en este período no fueron efectivas. De los seis préstamos CGS, tres (salud, consolidación fiscal, y productividad) cuentan con validaciones de OVE y reportaron una calificación en efectividad de “Insatisfactorio” y uno de “Parcialmente Insatisfactorio”. Los únicos préstamos CGS alineados con la EBP que la Administración autoreportó como “Satisfactorio” en efectividad fueron el de Educación y el PDER, pero no cuentan con validación de OVE. De los préstamos SGS, solo se cuenta con un XSR validado por OVE, que calificó la efectividad del préstamo como “Excelente” (ver cuadro 5.1 para detalle de calificación de cada préstamo).

Cuadro 5.1. Resultados de efectividad de los préstamos que cuentan con información disponible

Préstamos cerrados	Calificación en efectividad	Fuente
GU-L1022 (Salud)	Insatisfactorio	PCR validado
GU-L1160 (Consolidación fiscal)	Insatisfactorio	PCR validado
GU0163 (Productividad)	Insatisfactorio	PCR validado
GU-L1014 (Áreas Protegidas, no alineado con EBP)	Parcialmente Insatisfactorio	PCR validado
NA	Excelente	XSR validado
GU0177 (Justicia Penal)	Parcialmente Insatisfactorio*	PCR no validado
GU-L1006 (PDER)	Satisfactorio*	PCR no validado
GU-L1023 (Educación)	Satisfactorio*	PCR no validado
GU-L1037 (Comercio, no alineado con EBP)	Satisfactorio*	PCR no validado

*Préstamos evaluados usando metodologías antiguas. Para la puntuación de efectividad, se ha equiparado “OD probable” con la calificación de Satisfactorio de la metodología actual, y “OD poco probable” con la calificación de “Parcialmente insatisfactorio” de la metodología actual.

Fuente: OVE con datos de PCRs y XSRs validados y no validados.

5.11 El programa ha tenido contribuciones⁵¹ modestas a los objetivos de la EBP. La contribución a los objetivos estratégicos de *mejora de la gestión pública y la transparencia* fue limitada, sin reportarse logros asociados a recaudación neta e impunidad acumulada en el sistema. La contribución a los objetivos de *reducción de la pobreza y la desigualdad* fue limitada, los proyectos en salud y agua y saneamiento tuvieron un desempeño bajo y en educación la información sobre la contribución en materia de acceso y calidad educativa ha sido limitada. La contribución a los objetivos de *desarrollo del sector privado* estuvo asociada fundamentalmente al Programa de desarrollo económico desde lo rural (PDER) en apoyo a la región del río Chixoy y al trabajo de BID Invest para facilitar acceso a financiamiento a PYME, pero aún es temprano para conocer los resultados de la mayoría de las operaciones a Fls. A continuación, se recopilan contribuciones del programa y resultados por objetivo estratégico de la EBP con base en Validaciones de PCRs y XSRs, PMRs, entrevistas y otras fuentes de información disponibles⁵².

A. Mejora de la gestión pública y la transparencia

5.12 Fortalecimiento de finanzas públicas. La principal operación del portafolio, el PBL (GU-L1096) heredado, buscó apoyar a la SAT en temas de gobernanza, procesos, capital humano, controles y lavado de activos, pero no logró su autorización en el Congreso hasta el final del programa. En apoyo al PBL, se había programado para 2017 un préstamo de inversión con el objetivo de fortalecer al SAT, pero esta nunca llegó a aprobarse⁵³. El PBL presentó demoras en el cumplimiento de hitos⁵⁴ hasta que en abril de 2020 fue autorizado en el Congreso y en un plazo de seis meses terminó de cumplir las condicionalidades, desembolsando su segundo tramo⁵⁵. Uno de sus principales hitos fue la Ley para

51 En este análisis, contribuciones se entiende como resultados o impactos (no productos) logrados por las operaciones alineadas durante el período estratégico, debidamente demostrados con evidencia, y que estén directamente relacionados con los resultados esperados del objetivo estratégico correspondiente (el Cuadro 1.5.2. del Anexo contiene los detalles por operación).

52 Los documentos revisados fueron los LP, Validaciones de PCRs y XSRs, PCRs, XSRs, PMRs, ASRs, Información de Delta en implementación, Reportes Semestrales y Revisiones de Gestión de Cartera, Memorandos de Extensión de Préstamos e Informes de Cumplimiento de Condiciones (PBL).

53 Programa de Apoyo al Fortalecimiento Tecnológico e Institucional de Sistemas en la SAT (GU-L1162) por valor de US\$60 millones. El gobierno decidió no continuar con esta operación, tras haber pasado elegibilidad. El préstamo GU-L1162 iba a ser complementado por un préstamo del Banco Mundial por US\$ 55 millones el cual no fue autorizado por el Congreso de Guatemala y tuvo que ser cancelado.

54 Para abril 2020, quedaban por cumplir cuatro hitos: tres correspondían al componente II a cargo del SAT y uno al componente III a cargo de la SIB.

55 El Banco también brindó asistencia técnica, a través del a operación GU-T1274 (en ejecución), en temas de factura electrónica, análisis impositivos, seguridad de la información y mejora de procesos. Esta CT estuvo inicialmente destinada a apoyar

el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y Gobernanza de la SAT, aprobada en 2016, que entre otras medidas modificaba las funciones y composición de su directorio y creaba el Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero. Por otra parte, el desembolso en 2020 resultó oportuno para apoyar al Gobierno en su esfuerzo de respuesta al COVID-19. Esta operación aún no cuenta con PCR. Otra operación pequeña heredada (GU-L1160⁵⁶) asociada a un PBL del período previo (GU-L1064) apoyó el fortalecimiento institucional del MINFIN y el INFOM, pero según la validación del PCR de ambas operaciones, estas no fueron efectivas en materia de resultados⁵⁷. *Pese a estas contribuciones, no se lograron los resultados esperados por la estrategia, en la medida en la que la recaudación tributaria neta durante el período no logró la meta de 11% del PIB.*

5.13 Fortalecer el marco institucional contra el lavado de dinero y la corrupción. En materia de lavado de dinero, el PBL consideraba 5 acciones que apoyaban principalmente a la Superintendencia de Bancos y que fueron cumplidas. Entre estas se destacaba, modificaciones regulatorias para la adecuación de capital de entidades financieras que otorgan financiamiento en moneda extranjera, y para divulgación de información de entidades financieras, facultando al supervisor a requerir la actualización de datos. También se cumplió con la adecuación de un plan estratégico contra el lavado de activos, la implementación del sistema de intercambio de información estadística (incluyendo a SAT) y la remisión de una ley para fortalecer la normativa vigente en materia de prevención y represión. *Si bien, la ley no se ha aprobado (y por ende no hay contribución asociada a esa acción), el cumplimiento de las otras cuatro acciones hace factible una contribución en el fortalecimiento del marco institucional. Asimismo, el indicador de resultado de la EBP (índice de lavado de dinero publicado por el Instituto de Gobernanza de Basilea) ha mostrado una mejoría en el período, reduciéndose de 5.78 en 2018 a 5.10 en 2020.*

5.14 Fortalecer el Ministerio Público. El Banco apoyó con dos préstamos. En primer lugar, el programa heredado de apoyo al sector de justicia penal (GU0177, 2007), que ejecutó en su mayor parte en el período previo, y finalizó su desembolso en 2017. Según su PCR, se logró la construcción de ocho fiscalías, siete comisarias, pero solo 11 de 15 juzgados de paz y dos de

el préstamo GU-L1162 pero con la cancelación de dicho préstamo, los productos se redefinieron.

56 TCR de apoyo al PBL GU-L1064 de consolidación fiscal para Guatemala, ejecutado en el período previo). La operación apoyaba la adquisición de equipamiento y software, el financiamiento de consultorías y la realización de talleres para el fortalecimiento de capacidades técnicas.

57 Según la validación conjunta del PCR GU-L1064 y GU-L1160.

cinco sedes regionales de defensa legal. Pese a estos avances, el PCR evaluó como poco probable que se lograra aumentar la eficacia, acceso y efectividad del sistema de justicia penal, pues el principal producto, la construcción de 13 centros integrados de justicia penal, no llegó a ejecutarse. El proyecto presentó además problemas de diseño⁵⁸ que derivaron en problemas de coordinación y retrasos. En segundo lugar, en 2016 el Banco aprobó un préstamo con el mismo objetivo de apoyo al MP (GU-L1095), pero este tuvo retrasos de autorización legislativa (hasta abril de 2020). En septiembre logró elegibilidad y se encuentra en el inicio de su ejecución (presentando un arranque acelerado y actualización de su planificación). Entre 2017 y 2020 no hubo nuevas operaciones en apoyo al MP y, en conjunto, el Banco no ha contribuido durante este período al resultado de la EBP de reducción de la impunidad acumulada en el sistema (que continuó en niveles elevados, 97,6% en 2018, según últimos datos de CICIG).

B. Reducción de la pobreza y la desigualdad

5.15 Fortalecer la cobertura y la calidad de la red integrada de servicios de salud. El programa heredó un proyecto relevante de apoyo al acceso y calidad de servicios de salud y nutrición (GU-L1022, 2010). El proyecto incluía mejoras de infraestructura y proveía servicios nutricionales y de salud preventivos mediante contrataciones de personal médico y subcontrataciones de organizaciones de apoyo. Debido a cambios regulatorios en 2013, el programa tuvo que reenfocarse, incrementando la contratación de personal médico, pero disminuyendo su focalización. A su finalización, en septiembre de 2018, el proyecto generó resultados parciales (expansión de la oferta de profesionales para prevención nutricional y salud materno-infantil, al menos dos controles prenatales y supervisiones de puestos de salud), pero no logró la mayoría de sus metas (por ejemplo en materia de controles médicos a menores de un año, servicios nutricionales preventivos, controles a mujeres embarazadas antes de las 12 semanas y vacunaciones). La validación de OVE del PCR calificó la efectividad del proyecto como “Insatisfactorio”. Durante este período, también se terminaron de ejecutar la iniciativa Mesoamérica (GU-G1002)⁵⁹ y seis CTs (cuatro heredadas y

58 Fallas de lógica vertical, indicadores de resultados no adecuados, falta de medición de productos, redacción ambigua de anexo único del contrato, múltiples ejecutores y jerarquías entre ejecutores.

59 La operación mostró retrasos, afectando el objetivo de mejora de cobertura de servicios de primer y segundo nivel. Si bien se registraron mejoras en el objetivo de calidad de servicios de salud, al no lograr cumplir con el avance mínimo de indicadores de resultados, la operación no desembolsó y fue cancelada. (basado en Ayuda memoria de misión e informe de resultados de evaluación).

dos nuevas⁶⁰) con el principal valor de generar experiencia y validar una nueva política para la gestión de calidad de las Redes Integradas de Servicio de Salud (RISS). Las lecciones previas y el nuevo enfoque apoyaron el diseño y la focalización de un nuevo préstamo (GU-L1163) autorizado en congreso a finales de 2020, que fue oportuno en el contexto de pandemia pero que aún se encuentra al inicio de su ejecución. *Los resultados parciales hacen factible una contribución limitada al objetivo. Si bien no se disponen de datos actualizados de ENSMI o MSPAS, indicadores de WHS e INE muestran mejoras en materia de atención especializada en el parto y mortalidad materno infantil, resultados esperados por la EBP.*

5.16 Mejorar el acceso a servicios de educación de calidad. El programa apoyó temas de infraestructura, gestión, apoyo a docentes y contenido educativo mediante dos operaciones heredadas (GU-L1023, 2008 y GU-L1087, 2015). El PCR (que no ha sido validado por OVE) de Mi Escuela Progresá (operación cerrada en 2019) menciona como “probable” el logro de sus objetivos de desarrollo. Según este documento, el programa benefició a 562.000 niños con mejoras de cobertura; a tres millones de estudiantes y 27.800 escuelas con material educativo; a 20.000 docentes con capacitaciones y a 3.605 organizaciones de padres con fondos de gestión escolar⁶¹. Se lograron metas de resultados en promoción, repitencia, deserción y horas de clase. Sin embargo, según el PCR, el proyecto tuvo dificultades de implementación que derivaron en la cancelación del 9% de sus montos y no se cuenta con indicadores adecuados para medir el logro de sus metas en materia de mejora de acceso y calidad educativa⁶². La segunda operación, de mejoramiento de la cobertura y la calidad educativa, autorizado por el congreso en 2018, si bien se encuentra alineada al objetivo estratégico, ha tenido problemas de arranque con demoras en la conformación de la unidad ejecutora, encontrándose en alerta en 2019 antes de lograr desembolsos a finales de 2020, y su estado de avance es bajo (7% promedio de avance físico de productos). *A pesar del avance en los productos, no se disponen de estadísticas*

60 Las heredadas (GU-T1186, GU-T1243, GU-T1242 y GU-T1245) eran principalmente para apoyo a temas de nutrición y cuidado prenatal. El CPE previo concluyó que estaban desvinculadas del programa de préstamos. Las nuevas (GU-T1287 y GU-T1266) fueron para apoyo al nuevo programa.

61 Entre los productos que lograron su meta se destacan la reparación de 409 escuelas, 2.245 aulas dotadas de mobiliario escolar, 3.605 aulas reparadas, 843 módulos educativos instalados, 19.584 docentes capacitados, 27.800 escuelas dotadas de bibliotecas.

62 El PCR indica que los indicadores de cobertura no son confiables debido a: (i) el tiempo transcurrido desde el último Censo de 2002, (ii) errores en las proyecciones de niños en edad escolar (en 2003 se estimó una tasa de fecundidad de 5.1 y ya en 2008 era 3.6) y (iii) cambios en el sistema de control por código personal de estudiante matriculado.

confiables sobre tasas de cobertura e información actualizada sobre niveles de aprendizaje que permitan analizar los resultados del programa.

5.17 Ampliar el acceso a servicios de agua y saneamiento. La operación heredada (GU-L1039/GU-X1005, 2009), la más antigua del portafolio actual, buscaba mejorar y ampliar el acceso a agua potable y saneamiento en áreas rurales, urbanas y periurbanas, pero ha presentado varias dificultades de ejecución y no ha logrado las expectativas de avance esperadas por la EBP. Con anterioridad al período de análisis, el programa se vio impactado por demoras asociadas principalmente a problemas estructurales de rectoría débil y falta de coordinación interinstitucional en el sector de agua y saneamiento del país que aún persisten⁶³. La operación comenzó a ejecutarse a finales de 2018, luego de un período de ajuste y redefinición de obras y áreas de intervención. En 2020, la ejecución volvió a estancarse debido principalmente a la pandemia, pero también a nuevos retos propios de la operación (cambios en las autoridades municipales, modificaciones de los diseños originalmente licitados y retrasos en la obtención de servidumbres y derechos de paso). Esto derivó en una nueva solicitud de extensión en octubre 2020 (hasta 2022) y el proyecto se encuentra en estado de alerta. A fin de 2020, la operación había registrado avances y resultados parciales en el número de hogares rurales con soluciones de agua potable y saneamiento (42% y 50% de la meta respectivamente) y en el número de hogares urbanos con agua y alcantarillado (4% y 3% de la meta respectivamente). *Estos avances parciales, hacen factible una contribución limitada del programa al objetivo estratégico de la EBP. Los indicadores de acceso a agua potable y saneamiento (tanto a nivel nacional como rural) han mostrado mejoras, de acuerdo con información del Censo 2018⁶⁴.*

C. Desarrollo de sector privado

5.18 Ampliar y modernizar la infraestructura logística. Según su PCR, es factible que la operación heredada del PDER (GU-L1006) contribuyera a incrementar la productividad en el área del Río Chixoy, mediante infraestructura y desarrollo de capacidades

⁶³ Estas demoras se debieron a la lentitud en autorización legislativa, a problemas de diseño y coordinación de entes ejecutores a nivel subnacional, a la coyuntura política de 2015, al compromiso con el apoyo multisectorial al área de Chixoy y a un acuerdo con el Gobierno para priorizar obras en cabeceras municipales afectadas por un terremoto en 2012.

⁶⁴ El indicador de acceso a agua potable ha pasado de 77.8% (ENCOVI) en 2014 a 89.2% (Censo) en 2018 (en el ámbito rural pasó de 64.4% a 81.6%). Por su parte, el indicador de acceso a servicios de saneamiento mejorado ha pasado de 58.3% (ENCOVI) a 62.9% (Censo) (en el ámbito rural pasó de 28.9% a 36.9%).

de gestión territorial y asociadas a la construcción de 17,5km de carreteras. La Administración ha destacado como positivo las lecciones de Chixoy al haber promovido un modelo más gradual e integral mediante iniciativas multisectoriales de menor escala y focalizadas en un territorio específico. De las operaciones que el Banco había planificado en CPDs a partir de 2018, solo una fue aprobada en el período (GU-L1169, 2019, por US\$150 millones), siendo la primera en el sector por un socio multilateral desde 1999. Esta fue autorizada por el Congreso en abril de 2020 para el desarrollo de infraestructura vial y se encuentra al inicio de su ejecución. El préstamo de apoyo a infraestructura de conectividad y banda ancha (GU-L1175) fue recientemente aprobada en marzo 2021. *En conjunto, estas acciones han tenido una contribución limitada al logro de resultados esperados por la EBP, debido a su escala o al momento en el que fueron aprobadas. El índice de desempeño logístico de Guatemala, indicador de resultado de la EBP, mostró un retroceso en el período.*

5.19 Promover la generación de energía renovable y gas. Este objetivo no contó con suficientes operaciones en ejecución en el período para generar contribuciones que permitieran el logro de los resultados esperados por la EBP. Dos préstamos heredados de BID Invest para pequeñas hidroeléctricas afrontaron resistencia de comunidades locales y no se cuenta con información sobre el avance de sus productos. Considerando este escenario complejo, desde el BID, se aprobó posteriormente una CT de apoyo a estas comunidades (GU-T1270) que busca apoyar el desarrollo integral en la zona del proyecto (coordinando acciones con BID Invest). Por otro lado, una asistencia brindada por BID Invest apoyó a un cliente en el desarrollo de sistemas de energía solar prepago, lo cual facilitó posteriormente la primera inversión de capital de BID Invest en el país (GU-Q1003, Energía Kingo), en un proyecto innovador en colaboración con BID Lab que aún se encuentra en ejecución. *En conjunto, estas acciones no han contribuido al logro de resultados esperados por la EBP, debido a dificultades de implementación, a su escala y al momento en el que fueron aprobadas.*

5.20 Facilitar el acceso a financiamiento a las PYME. Considerando el portafolio CGS, el Programa de Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva (GU0163), de apoyo al PRONACOM, tuvo fallas de diseño y problemas de ejecución que determinaron resultados insatisfactorios según la validación de su PCR (que lo calificó como "Insatisfactorio"⁶⁵). Considerando

⁶⁵ Sus inversiones estuvieron desconectadas y no fueron conducentes a lograr levantar barreras que limitan el desarrollo empresarial, la inversión o la mejora de niveles de productividad. Cerca del 30% de su monto original fue cancelado por demoras en implementación.

el portafolio SGS, de los siete préstamos de BID Invest a FIs solo se cuenta con resultados reportados para uno, al ser el único que ha llegado a madurez operativa anticipada (EOM), el cual fue calificado como excelente en efectividad. Otras dos operaciones reportaron resultados parciales satisfactorios según Delta de Supervisión⁶⁶. No hay resultados reportados sobre la adicionalidad no financiera de estas operaciones. En cuanto al TFFP, tampoco hay información de resultados, pero el incremento de la demanda de financiamiento de corto plazo en el contexto COVID hace probable que contribuyera durante el período. *En resumen, dado su estado de avance no se cuenta con resultados para la mayoría de los proyectos, ni con estadísticas agregadas de acceso a financiamiento para MIPYME en el país durante el período (resultado esperado por la EBP).*

⁶⁶ Otro préstamo, no incluido en el portafolio de esta evaluación por ser parte de una facilidad regional, que alcanzó también EOM durante el período fue BAC SME Internationalization Financing Partnership (GU-L1081). Esta operación tuvo una calificación de Satisfactorio en Efectividad, al lograr crecimiento en su portafolio de PYME, crecimiento de la proporción de PYME en cartera que internacionalizaron sus negocios y mantener el plazo de amortización constante.



06

Conclusiones

- 6.1 La EBP 2017-2020 estableció objetivos relevantes, incrementó el foco en el desarrollo de sector privado y presentó un programa alineado parcialmente a los objetivos. La EBP propuso objetivos adecuados a los desafíos y metas nacionales, y congruentes con los objetivos corporativos y la experiencia previa del Grupo BID. También estableció acciones específicas para regularizar un extenso portafolio heredado problemático con una antigüedad muy por encima del promedio del Banco. El programa se encontró parcialmente alineado con los objetivos estratégicos de la EBP, salvo por el objetivo de promoción de energía renovable y gas, que tenía una relevancia más débil. Además este objetivo y el objetivo de infraestructura logística, no fueron suficientemente cubiertos por el programa, pues no contaron con operaciones activas a una escala que permitieran contribuir sustancialmente a los resultados esperados por la EBP durante el período.
- 6.2 El esfuerzo por regularizar el portafolio antiguo tuvo como efecto el acelerar y, posteriormente, cerrar casi todas las operaciones antiguas, aunque los riesgos de implementación del portafolio activo aún persisten. Los problemas de implementación, asociados a retrasos, diseños no adecuados y debilidades institucionales, se agudizaron por la crisis política previa al inicio de la EBP, y se mantuvieron presentes en el ciclo 2017-2020. Ante un contexto complejo para aprobar PBLs con reformas profundas, el Banco centró su esfuerzo en ejecutar la cartera heredada aplicando las acciones previstas en la EBP, haciendo un seguimiento más cercano de las operaciones y estableciendo compromisos firmes. Si bien la estrategia de regularización se logró, los problemas de implementación persisten.
- 6.3 Hacia el final del período, el esfuerzo de programación respaldó el incremento de aprobaciones en el contexto de la pandemia durante 2020, lo cual mantuvo al Banco como principal socio de desarrollo. Una serie de operaciones aprobadas por el Banco o autorizadas por el Congreso recientemente (en infraestructura vial, salud, gestión forestal, electrificación rural y respuesta al COVID), establecen un portafolio joven para el próximo ciclo de programación que, al enfrentar problemas similares de implementación, siguen requiriendo de un seguimiento cercano por parte del Banco para continuar con una ejecución acelerada. Las medidas previstas en materia de mejoras en sus diseños y preparación para mitigar riesgos se aplicaron al menos parcialmente (no se lograron las vinculadas al presupuesto nacional) y aún no se puede evaluar su efectividad.
- 6.4 Pese a la aceleración de la ejecución, el programa ha tenido contribuciones modestas a los objetivos de la EBP. Durante el período, se observaron aprobaciones CGS menores a las

esperadas y lentitud para autorizar operaciones en el Congreso, lo cual determinó un portafolio menor al esperado hasta el 2020. Como resultado del cierre de operaciones antiguas, inefectivas en su mayoría, y la falta de aprobaciones de nuevas operaciones y autorizaciones por el Congreso hasta el final del período, el programa no logró contribuciones notorias a los objetivos de *mejora de la gestión pública y la transparencia* (salvo en materia de lavado de dinero) y mostró contribuciones limitadas a los objetivos de *reducción de la pobreza y desigualdad*. Por su parte, el área estratégica de desarrollo del sector privado fue apoyada principalmente por operaciones del BID en infraestructura vial y BID Invest a través de FIs (enfocadas en el objetivo específico de facilitar acceso al financiamiento). Dado que la mayoría fueron aprobadas recientemente solo se cuenta con resultados reportados y positivos para dos (PDER y una de las operaciones FIs).

Referencias y bibliografía

- Abuelafia, Emmanuel; Del Carmen, Giselle; Ruiz-Arranz, Marta. (2019). *Tras los pasos del migrante: Perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos*. Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- Banco Mundial (2020). *World Development Indicators*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/>.
- BID. (2004) *Evaluación del Programa país Guatemala 1993-2003* (RE-304-2). Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2008) *Evaluación del Programa país Guatemala 2004-2007* (RE-352). Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2009) *Protocolo para Evaluaciones de Programa de País* (RE-348-3). Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2012) *Evaluación del Programa país Guatemala 2008-2011* (RE-404). Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2017) *Evaluación del Programa país Guatemala 2008-2011* (RE-503). Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2017) *Estrategia de País del Grupo BID con Guatemala 2017-2020* (GN-2899). Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2019). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panorama Social de América Latina 2019*. (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CICIG (2019a). *Diálogos por el fortalecimiento de la justicia y el combate a la impunidad en Guatemala*. Obtenido de https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe_Dialogos_SIJ.pdf
- _____. (2019b.). *Informe de Cierre: El Legado de Justicia en Guatemala*. Obtenido de https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/TimeLine_2007-2019.pdf
- European Commission (2020). *Index for Risk Management for Latin America and the Caribbean. LAC Inform 2019-Update. DRMKC. Latin America and Caribbean*. Obtenido de <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Subnational-Risk/Latin-America-and->

- Caribbean/moduleId/1800/id/368/controller/Admin/action/Results
- ENSMI (2017). *Guatemala VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015*. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Instituto Nacional de Estadística. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Obtenido de http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/wp-content/uploads/2018/11/ensmi2014_2015.pdf
- FMI (2019). *Guatemala : 2019 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report*.
- Country Report No. 19/168. West Hemisphere Department. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/18/Guatemala-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-47000>
- _____. (2020). *World Economic Outlook Database*. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>. Washington D.C.
- Ministerio de Energía y Minas (2019). *Política Nacional de Electrificación Rural 2019-2032*. Guatemala. Obtenido de <https://mem.gob.gt/wp-content/uploads/2020/10/20.-Pol%C3%ADtica-Electrificaci%C3%B3n-Rural-2019-2032.pdf>
- PNUD (2020). *Human Development Data Center, Guatemala*. Obtenido de Human Development Data Center | Human Development Reports (undp.org)
- OCHA (2020). *Desastres Naturales en América Latina y el Caribe 2000-2019*. Panamá. Obtenido de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA-DESASTRES_NATURALES_ESP%20%281%29.pdf
- OECD. The World Bank (2020). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. OECD Publishing. Paris, France. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>.
- Organización Mundial de Salud (2021). *World Health Data Platform, WHO data collections*. Obtenido de <https://www.who.int/data/collections>
- _____. (2020). *World Health Statistics 2020: Monitoring Health for the SDGs, sustainable development goals*. Geneva. World Health Organization. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Obtenido de https://idbg.sharepoint.com/teams/ez-OVE/CPE/CPE_2020/CPE%20Guatemala/06.%20Work%20in%20Progress/Drafts%20ICPR/Referencias/9789240005105-eng.pdf?CT=1619017538379&OR=ItemsView
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia/ Conadur (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Guatemala. ISBN: 978-9929-618-82-4
- _____. (2016). *Lineamientos Generales de Política 2017-2019*. Guatemala. Obtenido de http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2016/Políticas_Publicas/LGPP2017-2019.pdf

- _____. (2016b). Política General de Gobierno 2016-2020. Gobierno de la Republica de Guatemala. Obtenido de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_guatemala_0756.pdf
- _____. (2019). *Revisión Nacional Voluntaria 2019. El Camino hacia el Desarrollo Sostenible*. Guatemala. Obtenido de https://www.pnd.gt/PDF/RNV_2019_COMPLETO_FINAL_compressed.pdf
- Sánchez, Susana M., Kinnon Scott and J. Humberto López. (2016). *Guatemala: Closing Gaps to Generate More Inclusive Growth, Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC. World Bank.
- Transparency International (2020). *Corruption Perceptions Index Guatemala*. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/gtm>
- USAID (2020). *Guatemala Country Fact Sheet*. Obtenido de <https://www.usaid.gov/guatemala>

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 [linkedin.com/showcase/idb-ove](https://www.linkedin.com/showcase/idb-ove)

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)