



# Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala

GU-L1064 (2764/OC-GU y 2765/BL-GU)

GU-L1160 (2766/BL-GU)

## Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

**Equipo de Proyecto Original:** José I. Larios, Jefe de Equipo (FMM/CGU); Alberto Barreix (IFD/FMM), Co-Jefe de Equipo; Carlos Pineda, Jaime Bonet, Fernando Velayos y Juan Carlos Benítez (IFD/FMM); Ramiro López-Ghio (FMM/CBO); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Edna Armendariz (CID/CID); Cecilia del Puerto (PDP/CGU); José Villatoro (PDP/CGU); Yasmin Portillo (FMM/CGU); y Susana Román-Sánchez (IFD/FMM).

**Equipo PCR:** Oscar Lora, Jefe de Equipo; Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Rodrigo Castro (VPC/FMP); Diana Champi (IFD/FMM) y Maynor Cabrera (Consultor).

## Índice

Links Electrónicos.....	ii
<b>Enlaces electrónicos opcionales .....</b>	<b>ii</b>
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO .....	iv
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO.....	2
2.1 Relevancia .....	2
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país .....	2
b. Alineación estratégica .....	3
c. Relevancia del diseño .....	3
2.2 Efectividad .....	8
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	8
b. Resultados logrados .....	8
c. Análisis de la atribución de resultados .....	15
d. Resultados imprevistos .....	18
2.3 Sostenibilidad.....	19
a. Aspectos generales de sostenibilidad .....	19
III. CRITERIOS NO CENTRALES .....	20
3.1 Desempeño del Banco.....	20
3.2 Desempeño del Prestatario.....	21
IV. Hallazgos y Recomendaciones .....	22

## Links Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de Monitoreo del Progreso \(PMR\)](#)
4. [Lista de verificación PCR](#)

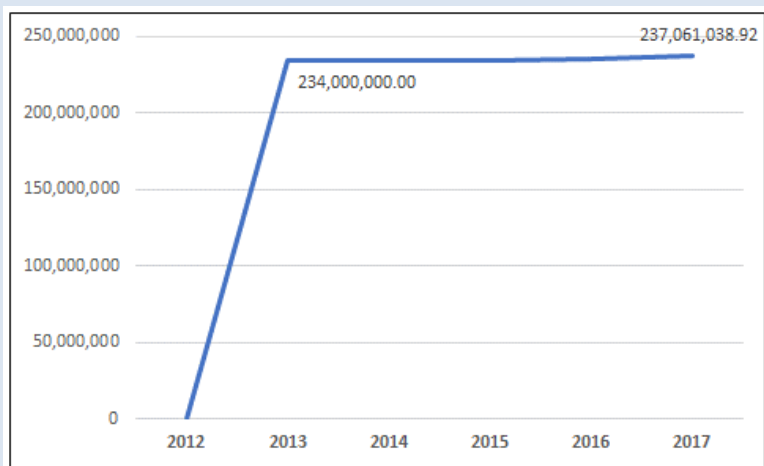
## Enlaces electrónicos opcionales

1. [Descripción del Programa](#)
2. [Análisis de la lógica vertical del Programa](#)
3. [Alcance logrado en resultados y productos](#)
4. [Factores críticos que afectaron el desempeño del Programa](#)
5. [Descripción de los productos](#)
6. [Comentarios del Gobierno de Guatemala.](#)
7. [Referencias bibliográficas](#)
8. [Lista de verificación del PCR \(Simulación con marco de resultados completo\).](#)

## Acrónimos y abreviaturas

Banguat	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CC	Corte de Constitucionalidad
CTR	Cooperación Técnica Reembolsable
DAAFIM	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal
DIPLANDI	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del MINFIN
EP	Equipo de Proyecto
EP PCR	Equipo de Proyecto del Informe de Terminación del Proyecto (PCR por su sigla en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FG	Foro Global (OECD)
GFP	Gestión Financiera Pública
GGU	Gobierno de Guatemala
GpR	Gestión por Resultados
GT	Gasto Tributario
IAMC	Evaluación Macroeconómica Independiente (por su sigla en inglés)
ICV	Impuesto de Circulación de Vehículos
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
IPRIMA	Impuesto a la Primera Matrícula
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LP	Propuesta de Préstamo (por su sigla en inglés)
MGCS	Mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MP	Matriz de Políticas
MR	Matriz de Resultados
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (por su sigla en inglés)
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PBL	Préstamo Basado en Políticas (por su sigla en inglés)
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por su sigla en inglés)
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PT	Presión Tributaria
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SBA	<i>Stand-By Agreement</i>

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO (S) DE PROYECTO:	GU-L1064	GU-L1160
TÍTULO: PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL PARA GUATEMALA		
INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: HÍBRIDO		
PAÍS: GUATEMALA		
PRESTATARIO: REPÚBLICA DE GUATEMALA		
PRÉSTAMO (S):	2764/OC-GU, 2765/BL-GU	2766/BL-GU
SECTOR / SUBSECTOR: REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / REFORMA FISCAL		
FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO: 29 AUG 2012 29 AUG 2012		
FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO: 11 DEC 2013 11 DEC 2013		
FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO: 12 DEC 2013 29 MAY 2014		
MONTO (S) DEL PRÉSTAMO		
CANTIDAD ORIGINAL:	USD234,000,000.00	USD3,200,000.00
CANTIDAD ACTUAL:	USD234,000,000.00	USD3,061,038.92
PARI PASSU: 0.00%		
COSTO TOTAL DEL PROYECTO: USD 237,061,038.92		
MESES EN EJECUCIÓN*		
DESDE LA APROBACIÓN:	16	67
DESDE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO:	51	51
*El final del período de ejecución se computa considerando la fecha del desembolso final.		
PERIODOS DE DESEMBOLSOS		
FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL:	11 Dic 2016	11 Dic 2016
FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL:	11 Dic 2016	11 Dic 2017
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES):	0	12
EXTENSIONES ESPECIALES (MESES):	0	0
DESEMBOLSOS		
CANTIDAD TOTAL DESEMBOLSADA HASTA LA FECHA: USD 237,061,038.92		
GRÁFICO DE DESEMBOLSOS (MILLONES DE USD)		
		
REDIRECCIONAMIENTO. ¿TIENE ESTE PROYECTO?		
FONDOS RECIBIDOS DE OTRO PROYECTO [ No]		
FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO [No]		

Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR:

No.	PMR Fecha	Período reportado	Indicador de desempeño	Desembolsos reales (millones de USD)
<u>1</u>	<a href="#">Mayo 2, 2016</a>	2015.II	<u>n/a*</u>	<u>234.74</u>
<u>2</u>	<a href="#">Octubre5, 2016</a>	2016.I	<u>n/a*</u>	<u>234.74</u>
<u>3</u>	<a href="#">Marzo 24, 2017</a>	2016.II	<u>n/a*</u>	<u>234.74</u>
<u>4</u>	<a href="#">Octubre 2, 2017</a>	2017.I	<u>n/a*</u>	<u>237.04</u>
<u>5</u>	<a href="#">Marzo 30, 2018</a>	2017.II	<u>n/a*</u>	<u>237.06</u>

\*La calificación de desempeño no aplicó a este Programa por tratarse de un híbrido (PBL y CTR).

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: N/A

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: N/A

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: Insatisfactorio (I)

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN EL PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	ANA MARÍA RODRÍGUEZ-ORTÍZ	SANTIAGO LEVY
VICEPRESIDENTE VPC	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	ROBERTO VELLUTINI
GERENTE DE PAÍS	VERÓNICA ZAVALA	GINA MONTIEL
GERENTE SECTORIAL	JUAN ANTONIO KETTERER	ANA MARÍA RODRÍGUEZ-ORTÍZ
JEFE DE DIVISIÓN	VICENTE FRETES	VICENTE FRETES
REPRESENTANTE DE PAÍS	CARLOS MELO	PABLO ROLDÁN
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	OSCAR LORA	JOSÉ LARIOS
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	OSCAR LORA	N/A

TIEMPO Y COSTO DEL PERSONAL

CICLO DE PROYECTO DE ETAPA	# DE SEMANAS DE PERSONAL	USD (INCLUIDOS LOS GASTOS DE VIAJE Y ASESORÍA)
PREPARACIÓN	53	184,240
SUPERVISIÓN	60	133,277
TOTAL	113	311,517

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROGRAMA:

El objetivo del Programa fue consolidar la sostenibilidad fiscal de Guatemala, a través del incremento de los ingresos fiscales, el fortalecimiento de los mecanismos de control del endeudamiento nacional y municipal, y mejorar la calidad del gasto en un marco fiscal de mediano plazo.

## I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por su sigla en inglés) del Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala (en adelante, el Programa), consistente en una operación híbrida de US\$237.2 millones, compuesta por un PBL de tramos múltiples (US\$234 millones) y una Cooperación Técnica Reembolsable (CTR), por US\$3.2 millones. La operación fue aprobada en agosto de 2012, y el Programa fue formalizado mediante tres contratos de préstamo: 2764/OC-GU y 2765/BL-GU para el PBL, y 2766/BL-GU para la CTR.

El Programa fue formulado en 2012 en un contexto caracterizado por debilidades estructurales de las finanzas públicas y por choques derivados de desastres naturales y de la crisis financiera internacional, que afectaron a los ingresos y los gastos públicos. La preparación del Programa coincidió con el inicio del mandato presidencial del general retirado Otto Pérez Molina, electo por cuatro años, y una de cuyas propuestas de gobierno fue mejorar la recaudación tributaria.

El Programa dio continuidad a esfuerzos del Banco por fortalecer la administración y la política tributaria en el país, plasmados en sucesivos PBL: 1747/OC-GU-Reforma de la Gestión Pública I (2006), 1900/BL-GU y 1901/OC-GU-Reforma de la Gestión Pública II (2007), y 2008/OC-GU-Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (2009); esfuerzos complementados con apoyo técnico al Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y a la Municipalidad de Guatemala<sup>1</sup>. Para preparar el Programa, el Banco coordinó esfuerzos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que en 2009 había aprobado un apoyo de USD990 millones a través de un *Stand-by Agreement* en temas tributarios. Junto con el Banco, el FMI respaldó las reformas del Programa, que formaban parte del programa de gobierno del presidente Pérez Molina<sup>2</sup>. Según la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) (2017), la coordinación con el Banco Mundial (BM) fue limitada<sup>3,4</sup>.

Tras las reformas impulsadas por el Programa, contenidas en la Ley de actualización tributaria y en la Ley de disposiciones para el fortalecimiento del sistema tributario y combate a la defraudación y el contrabando (conocida como la Ley Anti-evasión II); a lo largo de los años 2012 y 2013 se presentaron ante la Corte de Constitucionalidad (CC) una cantidad considerable de impugnaciones, a lo que se sumaron disposiciones del Organismo Ejecutivo (OE) que revirtieron los alcances iniciales de la reforma en varias áreas, lo que limitó su efectividad<sup>5</sup> (ver [EEO4](#)).

La calificación de la operación de acuerdo con la metodología del Banco para los PCR es Insatisfactoria (I). Sin embargo, el Equipo de Proyecto (EP) del PCR desea resaltar que esta calificación tan negativa se debe en parte a que los criterios utilizados para la clasificación solamente toman en cuenta los indicadores de resultado contenidos en la Matriz de Resultados (MR) original del proyecto y, en este caso particular, algunos de los resultados que estaban definidos en la Propuesta de Préstamo -y que sí fueron logrados- no estaban definidos en dicha matriz. Si se tomaran también en cuenta esos indicadores de resultado para definir la calificación del Programa, la misma sería levemente más alta: Parcialmente Insatisfactoria (PI)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> ATN/SF-10612-GU-Apoyo al pacto fiscal renovado (2007); ATN/SF-11215-GU-Programa de apoyo a la gestión del MINFIN (2008); ATN/OC-13584-GU-Programa de apoyo al fortalecimiento institucional del MINFIN; ATN/FI-14256-GU-Fortalecimiento de las instituciones fiscales de la Municipalidad de Guatemala.

<sup>2</sup> FMI (2012): [Article IV Consultation](#), e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2013): [Análisis del gobierno del presidente Otto Pérez](#).

<sup>3</sup> Según OVE (2017): Revisión del apoyo del Banco en temas de política y administración tributaria 2007-2016. [Anexo V: Estudio de caso Guatemala](#), tanto el Banco como el BM tendieron a concentrarse en tópicos similares, en lugar de optar por una división más coordinada del trabajo.

<sup>4</sup> El trabajo del BM fue altamente complementario con el Programa, pues apoyó la elaboración del PEFA e incluyó asistencia técnica en GpR y gestión de la deuda pública.

<sup>5</sup> Cabrera, M. (2014): [Análisis de la reforma tributaria de Guatemala](#). CEPAL y AECID.

<sup>6</sup> En opinión del EP del PCR, la clasificación PI reflejaría de manera adecuada la relevancia, efectividad y sostenibilidad del Programa.

## II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

### 2.1 Relevancia

#### a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

**Contexto macroeconómico y fiscal.** El Programa fue concebido en 2012 en medio de un contexto económico que reflejaba por una parte las dificultades fiscales de largo plazo del país; y por otra un escenario coyuntural complejo; derivado de los efectos de la crisis financiera internacional a fines del 2000 y del impacto de fenómenos naturales adversos.

Hacia inicios de la década, Guatemala se había caracterizado por un manejo prudente de sus finanzas públicas, aunque con una recaudación persistentemente baja. Entre 2000 y 2011 la carga tributaria promedió 11,1% del Producto Interno Bruto (PIB), por debajo de la meta de 12% establecida en los Acuerdos de Paz de 1996. Diversos estudios han identificado entre las causas del pobre desempeño de la recaudación a las alícuotas comparativamente bajas y a altas tasas de elusión, evasión y contrabando, que prevalecen estructuralmente y se relacionan con las dificultades del Estado para modernizar su legislación y administración tributaria<sup>7</sup>.

El contexto coyuntural surgió a raíz de la crisis financiera global pues, debido a la desaceleración del crecimiento, la recaudación se debilitó más que proporcionalmente; lo que derivó en una caída de la Presión Tributaria (PT) de 11,3% del PIB en 2008 a 10,9% en 2011. Además, el país tuvo que hacer frente a necesidades asociadas a la erupción del Volcán Pacaya y al paso de la tormenta Ágatha, mediante una política fiscal anticíclica que se reflejó en un aumento del déficit de 1,6% a 2,8% del PIB entre 2008 y 2011, y en el aumento de la deuda pública de 20% a 24,1% del PIB en el mismo período. En el caso de las municipalidades, dada su dependencia de las transferencias, la caída de la PT (y de las transferencias) impulsó un mayor endeudamiento, que alcanzó a 94% de sus ingresos propios en 2009, amenazando su sostenibilidad fiscal.

**Problemas estructurales de las finanzas públicas<sup>8</sup>.** Al momento de la preparación del Programa, las finanzas públicas de Guatemala presentaban cinco problemas fundamentales: (i) bajos ingresos tributarios y susceptibles a choques internacionales, dado que su estructura estaba basada en impuestos indirectos y que el Impuesto Sobre la Renta (ISR) tenía poca capacidad de recaudación<sup>9,10</sup>; (ii) poca capacidad institucional para avanzar en materia de transparencia y tributación internacional; (iii) normas presupuestarias rígidas que impedían focalizar el gasto para alcanzar resultados; (iv) una descentralización fiscal débil, por una baja coordinación entre el Gobierno Central (GC) y las municipalidades, que entre otros impedía el monitoreo de la deuda ; y (v) débil institucionalidad para la provisión de servicios públicos locales.

En este contexto, el Gobierno de Guatemala (GGU) solicitó el apoyo del Banco para fortalecer la política fiscal y lograr la consolidación fiscal del país, buscando la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. El Programa estuvo alineado con la estrategia de desarrollo del gobierno entrante, cuyos pilares fueron el Pacto fiscal para el cambio, el Pacto hambre cero

---

<sup>7</sup> Entre ellos: (i) Evasión y Equidad en América Latina (Jiménez, Gómez y Podestá, Comp.; 2010); (ii) Política fiscal Centroamericana en la crisis (ICEFI, 2012); (iii) Tributación directa y desafíos a la imposición sobre la renta (Cetrángolo y Gómez [CEPAL, 2007] y (iv) Recaudar no Basta (BID, 2013).

<sup>8</sup> Texto extractado de la [Propuesta de Préstamo de la operación GU-L1064](#).

<sup>9</sup> La estructura tributaria guatemalteca es muy dependiente de los impuestos indirectos, especialmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Durante la crisis de 2009, esta dependencia puso de manifiesto la vulnerabilidad de los ingresos a *shocks* externos, pues la recaudación sufrió una caída del 4,6% entre 2008 y 2009, explicada en un 74% por la caída del IVA, y particularmente del asociado a las importaciones.

<sup>10</sup> El ISR de personas naturales recaudó 0,3% del PIB entre 2007 y 2011, lo que representaba menos de la cuarta parte del promedio latinoamericano, que era de 1,3% del PIB.



y el Pacto paz y justicia<sup>11</sup>. El Pacto fiscal estaba orientado entre otros a mejorar la recaudación tributaria. Por tanto, las medidas de reforma fiscal, de combate a la evasión y elusión y de fortalecimiento institucional estuvieron completamente alineadas a las prioridades nacionales vigentes en el momento de la preparación, así como durante la ejecución del PBL. Las acciones previstas en la CTR se encontraron alineadas con el Pacto fiscal para el cambio, que demandaba la mejora en la gestión del gasto público a través del fortalecimiento de las instituciones fiscales.

La CTR se ejecutó entre 2015 y 2017, durante la vigencia del [Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032](#), y se encontró alineada con sus prioridades de Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia y Reforma fiscal integral. De igual manera, estuvo alineada con las prioridades de la nueva gestión de gobierno iniciada en 2016, entre las cuales se encuentran el fortalecimiento de la gestión municipal y el establecimiento de una política fiscal sostenible<sup>12</sup>.

### **b. Alineación estratégica**

Durante la preparación y ejecución del Programa, éste estuvo alineado a las estrategias de país del Banco (EdP) vigentes. La EdP 2012-2016 fijó como objetivos en la esfera fiscal: (i) Mejorar la estructura impositiva, (ii) Mejorar la capacidad de planeación y ejecución presupuestaria y (iii) Fortalecer la capacidad fiscal de las municipalidades. El Programa contribuyó a estos objetivos a través de la reglamentación e implementación de las leyes de Actualización Tributaria y Anti-evasión II; la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y del fortalecimiento de la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM) en el MINFIN, del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y de la Mancomunidad Gran Ciudad del Sur (MGCS)<sup>13</sup>.

La conclusión del Programa coincidió con la EdP 2017-2020, cuyo enfoque estratégico establece la priorización del fortalecimiento de la gestión pública y la transparencia. Para ello la EdP 2017-2020 plantea el logro de una mayor capacidad recaudatoria del Estado y de una mayor efectividad y transparencia del gasto público. El componente de CTR se encontró alineado al objetivo de fortalecimiento de las finanzas públicas de la EdP, a través del fortalecimiento de las capacidades de regulación de las finanzas subnacionales por parte del MINFIN.

El Programa fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), alineándose con el área transversal de Capacidad institucional y estado de derecho, y con el objetivo estratégico de Crear una política fiscal más distributiva. También contribuyó al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), mediante el incremento de la PT. Asimismo, se encontró alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) mejorando la provisión y utilización de recursos para el crecimiento y el bienestar social; y con los marcos sectoriales de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3) y de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3).

### **c. Relevancia del diseño**

El [EEO2](#) resume la lógica vertical del Programa, identificando los problemas observados, las soluciones y productos definidos; así como los resultados esperados como consecuencia de las intervenciones. En esta evaluación se ha evidenciado que el diseño del Programa -reflejado en sus objetivos general y específicos, resultados esperados y productos programados- fue en general adecuado para atender la problemática enfrentada.

---

<sup>11</sup> ICEFI (2013): Guatemala. [Análisis del segundo año de gobierno del presidente Otto Pérez Molina](#).

<sup>12</sup> [Política General de Gobierno 2016-2020](#).

<sup>13</sup> Los esfuerzos dieron continuidad a la EdP 2008-2011, que buscó apoyar al país para el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz.

En el momento de formulación del Programa, los efectos de la crisis internacional y de fenómenos naturales catastróficos demandaban esfuerzos para lograr una trayectoria sostenible de las finanzas públicas. En respuesta a esta problemática, se definió con el GGU una Matriz de Políticas (MP) que contenía un primer componente, aplicable de manera transversal al Programa: CI. Marco general de políticas macroeconómicas. El objetivo del Programa -consolidar la sostenibilidad fiscal a través del incremento de los ingresos fiscales, el fortalecimiento de los mecanismos de control del endeudamiento nacional y municipal y mejorar la calidad del gasto- se considera pertinente.

**En cuanto a la política y la administración tributaria**, existían deficiencias en el diseño de los principales impuestos -que reducían la recaudación- que afectaban al IVA e ISR, los principales impuestos; y la estructura tributaria era altamente dependiente de los impuestos indirectos: ante la crisis global de 2009, 90% de la caída en la recaudación se explicó por el IVA importaciones. En cuanto al ISR, se contaba con un régimen muy complejo y una recaudación exigua. El sistema estaba compuesto por: (i) un impuesto general a la tasa de 5% sobre rentas brutas; (ii) un optativo a la tasa de 31% sobre rentas netas; (iii) un impuesto de 1% sobre el valor de los activos netos o de los ingresos brutos, deducible al ISR; y (iv) un impuesto progresivo a la renta del trabajo en relación de dependencia, entre otros. Al existir la posibilidad de cambiar de un régimen a otro (del general al optativo o viceversa), existían posibilidades de elusión y evasión permanentes<sup>14</sup>.

Se observaba poca articulación entre el MINFIN y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para cumplir con los compromisos en materia de transparencia y tributación internacional, que habían sido evaluados por el Foro Global (FG). El resultado de dicha revisión concluyó que Guatemala no cumplía con el estándar internacional definido por el FG, siendo uno de los pocos países que permanecía en la lista gris de la OECD sobre paraísos fiscales, pues no compartía información para propósitos tributarios (OECD, 2010).

La problemática observada se enfrentó mediante la estructuración del segundo componente: CII. Reformas tributarias y medidas anti-evasión, que incluyó la aprobación y reglamentación de: (i) la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012) y la Ley Anti-evasión II (Decreto 4-2012); cuyos alcances se presentan en el [EEO1. Descripción del Programa](#). También se estableció como meta la suscripción de al menos 12 convenios de intercambio de información y la creación del Departamento de Tributación Internacional en el MINFIN.

**Con respecto a la mejora de la calidad del gasto**, en 2010 se preparó el informe *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), que reveló que Guatemala había logrado avances importantes en la Gestión Financiera Pública (GFP). El informe detectó desafíos como: (i) la desarticulación del presupuesto con las necesidades sectoriales; (ii) una acentuada rigidez presupuestaria, al estar comprometidos el 89% de los recursos, quedando solo 11% del presupuesto para decisiones de política fiscal; y (iii) la carencia de mecanismos de gestión fiscal orientados a contar con mayor previsibilidad de las finanzas del gobierno hacía necesario implementar un MFMP. En respuesta a ello, se impulsó una actualización del PEFA a efecto de validar los avances logrados en años recientes; un piloto de Gestión por Resultados (GpR) en el Programa de Fomento de la Salud y Medicina Preventiva y la implementación de un MFMP, para sentar las bases para un presupuesto plurianual.

Hacia inicios de la década, la **gestión municipal** se caracterizaba por la debilidad de los mecanismos de control del endeudamiento, debido a la ausencia de regulación apropiada y la carencia, por parte del MINFIN, de una unidad especializada para el monitoreo de las finanzas municipales. Asimismo, el INFOM requería ser fortalecido en sus funciones de financiador y evaluador de la capacidad de endeudamiento municipal, y del control de la deuda. La falta de

---

<sup>14</sup> La evasión del ISR personal alcanzaba a 70%; mientras que del ISR empresas llegaba a 51% (Cálculos de Jiménez, Gómez Sabaini, y Podesta [CEPAL, 2008]; y Pecho, Peláez, y Sánchez [CIAT, 2012. mimeo]).

control de la deuda y la baja inversión pública local (0,4% del PIB) eran también, en parte, resultado de un proceso de descentralización fiscal no regulado ni monitoreado por el MINFIN. En respuesta, se definió en la MP del PBL: (i) la puesta en marcha de la DAAFIM, para reforzar la capacidad del MINFIN como responsable de la reglamentación y seguimiento de las finanzas municipales; y (ii) el ajuste del rol del INFOM, incluyendo lineamientos sobre la organización, funciones, normas y procedimientos de sus áreas de Crédito y Cartera. La CTR incluyó tres componentes para el fortalecimiento institucional de la MGCS (CV), de la DAAFIM (CVI) y del INFOM (CVII); a través de capacitación en gestión financiera pública municipal.

Con relación a la **Lógica Vertical del Programa**, como puede observarse en el [EEO2](#) y el análisis precedente, el objetivo y resultados del Programa tuvieron una alta correspondencia con el diagnóstico; lo que derivó en una adecuada definición de componentes del Programa. En general, los productos resultaron coherentes para el logro de los resultados; disponiéndose por tanto de una cadena de resultados bien estructurada.

Sin embargo, se observan algunas debilidades en la lógica vertical del Programa. *Con respecto a la definición de resultados y productos:* (i) no se definieron resultados directamente asociados a la actualización del PEFA ni a la preparación del MFMP, y (ii) aunque la LP exhibe los resultados previstos para los tres componentes de la CTR (§1.34-1.37), la MR original no contempla los correspondientes resultados e indicadores de resultado.

*Con respecto a los indicadores:* (i) el principal indicador de resultado asociado a las reformas tributarias y medidas anti-evasión (Ingresos tributarios/PIB) resultó demasiado agregado para medir los alcances del Programa, y además fue afectado por múltiples factores externos<sup>15</sup>; (ii) el indicador de resultado asociado a la Ley Anti-evasión II (Aumento de la recaudación por efecto de la Ley Anti-evasión II/PIB), resultó muy complejo de medir<sup>16</sup>; (iii) los indicadores del componente de Programación fiscal de mediano plazo se centraron exclusivamente en la GpR, para el cual se definieron cuatro indicadores<sup>17</sup>; (iv) existen indicadores definidos como de resultado, pero que en realidad constituyen productos; y (v) en algunos casos, se considera que los indicadores adoptados no son SMART.<sup>18</sup>

#### Calificación de la relevancia (ponderación 20%)

Calificación	Descripción	Puntaje
Satisfactoria (S)	Los objetivos y el diseño del proyecto están en gran parte alineados con las necesidades y prioridades de desarrollo del país (Estrategia de País del BID) desde la aprobación hasta el cierre. Están alineados con las prioridades del BID (Estrategia de País del BID) en el momento de la aprobación y del cierre. y La lógica vertical de la intervención es adecuada y demuestra la relevancia de la operación. Muestra un vínculo claro entre la cadena causal de la intervención, los objetivos de desarrollo de la operación y las necesidades de desarrollo y las realidades del país.	3

<sup>15</sup> Posiblemente hubiese sido más conveniente definir indicadores de resultado asociados directamente a los impuestos afectados por las reformas: por ejemplo, aumento en la recaudación del ISR como proporción del PIB, reducción del gasto tributario como proporción del PIB, aumento de la recaudación del IVA sobre importaciones como proporción del PIB, etc.

<sup>16</sup> Ello se origina en las múltiples disposiciones contenidas en las reformas. Esta dificultad se tornó aún más seria ante las modificaciones de las reformas derivadas de los cambios en las reformas y la aceptación de recursos de inconstitucionalidad por parte de la CC.

<sup>17</sup> Este factor determina que el componente se encuentra sobre representado, al presentar cuatro indicadores de resultado de un total de 8 definidos originalmente para el Programa.

<sup>18</sup> Algunos ejemplos de ello son los indicadores de resultado 2.1 (Indicador muy agregado, que es afectado por factores ajenos al Programa), 2.3 (difícil de computar), 4.1 a 4.4 (sobre representación y colinealidad).

**Tabla 1. Matriz de resultados (aprobación, @ 60 días después de elegibilidad [@e+60d] y @ exit)**

Impactos y resultados	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Impactos										
Resultado fiscal del Gobierno Central <sup>19</sup>	% del PIB	-2,8	-2,1	% del PIB	-2,8	-2,1	% del PIB	-2.8	-2,1	
Deuda pública del Gobierno Central <sup>20</sup>	% del PIB	24,1	25,2	% del PIB	24,1	25.2	% del PIB	24,1	24,6	Las perspectivas del endeudamiento, derivadas del alto déficit eran adversas. Por ello se fijó una meta de deterioro máximo de la relación Deuda/PIB
Objetivo específico de Desarrollo 1. Incremento de los ingresos fiscales										
Resultados										
Ingresos tributarios netos	% del PIB	10,9	12,3	% del PIB	10,9	12,3	% del PIB	10.9	11,0	
Aumento de la recaudación por efecto de la Ley de Actualización Tributaria	% del PIB	0	0,8	% del PIB	0	0,8	% del PIB	0	0,50	
Aumento de la recaudación por efecto de la Ley Anti-evasión II	% del PIB	0	0,2	% del PIB	0	0,2	% del PIB	0	n.d.	
Objetivo específico de Desarrollo 2. Fortalecimiento de los mecanismos de control del endeudamiento nacional y municipal										
Resultados										
Endeudamiento total de los municipios como proporción de sus ingresos propios	%	94,0	85,0	%	94,0	85,0	%	94,0	87,0	
Propuesta de nuevo rol del INFOM elaborada y presentada a la Gerencia*	-	-	-	-	-	-	Informe	0	0	

<sup>19</sup> En la MR original este indicador se definió como indicador de resultado. Sin embargo, el EP del PCR lo considera de impacto.

Direcciones municipales de Planificación equipadas*	-	-	-	-	-	-	Equipo operando	0	6	
Estudios de preinversión elaborados*	-	-	-	-	-	-	Documentos	0	2	
<b>Objetivo específico de Desarrollo 3. Mejora de la calidad del gasto en un marco de mediano plazo</b>										
<b>Resultados</b>										
Gasto en servicios personales como proporción del total	%	28,0	21,0	%	28,0	21,0	%	28,0	47,9	
Gasto en servicios no personales como proporción del total	%	35,0	19,0	%	35,0	19,0	%	35,0	21,3	
Gasto en materiales y suministros como proporción del total	%	22,0	55,0	%	22,0	55,0	%	22,0	4,1	
Gasto en otros rubros como proporción del total	%	10,0	5,0	%	10,0	5,0	%	10,0	0,9	

Notas. n.d.: No disponible.

\* Indicadores definidos después del momento de la elegibilidad+60 días. Por tanto, no son considerados para evaluar la efectividad del Programa.

## 2.2 Efectividad

### a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

**El objetivo general del Programa** fue consolidar la sostenibilidad fiscal de Guatemala.

**Sus objetivos específicos fueron:** (i) el incremento de los ingresos fiscales; (ii) el fortalecimiento de los mecanismos de control del endeudamiento nacional y municipal; y (iii) la mejora de la calidad del gasto en un marco fiscal de mediano plazo. Los resultados esperados del PBL, fueron los siguientes:

**Componente I. Estabilidad macroeconómica.** Se requirió como condición general el mantenimiento de una política macroeconómica estable, consistente con los objetivos del Programa. A este componente se asociaron los dos impactos del Programa: (i) aumentar la capacidad de invertir en temas de infraestructura y lucha contra la pobreza; y (ii) aumentar la sostenibilidad fiscal municipal para aumentar la cantidad y calidad de la inversión pública.<sup>20</sup>

**Componente II. Reforma tributaria.** El Programa apoyó la aprobación de la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012) y de la Ley Anti-evasión II, Decreto 4-2012). El resultado esperado fue el “Aumento de la recaudación por efecto de las leyes de Actualización Tributaria y Anti-evasión II”.

**Componente III. Regulación de las finanzas municipales.** Para fortalecer la capacidad del MINFIN como entidad responsable de la reglamentación y monitoreo de las finanzas municipales, se buscó la puesta en marcha de la DAAFIM, y la reglamentación de sus procesos y los del INFOM. El resultado previsto fue una “Mayor sostenibilidad del endeudamiento municipal”.

**Componente IV. Programación fiscal de mediano plazo y gestión por resultados.** Se buscó contar con un diagnóstico del estado de la GFP en Guatemala, e impulsar prácticas modernas como la GpR y el presupuesto plurianual. El resultado previsto fue la “Reasignación de rubros presupuestarios del Programa de fomento de la salud y medicina preventiva”, asociado al objetivo de mejorar la calidad del gasto en el mediano plazo. Aunque este resultado está focalizado en un piloto sectorial, se considera relevante que se apoyara a instalar la cultura de la GpR en el sector que más recursos públicos gestiona en el país.

Los resultados esperados de la CTR, que por una omisión no se incluyeron a la MR original ni a la MR @e+60d, fueron:

**Componente V. Fortalecimiento de la Mancomunidad Gran Ciudad del Sur y las municipalidades que la forman.** Su resultado previsto fue “Mejora de la capacidad de gestión y prestación de servicios de los municipios de la MGCS”.

**Componente VI. Fortalecimiento de las funciones de regulación, coordinación y Planificación.** Buscó “incrementar la coordinación y capacidad institucional del órgano responsable de la regulación y seguimiento de las finanzas y el endeudamiento municipal”.

**Componente VII. Fortalecimiento de la capacidad técnica del INFOM.** Buscó apoyar el proceso de fortalecimiento institucional del INFOM, en su papel de agente financiero e intermediario del crédito municipal. Su resultado fue “Capacidad técnica del INFOM fortalecida”.

### b. Resultados logrados

Al momento de @e+60d, el Programa postuló dos indicadores de impacto y ocho indicadores de resultado (Tabla 3), habiéndose registrado un logro promedio de 49% en los resultados (ver [EE4](#) y [EEO3](#)). Los principales resultados logrados se detallan a continuación.

---

<sup>20</sup> Los impactos y resultados descritos corresponden a la MR aprobada, reportada en Convergencia.



**Componente I: Estabilidad macroeconómica.** En el año 2013 (definido como línea final) el panorama macroeconómico fue positivo. La Evaluación Macroeconómica Independiente (IAMC) y el más reciente informe del Artículo IV (FMI) coincidían en que la economía mostraba una sólida recuperación tras la crisis financiera, y destacaban las políticas macroeconómicas prudentes, traducidas en bajos niveles de inflación y una sólida posición externa. En cuanto a los impactos del Programa en el ámbito de las finanzas públicas, el déficit fiscal se redujo de 3,3% a 2,1% del PIB entre 2010 y 2013, lográndose la meta establecida a pesar de choques externos sobre las importaciones, que afectaron a la recaudación del IVA. Por su parte, la deuda pública se mantuvo en niveles manejables (24,6% del PIB en 2013), presentando un deterioro menor al previsto, pues la meta era 25,2% del PIB.

**Componente II: Reforma tributaria y medidas anti-evasión.** El país logró la aprobación de las leyes de Actualización Tributaria y Anti-evasión II, así como su reglamentación. Sin embargo, el crecimiento de la carga tributaria fue menor al esperado, pasando de 10,9% del PIB en 2011 a sólo 11,0% en 2013. Este modesto crecimiento fue influido por factores externos ya referidos (contexto internacional, marchas y contramarchas del OE en la implementación y recursos de inconstitucionalidad que dejaron sin vigencia distintos aspectos de las reformas)<sup>21,22</sup>. Pese a esta implementación parcial, la recaudación mejoró en 2013 al crecer, en términos nominales, en 8,2%, mientras que en 2012 había aumentado 6,3%. En términos reales, el crecimiento llegó a 3,5% y 2,7% respectivamente; pese a lo cual la carga tributaria se mantuvo prácticamente constante. Según algunos autores, las medidas implementadas habrían contribuido a contener la tendencia al debilitamiento de la recaudación observada a partir de 2008 (Tabla 2)<sup>23</sup>.

**Tabla 2. Recaudación Tributaria 2011-2013** (En porcentajes del PIB)

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2013-2011
Total	12.1	11.3	10.3	10.4	10.9	10.8	11.0	0.1
Impuestos Directos	3.3	3.3	3.2	3.1	3.4	3.4	3.8	0.4
Sobre la Renta	2.5	2.5	2.3	2.3	2.7	2.7	3.0	0.3
Impuesto de Solidaridad	0.0	0.0	0.6	0.8	0.7	0.7	0.8	0.1
Impuestos Indirectos	8.7	8.0	7.2	7.3	7.4	7.4	7.2	-0.3
Impuesto al Valor Agregado	5.9	5.5	4.9	5.1	5.2	5.3	5.2	-0.1
Doméstico	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.2	0.1
Importaciones	3.7	3.5	2.9	3.1	3.2	3.2	3.0	-0.2
Derechos Arancelarios a la Importación	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	-0.2
Distribución de Petróleo y sus Derivados	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.0
Circulación de Vehículos	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.0
IPRIMA	-	-	-	-	-	0.1	0.2	0.2
Regalías Petroleras e Hidrocarburos	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	-0.1
Resto	0.63	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6	-0.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

El crecimiento de la recaudación estuvo asociado directamente al buen desempeño de los principales impuestos asociados a las reformas: ISR e Impuesto a la Primera Matrícula (IPRIMA). Sin embargo, éste permitió lograr sólo parcialmente los resultados previstos (un aumento de la recaudación en al menos 0,8% del PIB asociado a la Ley de Actualización Tributaria). En 2013, la recaudación asociada al ISR e IPRIMA creció 21% y 110% respectivamente, lo que implicó que ambos impuestos hayan contribuido con 21% y 12% del crecimiento de la recaudación.

<sup>21</sup> El detalle de recursos de inconstitucionalidad y de los cambios en las reformas puede verse en el [EEO4](#).

<sup>22</sup> OVE (2017b), señala respecto a la implementación de reformas que "...en Honduras y Guatemala, la falta de implicación del gobierno o una franca oposición limitaron la obtención de resultados positivos."

<sup>23</sup> [Cabrera \(2014\)](#), destaca que "De no haberse realizado la reforma la situación podría haber sido peor. Aunque no se observa hasta finales del año 2013 una mejora extraordinaria en los niveles de recaudación, al menos se detuvo la tendencia en su caída."

Medida como proporción del PIB, la recaudación de estos impuestos creció en 30 y 20 puntos básicos, respectivamente.

La Ley Anti-evasión II, entre otros, impulsó la eliminación de exenciones, estableció obligaciones de retenciones y ajustó algunas bases imponibles. Aunque es difícil computar el valor del indicador de resultado (Aumento de recaudación por efecto de la Ley Anti-evasión II) -que se reporta como n.d. en la MR-, existe evidencia asociada -como un menor gasto tributario (GT) y el crecimiento de la recaudación de algunos impuestos-, aunque la misma no es conclusiva<sup>24,25</sup>. En resumen, la ratio promedio de logro de los resultados del Componente II, calculada asumiendo un logro igual a cero para el dato n.d., es muy modesta: 0,23 ([EE4](#)).

**Componente III: Regulación de las finanzas municipales.** Se logró el fortalecimiento de la capacidad del MINFIN para regular y orientar las finanzas municipales, por medio de la creación de la DAAFIM (Acuerdo Ministerial No. 176-2013), así como del desarrollo de una metodología para cuantificar la deuda municipal, y el diseño e implementación de un mecanismo de monitoreo de las finanzas municipales ([EEO1](#)). En cuanto al indicador especificado para el componente (Deuda/Ingresos propios de los municipios), la meta planificada (85%) fue lograda en gran medida, pues este indicador pasó de 94% en 2009 a 87% en 2013 (Ratio de logro de 0,78).

**Componente IV: Programación fiscal de mediano plazo y gestión por resultados.** En este ámbito, el principal logro fue la implementación de un plan piloto de GpR en el Programa de Fomento de la Salud y Medicina Preventiva del Ministerio de Salud Pública. Sin embargo, no se alcanzaron las metas planificadas de reorientación presupuestaria, a pesar de haberse logrado avances en la dirección deseada en dos de los cuatro rubros evaluados.

**Componente V. Fortalecimiento de la MGCS y las municipalidades que la forman.** Se logró el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de la MGCS, así como de las direcciones de planificación de las seis municipalidades que integran la Mancomunidad; a través de capacitación, equipamiento y desarrollo de estudios de preinversión.

**Componente VI. Fortalecimiento de las funciones de regulación, coordinación y planificación.** Se logró el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del MINFIN, a través de actividades de capacitación, equipamiento y desarrollo de aplicaciones informáticas que fortalecieron a la recientemente creada DAAFIM.

**Componente VII. Fortalecimiento de la capacidad técnica del INFOM.** Se logró el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del INFOM, a través de capacitación, equipamiento y análisis de procesos de las áreas de Crédito y Cartera de la entidad.

**A nivel de outputs,** el Programa previó originalmente 14 productos, que durante la ejecución de la CTR (2015-2017) se incrementaron a 22 ([EE2](#) y [EEO3](#))<sup>26</sup>. De los 14 productos originales, 11 correspondieron al PBL, mientras que tres se asociaron a la CTR, habiéndose logrado el 100% de los productos establecidos en la MR @e+60d tanto para el PBL como para la CTR<sup>27</sup> (ver [EEO3](#) y [EEO5. Descripción de los productos](#)).

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, la recaudación de los impuestos sobre el tabaco creció 48%, pero la asociada a timbres fiscales cayó 33% entre 2011 y 2013. El efecto neto fue una ligera reducción de 0.049% del PIB.

<sup>25</sup> Aunque se observó una reducción del GT -asociado en parte a medidas del Programa- aspectos metodológicos impiden computar el aporte del Programa a esta reducción (ver subsección 2.2[c]).

<sup>26</sup> El incremento en el número de productos se registró enteramente en la CTR. Con el propósito de lograr el fortalecimiento institucional buscado con la CTR, a los productos de capacitación inicialmente definidos, se añadieron productos de capacitación adicionales, equipamiento y desarrollos tecnológicos ([EE2](#)).

<sup>27</sup> La ratio promedio de logro de todos los productos, incluyendo los definidos de forma posterior al momento de @e+60d, fue 0.95.



**Tabla 3. Matriz de Resultados logrados**

Impacto / Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Año alcance real	Medios de verificación
Impacto. Consolidar la sostenibilidad fiscal								
Resultado fiscal del Gobierno Central	% del PIB	-2.8	2011	P	-2.1	100	2013	MINFIN. <a href="#">Situación financiera de la AC</a>
				P(a)	-2.1			
				A	-2.1			
Deuda pública del Gobierno Central	% del PIB	24.1	2011	P	25.2	155*	2013	FMI. <a href="#">2018 Article IV Consultation</a>
				P(a)	25.2			
				A	24.6			
Resultado / Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea base	Metas y alcance real		% Alcanzado		Resultado / Indicador
Componente 2. Reformas tributarias y medidas anti-evasión								
Aumento de la recaudación tributaria neta anualizada	% del PIB	10.9	2011	P	12.3	7.1	2013	MINFIN. <a href="#">Situación financiera de la AC</a>
				P(a)	12.3			
				A	11.0			
Aumento de la recaudación por efecto de la Ley de Actualización Tributaria	% del PIB	0	2011	P	0.8	63	2013	MINFIN. <a href="#">Situación financiera de la AC</a>
				P(a)	0.8			
				A	0.5			
Aumento de la recaudación por efecto de la Ley Anti-evasión II	% del PIB	0	2011	P	0.2	n.d.	2013	MINFIN. <a href="#">Ingresos de la AC</a>
				P(a)	0.2			
				A	n.d.			
Componente 3. Regulación de las finanzas municipales								
Deuda Total Municipal sobre Ingresos Propios	% del PIB	94.0	2009	P	85.0	78	2013	MINFIN. <a href="#">Información estadística del SICOIN-GL</a>
				P(a)	85.0			
				A	87.0			
Propuesta de nuevo rol del INFOM elaborada**	Estudio	0	2012	P	1	0.0	2017	MINFIN. Informe final del Programa.
				P(a)	1			
				A	0			
Componente 4. Programación fiscal de mediano plazo y gestión por resultados								
Servicios personales/ Presupuesto	%	28.0	2009	P	21.0	0	2013	MINFIN. <a href="#">Información estadística del SICOIN</a>
				P(a)	21.0			
				A	47.9			
Servicios no personales/Presupuesto	%	35.0	2009	P	19.0	86	2013	MINFIN. <a href="#">Información estadística del SICOIN</a>
				P(a)	19.0			
				A	21.3			

Materiales y suministros/Presupuesto	%	22.0	2009	P	55.0	0	2013	MINFIN. <a href="#">Información estadística del SICOIN</a>
				P(a)	55.0			
				A	4.1			
Otros/Presupuesto	%	10.0	2009	P	5.0	182	2013	MINFIN. <a href="#">Información estadística del SICOIN</a>
				P(a)	5.0			
				A	0.9			
Componente 5. Fortalecimiento de la Mancomunidad Gran Ciudad del Sur y las municipalidades que la forman <sup>28</sup>								
Direcciones municipales de Planificación equipadas**	Global	0	2011	P	1	100	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	1			
				A	1			
Estudios de preinversión elaborados**	Documen- tos	0	2011	P	2	50	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	2			
				A	1			

Producto	Unidad de Medida	Valor Línea de base	Año línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Año alcance real	Medios de verificación
Ley de Actualización Tributaria y su acuerdo gubernativo correspondiente aprobados	Decreto	0	2011	P	2	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	2			
				A	2			
Departamento de Tributación Internacional (UTI) en el Viceministerio de Ingresos, implementada	UTI	0	2011	P	1	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	1			
				A	1			
Convenios de intercambio de información fiscal o equivalente, en cumplimiento con los lineamientos del FG, firmados	Convenios firmados	0	2011	P	12	125	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	12			
				A	15			
Ley de Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, aprobada	Decreto	0	2011	P	1	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	1			
				A	1			
Reglamentación de la Ley de Actualización Tributaria y la Ley de Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, elaborada	Reglamento	0	2011	P	1	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	1			
				A	1			
DAAFIM en el MIFIN, implementada	Dirección	0	2011	P	1	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	1			
				A	1			
Normativa y Manual de la DAAFIM, elaborados	Normativa y manual	0	2011	P	2	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	2			

<sup>28</sup> En la MR original no se definieron indicadores de resultado para este componente. Similar situación aplica a los otros dos componentes de la CTR.

				A	2			
Normas y manuales de procedimientos de las áreas de Crédito y Cartera de la Dirección Administrativa y Financiera del INFOM, elaborados	Normativa y manual	0	2011	P	1	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	1			
				A	1			
Metodología para cuantificar el stock de la deuda municipal, elaborado	Manual	0	2011	P	1	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	1			
				A	1			
Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, por sus siglas en inglés) por parte de Consultor Independiente, actualizado	Informe	0	2011	P	1	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	1			
				A	1			
Marco de Política Fiscal de Mediano Plazo (3 años), elaborado	Documento de política pública	0	2011	P	1	100	2013	Informe consultor independiente
				P(a)	1			
				A	1			
Cuadros de Mando integral Implementados**	Sistema informático	0	2015	P	0	100	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	1			
				A	1			
DAAFIM con equipo informático en funcionamiento**	Lote	0	2015	P	0	100	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	1			
				A	1			
Eventos de capacitación personal DAAFIM**	Número de eventos	0	2015	P	0	300	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	6			
				A	18			
Funcionarios de la DAAFIM graduados en el Diplomado "Política Fiscal Municipal"***	Número	0	2011	P	9	100	2016	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	20			
				A	20			
Elaboración de Estudios de Preinversión**	Estudios	0	2015	P	0	100	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	1			
				A	1			
MGCS con equipo informático en funcionamiento**	Lote	0	2015	P	0	100	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	1			
				A	1			
Funcionarios de la MGCS graduados en el Diplomado "Política Fiscal Municipal"****	Número	0	2011	P	15	100	2016	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	14			
				A	14			
MGS con equipo de monitoreo de la calidad del agua en funcionamiento**	Número	0	2015	P	0	100	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	1			
				A	1			
Propuesta de nuevo rol del INFOM elaborada**	Propuesta	0	2015	P	0	0	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	1			
				A	0			
INFOM con equipo informático en funcionamiento**	Lote	0	2015	P	0	100	2017	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	1			
				A	1			

Funcionarios del INFOM graduados en el Diplomado "Política Fiscal Municipal"***	Número	0	2011	P	30	100	2016	MINFIN. <a href="#">Informe final del Programa</a>
				P(a)	16			
				A	16			

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = Observado.

Notas. \*Ver [EEO3](#), Cálculo de las ratios de logro. \*\*Resultado/Producto adicionado después de la fecha de elegibilidad+60 días. \*\*\*La redacción original del producto, que hacía referencia solamente a la capacitación, fue ajustada para especificar su modalidad.

La Tabla 4 permite observar que al momento de @e+60d el Programa contó con 8 indicadores de resultado y 14 productos (que se elevaron 22 durante la ejecución). Se obtuvo, en promedio, una ratio de logro de 0,49 a nivel de resultados (ver [EE4](#) y [EEO3](#)), y de 1.00 para los productos.

**Tabla 4. Resumen del logro de resultados y productos del Programa**

No.	Resultados	Número de indicadores de resultado	Promedio de ratio de logro [0-1]*	Número de indicadores de producto	Promedio de ratio de logro [0-1]*
<b>A</b>	<b>Préstamo basado en políticas (PBL)</b>				
a.1	Actualizar y fortalecer el sistema impositivo	3	0.23	5	1.00
a.2	Fortalecimiento de la capacidad de regulación de las finanzas municipales	1	0.78	4	1.00
a.3	Fortalecimiento de la capacidad presupuestaria del Programa de Fomento de la Salud y Medicina Preventiva	4	0.47	0	-
a.4	Programación fiscal de mediano plazo	0	0.00	2	1.00
<b>B</b>	<b>Cooperación Técnica Reembolsable (CTR)</b>				
b.1	Mejora de la capacidad de gestión y prestación de servicios de la Mancomunidad Gran Ciudad del Sur	0	-.**	1 (4)***	1.00
b.2	Fortalecimiento de las funciones de regulación, coordinación y planificación del MINFIN	0	-.**	1 (4)***	1.00
b.3	Fortalecimiento de la Capacidad Técnica del INFOM	0	-.**	1 (3)***	1.00
	<b>Total / Promedio (@e+60d)</b>	<b>8</b>	<b>0.49</b>	<b>14</b>	<b>1.00</b>
	<b>Total (Incluyendo resultados y productos adicionados después de @e+60d)</b>	<b>8</b>		<b>22</b>	

Notas: \*Promedio simple de las ratios de logro calculadas para cada componente. Ratio truncada al rango (0-1). \*\*El Fortalecimiento de la MGCS, de la DAAFILM y del INFOM fue logrado (ratio de logro=1.00). Sin embargo, este logro no puede reportarse debido a que los indicadores de resultado correspondientes a este fortalecimiento no fueron incluidos en la MR original del Programa ni en la MR @e+60d. \*\*\*El número fuera del paréntesis corresponde al número de productos @e+60d; mientras que el número entre paréntesis incluye los productos definidos posteriormente.

### c. Análisis de la atribución de resultados

Una evaluación de impacto del Programa no pudo ser realizada, debido a que las medidas impulsadas en su principal componente, consistente en la implementación de las leyes de reforma tributaria y de combate contra la evasión, fueron objeto de cambios importantes, expresados en ajustes o supresión de disposiciones, e inclusive en la no aplicación de algunas de las disposiciones impulsadas; tal como se ha descrito en apartados previos<sup>29</sup>.

A continuación, se analiza si los resultados observados pueden ser atribuidos a las intervenciones impulsadas por el Programa.

**Componente I. Marco general de políticas macroeconómicas.** Siguiendo el marco de resultados expuesto en el análisis de la lógica vertical del Programa ([EEO2](#)), el Programa buscó impactar en: (i) la mejora de la situación fiscal del Gobierno Central, a la cual se asoció como meta la reducción del déficit fiscal; y (ii) en la sostenibilidad de la deuda, para lo cual -ante la situación de crisis que hacía prever un aumento de las necesidades de financiamiento- se definió como impacto un deterioro máximo de la relación deuda/PIB de 1,1%. Aunque no es posible atribuir en su totalidad la reducción del déficit al Programa, es evidente que el resultado del sector público se relaciona, por definición, con la recaudación tributaria y con el gasto (Arenas de Mesa, 2016). La meta de las autoridades consistió en reducir el déficit en 70 puntos básicos del PIB, lo cual se logró mediante un fuerte ajuste de la inversión pública de 1% del PIB. Sin embargo, otros gastos se incrementaron de manera importante (remuneraciones en 0,2%, bienes y servicios

<sup>29</sup> Esta situación limitó también las posibilidades de efectuar un análisis costo-beneficio ex post aplicando una metodología similar al análisis ex ante.

0,1%, intereses de la deuda 0,1% del PIB, entre otros). En un contexto de contracción de los impuestos indirectos (del orden de 0,3% del PIB), es evidente que el buen desempeño del ISR e IPRIMA, entre otras medidas impulsadas por el Programa, contribuyó de manera sustancial al logro de la meta de déficit. Con respecto a la deuda, a pesar de que el endeudamiento público está influido por las necesidades anuales de financiamiento (que a su vez dependen de los niveles de ingresos y gastos), se considera que el deterioro de la ratio deuda del GC/PIB -menor al previsto- no puede ser atribuido al Programa. Ello obedece a que, por una parte, las acciones impulsadas no incluyen medidas explícitas y sustantivas asociadas a la contención del endeudamiento del GC; y por otra a que la dinámica del endeudamiento está relacionada a acciones específicas de manejo del gasto como herramienta de control del déficit, asociadas a la implementación de los Acuerdos de Paz de 1996, aspecto que se encuentra ampliamente documentado (ver por ejemplo COS Guatemala [2006] y FMI [2015]).

**Componente II. Reformas tributarias y medidas anti-evasión.** Evaluar el efecto de las medidas incluidas en el Programa sobre la recaudación es complejo, debido a la ocurrencia de eventos externos que impactaron a la recaudación y que fueron descritos en apartados previos. Dicho esto, existen ciertos resultados que permiten pensar que una parte muy importante del incremento en la recaudación tributaria (medida en términos nominales), se explicó por la reforma tributaria y las medidas anti-evasión impulsadas por el Programa.

Como se ha visto en secciones previas, el crecimiento de la recaudación en 2013 estuvo asociado directamente al buen desempeño del ISR e IPRIMA (el crecimiento de ambos explicó 1/3 del aumento de la recaudación). La Tabla 5 permite apreciar que en 2013 el ISR contribuyó con 69% del crecimiento total de la recaudación (pasando de 2,7% a 3.0% del PIB entre 2011 y 2013); mientras que IPRIMA, pese a ser un impuesto con recaudación relativamente baja, contribuyó con otro 20% al crecimiento total de la recaudación (aportando 0,2% del PIB en 2013).

**Tabla 5. Incidencia de los distintos presupuestos en la recaudación (En porcentajes)**

	Descomposición del crecimiento				Contribución al crecimiento			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	<b>9.3</b>	<b>15.9</b>	<b>6.3</b>	<b>8.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
ISR	1.7	7.5	1.3	5.7	18.1	47.1	20.9	69.1
IVA	6.0	6.9	3.5	2.5	65.0	43.2	55.5	30.5
Doméstico	1.7	2.0	2.0	2.3	18.6	12.4	31.7	27.5
Importaciones	4.3	4.9	1.5	0.2	46.4	30.7	23.8	3.0
Otros impuestos								
Derechos arancelarios	0.4	0.2	-0.6	-0.5	4.0	1.2	-8.8	-5.5
Iprima	0.0	0.0	0.8	1.6	0.0	0.0	12.3	20.1
Resto	1.2	1.4	1.3	-1.2	12.9	8.5	20.1	-14.1

Fuente. Elaboración propia con datos de la SAT.

Por otro lado, aunque no existen estudios sobre la elasticidad de la recaudación del ISR con respecto al crecimiento del PIB en Guatemala, Martner (2007) estima una elasticidad de largo plazo de la recaudación total respecto al crecimiento del PIB igual a 1,23 para Guatemala, similar a la encontrada para Honduras (1,02) y El Salvador (1,31); mientras que la CEPAL (2011) encuentra elasticidades de 0.88 para Guatemala, de 1.41 para El Salvador y de 1,24 para Nicaragua. Por su parte, Cornia, Gómez-Sabaini y Martorano (2011) calculan la *buoyancy* (respuesta de la recaudación total al crecimiento del PIB)<sup>30</sup>, computando valores de 0,97, 1,13, 1,34 y 1,36 para los mismos cuatro países para el período 2002-2008. El EP del PCR estimó, para el caso de Guatemala, la *buoyancy* (b) de la recaudación del ISR en el período 2002-2011,

<sup>30</sup> A diferencia de la estimación de elasticidades, para calcular la *buoyancy* no se controla los efectos sobre la recaudación de factores como cambios de tasas, ajustes de tramos, cambios en las exenciones, etc.

habiendo encontrado un valor de  $b=1,63$ . Para el año 2013 -de implementación de la reforma-, la *buoyancy* computada es  $b=2,76$ , sustancialmente superior al valor de largo plazo. Ello permite, en criterio del EP del PCR, atribuir un efecto positivo de las reformas de 2012-13 sobre la recaudación del ISR, conclusión que está en línea con lo encontrado por OVE<sup>31</sup>, que sostiene que el aumento en la recaudación del ISR se asocia principalmente a las reformas. Por otra parte, el impacto en la recaudación del IPRIMA es enteramente atribuible a la Ley, puesto que ésta lo estableció.

Con relación a la Ley Anti-evasión II, como se ha señalado existe evidencia poco conclusiva sobre el impacto de medidas asociadas a impuestos específicos, los principales de ellos sobre el tabaco y los timbres fiscales. En el caso del gasto tributario (GT), existió una reducción muy significativa en el mismo (de 6,7% en 2011 a 2,8% del PIB en 2013). Sin duda que la eliminación de algunas exenciones tuvo un efecto en la reducción del GT asociado especialmente al ISR; sin embargo, la significativa reducción observada está explicada fundamentalmente por un cambio metodológico en la medición de esta variable, efectuado por la SAT justamente en 2013, lo cual impide cuantificar el posible aporte de las disposiciones de la Ley a esta reducción<sup>32</sup>; y en consecuencia tampoco posibilita atribuir al Programa alguna contribución.

**Componente III: Regulación de las finanzas municipales.** El Programa efectuó contribuciones importantes para fortalecer un marco institucional con creciente responsabilidad fiscal subnacional; contexto en el cual se observó una trayectoria decreciente de la relación Deuda municipal/Ingresos propios. Parte de la disminución del endeudamiento hasta 87% de los ingresos propios en 2013 (la meta era 85%), puede ser atribuida al Programa, puesto que el mismo impulsó medidas fundamentales que contribuyeron a contar con una institucionalidad más sólida para la gestión de las finanzas subnacionales, y en particular del endeudamiento<sup>33</sup>. Entre ellas, la creación e implementación de la DAAFIM (con funciones de monitoreo de la GFP y elaboración y seguimiento de indicadores de solvencia y liquidez de la deuda), el desarrollo y aprobación de una metodología para cuantificar el stock de deuda municipal y el desarrollo de normatividad y metodologías de gestión del INFOM (con énfasis en sus áreas de Créditos y de Cartera). En este contexto, el marco institucional fortalecido para el endeudamiento subnacional contribuyó a la reducción de la relación Deuda municipal/Ingresos propios.

**Componente IV. Programación fiscal de mediano plazo y gestión por resultados.** Los resultados definidos para este componente, asociados a la reestructuración presupuestaria del Programa de fomento de la salud y medicina preventiva no fueron alcanzados en 2013, aunque dos de las reasignaciones observadas se realizaron en la dirección deseada. Pese a ello, el Programa logró contribuir -mediante la creación del Programa Piloto- al establecimiento de la GpR como una práctica de gestión pública en Guatemala<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> OVE (2017) señala, en referencia a las reformas, que “Estas medidas ayudaron a aumentar la recaudación del ISR en un 0,3% del PIB en 2013 y 0,5% en 2014 y, al mismo tiempo, contribuyeron a reducir significativamente los gastos tributarios ..., de 6,7% del PIB en 2012 a 2,6% en 2013...”.

<sup>32</sup> El principal cambio consistió en suprimir del cálculo del gasto tributario la estimación de las rentas generadas por las actividades del Sector Público, excepto las de la seguridad social.

<sup>33</sup> Von Hagen (2002), a partir de un análisis de agente-principal, concluye que “*Fiscal institutions have important consequences for the spending performance of governments ... and the levels of deficits and debts*”. Por su parte, Alesina *et al.* (1996), desarrollan un Índice de Instituciones Presupuestarias, que incluye entre otros los límites al déficit, límites y restricciones para el endeudamiento y transparencia sobre las garantías del Estado para endeudamiento (Garantía soberana), encuentran evidencia robusta sobre una relación positiva entre el desarrollo de las instituciones fiscales y los resultados fiscales.

<sup>34</sup> [MINFIN](#) (2016). La implementación de la GpR permanece hasta el presente como una de las líneas de trabajo para la formulación y ejecución presupuestaria en el sector público guatemalteco.



**Componente V. Fortalecimiento de la Mancomunidad Gran Ciudad del Sur.** Los resultados esperados de este componente, asociados al fortalecimiento institucional de la Mancomunidad y las municipalidades que la componen (a través de capacitación y modernización tecnológica) y al aporte para mejorar la calidad del gasto a través de estudios de preinversión, pueden ser atribuidos directamente y en su totalidad al Programa. Con relación a la capacitación, aunque el tema no ha sido estudiado extensivamente de manera cuantitativa, existe evidencia de su efecto positivo en la implementación de reformas y sobre la eficiencia de las entidades públicas<sup>35</sup>.

**Componente VI. Fortalecimiento de las funciones de regulación, coordinación y planificación.** Este resultado, que en opinión del EP del PCR es enteramente atribuible al Programa, se logró a través del fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas del MINFIN; mediante capacitación, modernización tecnológica e implementación de herramientas de inteligencia de negocios para la DAAFIM.

**Componente VII. Fortalecimiento de la capacidad técnica del INFOM.** El resultado definido para este componente, asociado al fortalecimiento institucional de la entidad encarado a través de capacitación de los recursos humanos, modernización tecnológica y análisis de procesos, puede ser atribuido en su totalidad al Programa.

#### d. Resultados imprevistos

**Efectos en la equidad y la eficiencia económica.** Según destaca [OVE \(2017\)](#), varias medidas del Programa contribuyeron a la reducción del GT, moderando las distorsiones en la economía y por ende la eficiencia económica. Asimismo, el Banco proporcionó asesoramiento para diseñar e implementar un ISR más equitativo y efectivo para la recaudación. A pesar de las limitaciones que enfrentaron las reformas, la participación de los impuestos directos en la recaudación total pasó de 25% a 28% entre 2011 y 2013, nivel en torno al que fluctúa actualmente. Estos efectos, aunque conocidos por el EP dada la naturaleza de las reformas, no fueron reflejados en el marco de resultados del Programa.

**Reducción del gasto tributario.** Como se ha mencionado, diversas medidas (como la eliminación de ciertas deducciones, la principal de ellas la deducción de la planilla del IVA), contribuyeron a la reducción del GT. Esta reducción se refleja de manera directa en la recaudación neta (medida mediante el indicador de resultado principal del Componente de reformas tributarias). Sin embargo, la reducción del GT no fue estipulado como uno de los resultados esperados del Programa.

#### Calificación de la eficacia (ponderación 60%)<sup>36</sup>

Calificación	Descripción	Puntaje
Insatisfactoria (I)	Cuando no se lograron los objetivos del proyecto, la calificación de productos es Insatisfactoria o superior; o si los objetivos del proyecto sólo tienen una combinación de calificaciones de Parcialmente Satisfactorio e Insatisfactorio y la calificación de productos es Insatisfactoria o superior.	1.00

En caso de que los resultados definidos en la LP para los componentes V, VI y VII del Programa y sus respectivos indicadores hubiesen sido incorporados en la MR original o en la MR @e+60d, la eficacia del Programa hubiese sido calificada con un puntaje de 2/4 (**Parcialmente Insatisfactoria [PI]**). Esta

<sup>35</sup> Por ejemplo, Kroll y Moynihan (2015), con base en un estudio empírico aplicado a la administración pública estadounidense que abarca los años 2000, 2007 y 2013, encuentran un efecto positivo directo de la capacitación en la implementación de reformas; mientras que la OECD (1994) coincide con este enfoque, añadiendo que la capacitación ayuda también a aumentar la eficiencia del sector público.

<sup>36</sup> La metodología del PCR establece una ponderación de 60% para esta sección en el caso de los PBL, y de 40% para préstamos de inversión. Considerando que la mayor parte del financiamiento del Programa corresponde al PBL, esta sección se pondera con 60%.



calificación es considerada por el EP del PCR como una valoración adecuada de la eficacia del Programa (ver ejercicio de simulación en el [EEO8](#)).

## 2.3 Sostenibilidad

### a. Aspectos generales de sostenibilidad

Pese a los retrocesos, contrarreformas y recursos de inconstitucionalidad aceptados por la CC, varias de las reformas que se mantuvieron contribuyeron, y lo hacen actualmente a contar con un sistema tributario más simple y con mayor participación de los impuestos directos (en particular ISR) dentro de la recaudación. Asimismo, medidas como el establecimiento de la Unidad de Tributación Internacional y de la DAAFIM (ambas en el MINFIN) constituyeron aportes para la institucionalidad que en la actualidad cumplen roles importantes. Existen otros aspectos que también han mostrado un elevado grado de sostenibilidad, como el mantenimiento de la vigencia de convenios de intercambio de información para propósitos fiscales y la metodología para cuantificar el *stock* de deuda municipal. Asimismo, el ejercicio PEFA contribuyó a que el país haya adoptado la sana práctica de someter regularmente a escrutinio independiente la gestión de sus finanzas públicas<sup>37</sup>.

Los principales riesgos identificados en el Programa fueron que: (i) la SAT, agencia autónoma del Estado, tenga desacuerdos técnicos y políticos con el MINFIN que retarden la reglamentación e implementación de las leyes; y (ii) las municipalidades se nieguen a aceptar el sistema de indicadores de solvencia fiscal y financiera como una condición previa para nuevo endeudamiento, amparándose en la autonomía municipal. Ninguno de estos riesgos se materializó, por lo que no existieron impactos adversos para la sostenibilidad por estas vías.

Sin embargo, de manera *ex post* se observa que existieron otros riesgos que -al haberse materializado- afectaron el logro de los resultados previstos y la sostenibilidad de algunas medidas impulsadas mediante el componente PBL. A continuación, se describen los principales.

*Impactos macroeconómicos.* Durante el período de implementación de la reforma tuvieron lugar choques externos sobre las importaciones, derivados entre otros de la disminución de precios del petróleo. Ello afectó la recaudación del IVA sobre importaciones, lo que impactó adversamente al logro del indicador de carga tributaria. La alta concentración de los ingresos tributarios en el IVA sobre importaciones, que prevalece hasta el presente (su recaudación representa 30% de la recaudación total), permite vislumbrar que se continúa afrontando este riesgo macroeconómico.

*Gestión pública y Gobernabilidad.* En *Recaudar no Basta* ([BID, 2013](#)), el Banco hizo referencia al riesgo de potenciales acciones de actores corporativos que limiten o reviertan las reformas. Las limitaciones de economía política presentes en Guatemala para lograr consensos sobre la política tributaria, finalmente se expresaron por dos vías. Primero, a partir de medidas del Órgano Ejecutivo que revirtió algunas de las disposiciones implementadas a través de la Ley de Reforma Tributaria y de la Ley Anti-evasión II; y segundo, vía recursos de inconstitucionalidad presentados por el sector privado contra varias de las disposiciones establecidas en las reformas (ver [EEO4](#)). La materialización de este riesgo restó potencia a las reformas impulsadas por el Programa<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> En 2017 el MINFIN, con apoyo de la Unión Europea y la participación del Banco y el Banco Mundial, realizó una nueva evaluación PEFA.

<sup>38</sup> [OVE \(2017\)](#) coincide con esta apreciación, señalando que “La situación económica después de la crisis financiera global, negociaciones antes de la aprobación de la reforma, contramarchas posteriores por parte del poder Ejecutivo ante presiones que diluyeron en parte las medidas aprobadas originalmente, recursos de inconstitucionalidad presentados por grupos del sector privado, y la limitada capacidad institucional de la SAT afectaron adversamente los resultados obtenidos...”

Con relación a los esfuerzos de fortalecimiento institucional realizadas mediante la CTR:

**Gestión pública y Gobernabilidad.** Las perspectivas de sostenibilidad del fortalecimiento de la capacidad de regulación de las finanzas municipales son favorables; al haberse impulsado la generación de institucionalidad (la DAAFIM está plenamente consolidada a la fecha), normativa, y metodologías. Tales esfuerzos han contribuido a lograr el propósito de mantener el endeudamiento municipal en niveles sostenibles, situación que se prevé se mantendrá.

**Carencia de recursos.** Las acciones de fortalecimiento institucional del MINFIN, INFOM y MGCS, materializadas a través de generación de procesos y metodologías, equipamiento y actividades de formación; enfrentan retos para su sostenibilidad. En el caso del equipamiento, la UEP y el Banco han tomado medidas orientadas a que las tres entidades beneficiarias presupuesten fondos de mantenimiento -con recursos propios- por al menos tres años; mientras que, en el caso de nuevas herramientas de gestión asociadas a la inteligencia de negocios, su operación se ha logrado establecer como parte de los servicios regulares que el MINFIN presta al público.

#### Calificación de la sostenibilidad (ponderación 20%)

Calificación	Descripción	Puntaje
Parcialmente Insatisfactoria (PI)	Riesgos no mitigados importantes para la continuación de los resultados y/o impacto o riesgos identificados probablemente serán importantes.	2.00

La calificación asignada a la eficacia de este proyecto [1 punto sobre 4 posibles], sumada a las otorgadas en el análisis de relevancia [calificación de 3/4] y de sostenibilidad [2/4]; determina que se evalúe el proyecto como **Insatisfactorio (I)**.

En caso de que los resultados definidos en la LP para los componentes V, VI y VII del Programa y sus respectivos indicadores hubiesen sido incorporados en la MR original o en la MR @e+60d, el Programa hubiese sido calificado como **Parcialmente Insatisfactorio [PI]**. El EP del PCR considera ésta como una valoración del desempeño del Proyecto más cercana a lo observado. Ver ejercicio de simulación en el [EEO8](#).

### III. CRITERIOS NO CENTRALES

#### 3.1 Desempeño del Banco

**Desempeño en el PBL.** El Banco cumplió un rol fundamental en el diseño y posterior aprobación de la Ley de Actualización Tributaria de la Ley Anti-evasión II, ambas de 2012. En particular, proveyó asesoramiento técnico, que se inició en años previos a la preparación del PBL y se extendió durante la misma. Asimismo, el Banco apoyó al MINFIN en los esfuerzos de socialización de la reforma tanto con el Congreso como con el sector privado. Por otra parte, el Banco respaldó de manera efectiva los esfuerzos orientados a impulsar la programación fiscal de mediano plazo, brindando asesoría técnica y participando directamente en la preparación del PEFA y del Marco Fiscal de Mediano Plazo. No menos relevante resultó su contribución a la institucionalidad fiscal del MINFIN, a través del apoyo al diseño e implementación de la DAAFIM como dependencia central para la regulación y supervisión de las finanzas municipales. En contraposición, el involucramiento del Banco fue menor en la implementación y seguimiento del piloto sobre GpR en el Programa de Atención Primaria en Salud.

**Desempeño en la CTR,** el Banco generó las condiciones para que los productos fueran adecuadamente ejecutados, aportando a la preparación y definición oportuna de términos de referencia y especificaciones técnicas; habiendo ejecutado a la vez una apropiada supervisión, contribuyendo al logro de los productos en tiempo y calidad. El acompañamiento para la definición y desarrollo de productos fue complementado con un apoyo permanente a la UEP en gestión de adquisiciones, mediante la revisión de bases de contratación y capacitación al personal de la UEP y de las juntas de adjudicación. En el ámbito de la gestión financiera, el

Banco brindó apoyo permanente a la UEP, que incluyó asesoramiento técnico, apoyo para la preparación de auditorías y capacitación. Todas las actividades de monitoreo previstas fueron implementadas, destacando el apoyo del Banco para la actualización permanente del Plan de Ejecución Plurianual (PEP), para lo cual brindó asesoría técnica permanente.

En resumen, puede señalarse que el desempeño del Banco fue Satisfactorio (S)<sup>39,40</sup>.

### 3.2 Desempeño del Prestatario

**Componente PBL.** En un contexto de alta presión política y fiscal, el MINFIN mostró el liderazgo técnico necesario, así como el compromiso en la implementación y seguimiento de las acciones orientadas al cumplimiento de las medidas pactadas en este Programa. Como resultado, todas las condiciones de desembolso establecidas en esta operación fueron cumplidas, aun cuando algunos de los efectos esperados no se hayan alcanzado por las razones descritas previamente. El gobierno mostró un efectivo manejo de los riesgos y presiones políticas que se enfrentaron en el camino hacia la reforma tributaria, logrando el objetivo primordial que fue su aprobación. El proceso de seguimiento y documentación de los avances asociados a las reformas fueron realizados con diligencia y en coordinación permanente con el Banco, lo cual contribuyó a la ejecución del Programa y al expedito desembolso correspondiente a los dos tramos del PBL.

En contraposición, y según destaca OVE (2017), “Poco después de promulgada en 2012 la Ley de Actualización Tributaria, se aprobaron varias modificaciones, entre ellas la concesión de beneficios y deducciones fiscales, la anulación del aumento del Impuesto de Circulación de Vehículos (ICV) y la sustitución de la Ley de Aduanas por una más indulgente”. Ello impide, en opinión del EP del PCR, asignar una calificación Excelente (E) al desempeño del Prestatario; por lo cual se concluye que el desempeño del Prestatario en el diseño y aplicación de las reformas tributarias, de regulación de las finanzas municipales y de gasto público fue Satisfactorio (S).

**Componente CTR.** La ejecución del componente, iniciada a fines de 2014, se detuvo a mediados de 2015 por la crisis que afectó al país. La ejecución, reiniciada en 2016, fue encomendada a la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DIPLANDI) del MINFIN en calidad de UEP. La UEP conformó un equipo constituido por personal de línea del MINFIN: una Coordinadora y tres especialistas (Evaluación y monitoreo, adquisiciones y gestión financiera); equipo que fue reforzado por funcionarios del MINFIN en períodos en que las necesidades de la ejecución así lo demandaron. La UEP realizó un uso efectivo de los siguientes instrumentos de gestión: (i) MR; (ii) PEP<sup>41</sup>; (iii) los arreglos de monitoreo; (iv) el PA<sup>42</sup>; y (v) el Plan de Desembolsos. El instrumento metodológico principal que agrupó tanto a los resultados como a los indicadores de gestión del programa fue el PMR. Además de las funciones de gestión del Programa, la UEP asumió el liderazgo para definir los productos junto a los beneficiarios, contratar a los proveedores y supervisar la ejecución de los productos<sup>43</sup>. En criterio del EP del PCR, el desempeño del Prestatario en la ejecución de los componentes de la CTR fue Excelente (E).

Así, en opinión del EP del PCR, el desempeño del Prestatario en el diseño e implementación del Programa en su conjunto fue Satisfactorio (S).

---

<sup>39</sup> Los comentarios del MINFIN sobre el desempeño del Banco coinciden en calificarlo como Satisfactorio ([EEO6](#)).

<sup>40</sup> Criterios adicionales sobre el desempeño del Banco pueden encontrarse en OVE (2017b).

<sup>41</sup> El uso de esta herramienta se benefició de una iniciativa de la Representación del Banco en Guatemala, que impulsó la actualización permanente del PEP empleando Project.

<sup>42</sup> Gestionado en el sistema SEPA, con apoyo permanente del Especialista en Adquisiciones de la Representación.

<sup>43</sup> Aunque la supervisión se delegó a los beneficiarios, la UEP realizó actividades de control de calidad, debido a que la responsabilidad del uso de los recursos financieros del Programa recayó en la DIPLANDI.

#### **IV. Hallazgos y Recomendaciones**

La Tabla 6 a continuación presenta los hallazgos y recomendaciones referentes al diseño e implementación de la operación evaluada. Estos se agrupan según las cinco dimensiones especificadas en las directrices de PCR.

**Tabla 6**  
**Hallazgos y recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>1. Dimensión técnico-sectorial</b>	
<i>Hallazgo #1.</i> La modalidad que combina el uso de un PBL con cooperación técnica reembolsable es adecuada. Sin embargo, pudieron preverse recursos adicionales, reembolsables o no, para acompañar la implementación de las acciones establecidas en la MP del Programa y fortalecer el diseño del Componente CTR.	<i>Recomendación #1.</i> Es recomendable que los programas basados en políticas cuenten con recursos específicos orientados a diseñar, implementar y gestionar las reformas. Para ello, se puede recurrir a <i>Operational Inputs</i> o a cooperación técnica reembolsable.
<i>Hallazgo #2.</i> En programas diseñados bajo la modalidad que combina el uso de un PBL con cooperación técnica reembolsable, se ha observado que cobra mayor relevancia el diseño y ejecución del componente asociado a reformas de política, abordándose el componente de inversión con menor profundidad.	<i>Recomendación #2.</i> Recurrir a <i>Operational Inputs</i> y otros medios al alcance del Banco para analizar y diseñar con mayor profundidad los componentes de inversión de este tipo de programas.
<i>Hallazgo #3.</i> El planteamiento de la lógica vertical del programa fue sólido entre diagnóstico, objetivos, componentes, resultados y productos. Sin embargo, en unos pocos casos no existió correspondencia entre las intervenciones y la definición de los indicadores de resultado correspondientes.  Este factor resultó crítico para la asignación de la calificación de desempeño global del proyecto, ya que aunque existieron resultados previstos de los tres componentes de la CTR acompañados por los correspondientes productos, no se incluyeron los respectivos indicadores de resultado en la MR original ni en la MR @e+60d. Debido a esta omisión, la calificación asignada al programa en su conjunto fue Insatisfactoria (I), en lugar de ser Parcialmente Insatisfactoria (PI), lo cual el EP del PCR considera que refleja de mejor manera la preparación e implementación del proyecto.	<i>Recomendación #3a.</i> Para mantener la lógica vertical y cadena de resultados sólidas, es recomendable emplear una matriz de Problemas, causas, soluciones propuestas, supuestos subyacentes y resultados.  <i>Recomendación #3b.</i> Es necesario invertir más recursos en un diseño muy cuidadoso del marco de resultados de los programas, y asegurarse de incorporar los indicadores correspondientes en las matrices de resultados.
<i>Hallazgo #4.</i> Los indicadores de resultado definidos para medir los logros de las medidas tributarias fueron muy agregados (Recaudación neta/PIB), o de difícil medición (Aumento de la recaudación como resultado de la reforma tributaria y de la ley Anti-evasión II). Ello determina que en un caso el logro medido sea bajo, y en otros que los logros no puedan ser computados.	<i>Recomendación #4a.</i> Es necesario invertir más recursos en el proceso de definición de los indicadores, particularmente en el caso de los indicadores de impacto y resultado; procurando que la totalidad sean SMART.  <i>Recomendación #4b.</i> En los casos que sea pertinente, se recomienda efectuar cambios en las metas de los indicadores lo antes posible (dentro del período definido por @e+60d); de manera que los programas puedan contar -en el momento del inicio de su ejecución- con un marco de resultados totalmente apropiado y factible de lograr.
<i>Hallazgo #5.</i> Algunos de los riesgos para la implementación y sostenibilidad del Programa no pudieron ser identificados durante la etapa de formulación del Programa.	<i>Recomendación #5.</i> Es necesario invertir más recursos en el proceso de identificación y gestión de riesgos durante las etapas de formulación y ejecución de los programas.

<i>Hallazgo #6.</i> Una evaluación estadísticamente rigurosa del Programa no puede ser realizada como consecuencia de la elevada agregación del principal indicador de resultados y de la dificultad de medir los logros empleando los indicadores de resultados #2 y #3; derivada de los múltiples cambios y recursos de inconstitucional que modificaron el diseño original de las reformas.	<i>Recomendación #6.</i> En determinados casos, en los cuales no es posible encarar este tipo de evaluación, podría considerarse la posibilidad de definir, solamente para fines de evaluación, indicadores que permitan ilustrar los logros del proyecto.
<i>Hallazgo #7.</i> Las intervenciones impulsadas mediante el Programa se centraron en el área de la política tributaria, dejando relativamente desatendido el área institucional.	<i>Recomendación #7.</i> En el futuro, es recomendable que, al impulsar medidas de reforma de política, también busque incidir en continuar apoyando el fortalecimiento de la administración tributaria mediante instrumentos financieros y/o no financieros.
<b>2. Dimensión referida a procesos/actores públicos</b>	
<i>Hallazgo #8.</i> 12 elementos de las reformas originales fueron modificados, suspendidos provisionalmente o declarados inconstitucionales por la CC, afectando el alcance del proyecto original.	<i>Recomendación #8.</i> Considerando la institucionalidad vigente en Guatemala, y a pesar de que en la preparación de la operación se trabajó estrechamente con los abogados de MINFIN, para el diseño de futuros préstamos basados en políticas que impliquen reformas legales se recomienda contar con expertos constitucionalistas (consultores locales independientes) como parte de los equipos de proyecto.
<i>Hallazgo #9.</i> El programa fue integrado por dos operaciones con objetivos y alcances distintos. A solicitud del Gobierno de Guatemala ambas operaciones se combinaron y documentaron en un solo contrato de Préstamo, lo cual requirió un esfuerzo importante por parte del área legal del Banco.	<i>Recomendación #9.</i> Plantear objetivos, soluciones y actividades que impliquen innovación no solamente debe circunscribirse a la esfera técnico-sectorial de las operaciones; sino que ello puede abarcar a todas las esferas y etapas de las operaciones del Banco. En el ámbito normativo/legal, ello resulta particularmente relevante en contextos nacionales con institucionalidad compleja.
<i>Hallazgo #10.</i> La situación de crisis institucional que afectó a Guatemala en 2015 afectó de manera significativa los planes y plazos para la ejecución del Componente CTR del Programa.	<i>Recomendación #10.</i> La gestión de riesgos de los programas debe considerar necesariamente aquellos asociados al ambiente político.
<b>3. Dimensión organizacional y administrativa</b>	
<i>Hallazgo #11.</i> El componente de CTR del Programa fue ejecutado, de muy buena manera, por la DIPLANDI con apoyo de la DAAFIM; teniendo como beneficiarios a la DAAFIM, MGCS e INFOM. Estas dos últimas entidades actuaron principalmente como demandantes de servicios de la Unidad Ejecutora, con pocos incentivos para contribuir en la preparación de TdR y especificaciones técnicas.	<i>Recomendación #11.</i> Para lograr un mayor involucramiento en el desarrollo de los procesos técnicos y fiduciarios, es conveniente diseñar esquemas de ejecución en el cual los beneficiarios tengan responsabilidades expresas en la ejecución técnica y en el uso de los recursos financieros de los programas.
<i>Hallazgo #12.</i> La organización de la ejecución del préstamo fue acompañada por un equipo competente que se concentró en aspectos clave de la ejecución del Componente CTR, que se inició con posterioridad a la ejecución del componente PBL. Este equipo se organizó con posterioridad a la ejecución del Préstamo Basado en Políticas (PBL), lo que retrasó el inicio de las actividades de inversión.	<i>Recomendación #12.</i> Para maximizar los impactos de las intervenciones complementarias de apoyo a política y de inversión como las contenidas en el Programa, se recomienda iniciar la organización de la ejecución de los distintos componentes de los programas de manera simultánea.
<b>4. Gestión fiduciaria</b>	

<p><i>Hallazgo #13.</i> Debido al rol de control externo posterior ejercido por la Contraloría General de Cuentas de Guatemala (CGC) en lo referido a los procesos de adquisiciones aplicando la normativa del Banco, se observó reticencia de los funcionarios que integraron las Juntas de Calificación a aplicar estrictamente las normas de adquisiciones del Banco; alegando que la aplicación de normativa distinta a la nacional puede ser sujeta de hallazgos por parte de los auditores de la CGC, como sucede regularmente. Ello derivó en el riesgo de declaratorias desiertas de procesos de adquisición por desvíos, reservas u omisiones subsanables.</p>	<p><i>Recomendación #13.a.</i> Continuar con la buena práctica de capacitar a las unidades ejecutoras en la aplicación de las políticas de contrataciones y adquisiciones del Banco.</p>
	<p><i>Recomendación #13.b.</i> Continuar el proceso de fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas, orientado a lograr que sus auditores efectúen los exámenes de auditoría correspondientes empleando la normativa aplicable según corresponda.</p>
	<p><i>Recomendación #13.c.</i> Continuar desarrollando esfuerzos por fortalecer el sistema de contrataciones de Guatemala, mediante el apoyo al Órgano Rector y el impulso a procesos de adquisición más ágiles, como el mecanismo de subasta electrónica inversa.</p>
<p><b>5. Gestión de riesgos</b></p>	
<p><i>Hallazgo #14.</i> Varios riesgos que no fueron inicialmente identificados finalmente se materializaron, afectando directamente al logro de los resultados del Programa.</p>	<p><i>Recomendación #14.</i> Se recomienda a los Equipos de Proyecto invertir más recursos en la gestión de riesgos del Proyecto. En el caso de PBLs que impulsen acciones de índole legal en Guatemala, el análisis debiera beneficiarse de la opinión de expertos constitucionalistas conocedores de las realidades nacionales como parte de los equipos, de manera que se puedan prever casos de posibles amparos de inconstitucionalidad.</p>