



Informe de Terminación de Proyecto

Préstamos en Apoyo a Reformas de Política (PBL) PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública I y II

País: Guatemala

Sector/Subsector: Reforma/Modernización del Estado

Equipo de Proyecto Original: Sandra Bartels (FMM/CNI); Carlos Pineda (ICF/FMM); Roberto Camblor (ICF/FMM); Caroline Clarke (CID/CBL); Andrés Suarez Sandoval (CID/CGU); Ronan Le Berre; Alvaro Sarmiento Matute (INT/INT); Manuel Marquez Farina (INT/INT); Karen Astudillo (ICF/FMM); Ana Lucía Saettone (ICF/ICF); Maristella AldanaB (EVP/EVP)

Número de Préstamo(s), CT(s): 1747/OC- GU; GU 1900/BL-GU Y 1901/OC-GU

Número de Proyecto(s): GU-L1005 y GU-L1008

Fecha del CRG: 8 de diciembre de 2008

Fecha de Aprobación Final del PCR: 17 de diciembre de 2008

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Sandra Bartels (FMM/CNI); José Larios (FMM/CGU)



Índice

I.	Información básica	1
II.	El proyecto	1
	a. Contexto del proyecto	1
	b. Descripción del proyecto	2
	c. Revisión de la calidad del diseño (si aplica).....	5
III.	Resultados	5
IV.	Implementación del proyecto	10
	a. Análisis de los factores críticos.....	10
	b. Desempeño del beneficiario	11
	c. Desempeño del banco	11
V.	Sostenibilidad	11
	a. Análisis de factores críticos.....	11
	b. Riesgos potenciales.....	12
	c. Capacidad institucional	13
VI.	Lecciones aprendidas	13



Abreviaturas y Acrónimos

CGC	Contraloría General de Cuentas
CIAT	Centro Interamericano de Administración Tributarias
CIEN	Centro de investigaciones Económicas Nacionales
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CPT	Coalición por la Transparencia
DICABI	Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
ISR	Impuesto sobre la Renta
IUSI	Impuesto Único sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOP	Ley Orgánica de Presupuesto
MFP	Ministerio de Finanzas Públicas
NIT	Número de Identificación Tributaria
NOG	Número de Operación de Guatecompras
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
SIAF	Sistema integrado de Administración Financiera
SIGES	Sistema de Gestión de Gastos
SNIP	Sistema Nacional de Preinversiones
UE	Unidades Ejecutoras
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
No. PROYECTO: GU-L1005 y GU-L1008	TITULO: Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública I y II
Prestatario: República de Guatemala Agencia ejecutora: Ministerio de Finanzas Públicas Sector: Reforma / Modernización del Estado Instrumento de Préstamo: PBL Programático con dos operaciones de US\$100.000.000 cada una Clasificación ambiental: "C"	Fecha aprobación Directorio: 09/26/2007 Fecha firma del contrato de préstamo: 6/6/2007 y 5/4/2008 Fecha elegibilidad primer desembolso:

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

Si bien en términos comparativos, el crecimiento a largo plazo de la economía de Guatemala presenta un rezago con respecto a la mayoría de las economías de la región, ya que en el período 1980-2007, la economía de América Latina creció, en promedio¹, un 1,5% contra el 0,5% de Guatemala, ésta ha crecido sostenidamente en los últimos 4 años, acelerándose en los últimos 2, llegando al 5% y 5,7% para los años 2006 y 2007, respectivamente, alcanzando el pico del ciclo. Este crecimiento está explicado, en parte, por el aumento de las exportaciones de bienes (15%) y del turismo (18%), como así también por el vigoroso aumento de las remesas familiares (14,4%), y del crédito doméstico para el consumo (27%). Las perspectivas de crecimiento para el 2008 siguen siendo positivas, pero proyectan una fuerte desaceleración respecto al 2007.

Aún no cifras oficiales para el Producto Interno Bruto (PIB) o la balanza de pagos para el año 2008, sin embargo, todos los indicadores muestran una desaceleración de la economía. Empezando desde julio de 2007 se ve una tendencia decreciente del IMAE². La variación interanual del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) a marzo 2008 fue 4,7% comparado con Marzo 2007 que fue 6,7%, indicando una desaceleración de la economía de Guatemala.

En los últimos meses, existen algunos factores que están teniendo un impacto negativo sobre el crecimiento. En primer lugar, la crisis financiera internacional, con la consecuente desaceleración de las economías norteamericana y europea, está reduciendo la demanda de exportaciones y las remesas de los trabajadores. Adicionalmente, los ajustes de riesgo y las restricciones en los mercados internacionales están generando restricciones al crédito del país, esto puede ser un problema

¹ Promedio simple

² Ver IMAE <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/sr/sr003&e=53642>

importante teniendo en cuenta que Guatemala sigue teniendo un importante déficit de cuenta corriente, cercano al 5% del PIB.

La situación social del país presenta algunos avances pero se encuentra aún muy lejos de los objetivos de Desarrollo del Milenio y los Acuerdos de Paz, principalmente en las áreas de pobreza, salud y educación. La pobreza cayó 5% entre 2000 y 2006, llegando al 51% de la población, pero aún se encuentra lejos de la meta de 30,8% para el año 2015. La pobreza extrema permanece igual que en el año 2000 (15,2%), cuando la Meta del Milenio (2015) es del 9%.

Por otro lado, si bien Guatemala tiene uno de los más bajos ratios de deuda pública/PBI (22,1%), el país presenta los ingresos fiscales más bajos de América Latina. En este sentido, las prioridades fundamentales son: atender las necesidades sociales elevando la recaudación tributaria, consolidar la disminución de la inflación y gradualmente permitir más flexibilidad en el tipo de cambio. Los riesgos frente a estas expectativas optimistas surgen fundamentalmente de la desaceleración del crecimiento en los socios comerciales.

El Plan de Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) tiene como objetivo principal, erradicar la pobreza garantizando el cumplimiento de los acuerdos de paz así como, las Metas del Milenio sobre desarrollo social. El mismo reconoce una deuda social y la prioridad de brindar atención especial a los grupos más vulnerables de la población para potenciar sus capacidades y su inserción en el sector productivo, respetando sus valores étnicos.

El gobierno está en el proceso de búsqueda de los acuerdos políticos necesarios para avanzar en la dirección de su política fiscal y económica que consta de cuatro ejes, entre éstos, aumento y reorientación del gasto público para privilegiar el desarrollo social y rural, y seguridad ciudadana. Los otros ejes incluyen asegurar la estabilidad macroeconómica y aumentar la transparencia de la gestión pública. Para hacer frente a estos desafíos, en un marco de sostenibilidad fiscal, la administración está comprometida en dos acciones paralelas: un aumento de la recaudación fiscal y una mayor eficiencia en la ejecución del gasto público.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo del desarrollo

El objetivo del programa fue contribuir a mejorar la eficiencia del gasto público y la recaudación en Guatemala, consolidando las metodologías e instrumentos de gestión para la planificación y ejecución presupuestaria que incrementan la transparencia y eficacia de la gestión financiera pública.

Los objetivos específicos fueron: (i) apoyar el desarrollo gradual de la metodología de marco de mediano plazo para el gasto; (ii) mejorar la cobertura de los sistemas para la planificación y gestión financiera del gobierno central, fondos de inversión, instituciones descentralizadas y municipalidades; (iii) hacer que los riesgos fiscales implícitos sean explícitos y se incluyan en los procesos de planificación de inversiones; (iv) mejorar la eficiencia y transparencia de la recaudación; (v) mejorar la eficiencia del gasto,

desconcentrando la ejecución a nivel de las unidades ejecutoras de las instituciones; (vi) aumentar el número de proveedores del Estado a través de la ampliación de *Guatecompras* y mejorar la eficiencia de los procesos de adquisiciones; y (vii) implementar los procesos de rendición pública de cuentas, que presenten los objetivos de gestión y los resultados alcanzados.

ii. Componentes

El Programa apoyó acciones en cinco áreas de intervención: (i) entorno macroeconómico; (ii) planificación y formulación presupuestaria; (iii) gestión de los ingresos; (iv) ejecución del presupuesto; y (v) gestión basada en resultados. Las condiciones de política de la primera operación se encuentran detalladas en las matrices de políticas.

Entorno Macroeconómico. El Programa apoyó el desarrollo de una política macroeconómica consistente con las metas del Programa. Entre estas se pueden mencionar: (i) acciones tendientes a incrementar los ingresos fiscales; y (ii) el mantenimiento de una política fiscal disciplinada.

Planificación y formulación presupuestaria. Esta área tenía como objetivo apoyar acciones que tiendan a establecer una formulación presupuestaria basada en la planificación de inversiones a mediano plazo y en los planes operativos anuales en sectores claves para la gestión del gasto público, tomando en cuenta los pasivos contingentes que pudieran tener un efecto sobre el cumplimiento de los objetivos fiscales.

El Programa respaldó acciones que contribuyeron a: (i) apoyar el desarrollo gradual de una metodología de presupuesto que garantice: (a) la vinculación entre POA y presupuesto; y (b) el carácter plurianual de los presupuestos; (ii) que la inversión pública que genera capital fijo se relacione con la clasificación por programas del presupuesto; (iii) mejorar la cobertura del SNIP a fin de que refleje la mayor parte de los proyectos de inversión pública; (iv) comenzar la implementación de procesos de planificación que incluyan medidas para identificar pasivos contingentes, en particular en lo que se refiere a desastres naturales, con el fin de asegurar que los proyectos de formación de capital fijo estén ubicados en zonas seguras, se reconozcan las pérdidas probables de desastres y se estimen costos de reconstrucción; (v) mejorar la eficiencia del aseguramiento actual y futuro del patrimonio público, para que el aseguramiento de bienes y propiedades del estado se realice bajo pólizas eficientes, contribuyendo a una estrategia financiera para la gestión de los pasivos contingentes fiscales generados por amenazas naturales; y (vi) consolidar los registros de deuda municipal a fin de evitar que las contingencias que estos generan produzcan presiones presupuestarias.

Gestión de los ingresos. La planificación debe tomar en cuenta la capacidad del Estado en generar ingresos y recaudarlos eficientemente. Por ende, el Programa apoyó acciones para implementar actividades incorporadas al Plan Estratégico Institucional (PEI) que mejoren la eficiencia de la SAT y a la vez fortalezcan prácticas que tiendan a transparentar la gestión de la institución. Las acciones del Programa han apoyado a: (i) implementar medidas que incrementen la productividad de la recaudación del IVA; (ii) establecer acciones de mejora de la gestión interna que promuevan la transparencia

en la institución; (iii) modernizar la gestión aduanera e involucrar a la Sociedad Civil en su auditoría; y (iv) ampliar el número de municipios certificados para la descentralización y recaudación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI).

Consolidación de la gestión del gasto público. En esta área se apoyaron tres sub-áreas que tienen impacto sobre la transparencia y eficiencia del gasto.

Gestión del gasto. Esta sub-área tuvo como objetivo mejorar la calidad de la ejecución presupuestaria, ampliando la cobertura de la información, desconcentrando la toma de decisiones del proceso, y definiendo estrategias que generen eficiencia financiera a fin de que se enfoque el gasto en programas prioritarios para la reducción de pobreza en particular. Se apoyaron acciones dentro del Programa con el fin de: (i) ampliar el acceso a Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) con la finalidad de desconcentrar las decisiones de ejecución del presupuesto a las Unidades Ejecutoras en sectores prioritarios; (ii) implementar el sistema de flujo operativo de la ejecución presupuestaria (Sistema de Gestión de Gastos - SIGES); (iii) ampliar el acceso a SIAF-MUNI en las municipalidades; y (iv) mejorar el control por parte del Estado de los recursos gastados por los fideicomisos, exigiendo la presentación de reportes de ejecución presupuestaria de fideicomisos según lo establecido en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP).

Adquisiciones Públicas. El objetivo de esta sub-área fue mejorar la transparencia y lograr una mayor participación y competencia en los procesos de adquisiciones. Por ende, las acciones propuestas apoyaron la ampliación de la cobertura de *Guatecompras* en el sector público central, descentralizado y municipal, y sus interfases con los SIGES y el registro de contribuyentes de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Tras la ejecución de la segunda operación, el Programa propuesto buscó consolidar las reformas al sistema de compras y contrataciones públicas logradas hasta el momento y profundizarlas en el mediano plazo, mediante el desarrollo estratégico del módulo de compras menores (e-purchasing), y el establecimiento formal de mecanismos de intercambio de información entre *Guatecompras* y la SAT, a fin de lograr una mayor eficiencia del sistema, entre otros, mediante la reducción de documentos físicos requeridos para ofertar, y mejor valor por dinero en los bienes y servicios adquiridos.

Gestión de Tesorería. El objetivo de esta sub-área fue mejorar la integralidad de la gestión de recursos durante el proceso de ejecución del gasto, a fin de incrementar la eficiencia en la asignación de los mismos. Esta área apoyó medidas para mejorar la planificación de los flujos de caja, que permitan ampliar el margen de tiempo de los techos de compromiso y pago de mensuales a cuatrimestrales.

Gestión por resultados. Esta área de acción tuvo como objetivo incrementar la disponibilidad de información confiable y oportuna sobre la ejecución presupuestaria, apoyando la implementación de mecanismos de rendición de cuentas que sean públicos y fortaleciendo instancias de auditoría social. Se buscaba generar un ambiente de responsabilidad por el logro de resultados, los cuales se definieron en el proceso de planificación y formulación del presupuesto, llegando a completar así, el proceso de la gestión pública del gasto, el cual requiere de la capacidad de retroalimentar los planes con costos e impactos para lograr una asignación de recursos eficiente y transparente.

c. Revisión de la calidad del diseño

Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Plenamente Satisfactorio (PS) ☐ Menos que Satisfactorio (MS) ☐ Insatisfactorio (I)

III. Resultados

Planificación y formulación presupuestaria

A partir del año 2006 se cuenta con una metodología de formulación presupuestaria que vincula el POA y el presupuesto y respeta los techos presupuestarios. En efecto, el documento de *Política Presupuestaria y Normas para la Formulación del Presupuesto General de los Ingresos y Egresos del Estado para el 2006* establece que *"En los presupuestos de egresos, se utilizará una estructura programática coherente con las políticas y planes de acción del Gobierno, que permita identificar la producción de bienes y servicios de los organismos y entes del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación con sus fuentes de financiamiento."* La Norma 8 de este documento establece la obligatoriedad de formular el presupuesto dentro del techo asignado a cada institución. Además, se ha diseñado e implementado la metodología de formulación plurianual para la formulación de 2007 y 2008 sobre la base de resultados, con una programación detallada para el primer año y una agregada e indicativa para los dos años posteriores.

Esta metodología permitió una coordinación de los Planes Operativos Anuales (POA) con el presupuesto institucional, facilitando la implantación de las políticas y estrategias sectoriales y la evaluación de la gestión institucional. Adicionalmente, existe ahora un enlace entre los sistemas de información (Sistema Nacional de Preinversión – SNIP) y el SIAF, que facilita la relación presupuesto-plan de inversión pública y la identificación de las inversiones en capital fijo, relacionadas a programas al incluir el número de SNIP en el registro del SIAF. Por otro lado, la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) coordina una red de planificación que incluye representantes de otras unidades de SEGEPLAN y de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y que desarrolla y aplica instrumentos de gestión de riesgo en la planificación nacional, la planificación estratégica territorial y el SNIP.

La implementación de las acciones mencionadas ha permitido que: (i) la ejecución presupuestaria refleje el presupuesto aprobado anualmente y éste se enmarque dentro del programa de presupuesto plurianual; (ii) el proceso de formulación presupuestaria genere información, que permita planificar los gastos generados por la inversión de capital, disminuyendo desviaciones entre el presupuesto aprobado o vigente y el ejecutado; y (iii) el país cuente con información adecuada y criterios definidos para planificar sus inversiones y gasto recurrente en vista de riesgos fiscales implícitos, incluyendo información que le permita adquirir pólizas de aseguramiento de bienes públicos nacionales bajo parámetros de eficiencia financiera, contribuyendo a una eventual estrategia financiera del riesgo de desastres.

Gestión de los ingresos

El acuerdo de Directorio número 013-2005 de la SAT creó la herramienta electrónica *Asistelibros*, para transmitir la información contenida en los libros de compras de bienes y servicios recibidos, y el libro de ventas y servicios prestados, a fin de facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y dar cumplimiento a la función de fiscalización de la Administración Tributaria, a través de mecanismos más eficientes y ágiles. En acuerdo de Directorio número 038-2005 de la SAT, se modifican las disposiciones del Acuerdo 013-2005 a fin de que la herramienta sea utilizada por los contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA), especificando que debe ser usado para ventas o prestación de servicios a un mismo contribuyente (que representan el segmento de los grandes contribuyentes) por montos iguales o mayores de Q.500 mil, y en el caso de los comercializadores de combustibles derivados del petróleo, cuando ésta sea mayor de Q.50 mil. En la página web de la SAT se provee información sobre el programa y la forma de obtenerlo (<http://portal.sat.gob.gt/portal/content/view/368/35>).

Se elaboró el proyecto de Reglamento para la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial Comparativa para cumplir con el Artículo 42 de la Ley Orgánica de la SAT. Asimismo, la Subgerencia de Investigaciones Especiales diseñó un sistema de análisis de las declaraciones patrimoniales, a fin de detectar desviaciones en los activos de los empleados de la institución, que no puedan ser efectivamente explicados por los ingresos generados por su actividad laboral.

En enero de 2005, la SAT adoptó los procedimientos de devolución del crédito fiscal del IVA – Régimen General. De acuerdo con la Memoria de Labores de la institución, la aplicación de estos procedimientos condujo a mejoras en el proceso de auditoría, lo que redujo el tiempo de devolución del IVA del régimen general en 56% en el año 2005, comparado con el 2004. Esta mejora disminuyó el número de expedientes que se encontraban sin auditoría en la SAT, los cuales promediaban 156 días sin acción una vez recibido. Para fines de 2005, este indicador se encuentra en 103 días. Para el régimen especial, el tiempo de devolución es de 27 días.

Al 14 de marzo de 2006, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley del IUSI (Decreto 15-98), que faculta al Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) para delegar en las municipalidades las funciones de recaudación y administración del IUSI, el MFP, a través de la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI), logró hacer efectiva la descentralización de la recaudación y administración del IUSI hacia 228 municipalidades del país (ver por ejemplo Acuerdo Ministerial 22-2005, mediante el cual se trasladaron las atribuciones de recaudación y administración del IUSI a la municipalidad de Tactic), lo que representó el 69% del total de municipalidades del país distribuidas en 11 Departamentos, seis de ellos con cobertura del 100%. Lo anterior ha implicado una intensa labor de asistencia técnica a través de la Unidad de Asesoría Técnica Municipal de la DICABI, que se encarga de brindar asesoría a los funcionarios municipales que recaudan y administran dicho impuesto. El medio de verificación de esta condición es el Informe de la DICABI sobre recaudación del IUSI actualizado al 14 de marzo de 2006.

La SAT está realizando cruces de información utilizando los datos generados por los sistemas AsisteLibros y RetenIVA para identificar deficiencias en las declaraciones de

IVA. Se recibieron informes de las inconsistencias detectadas a partir de la realización de cruces de información, utilizando datos generados por los sistemas de AsisteLibros y RetenIVA.

Se han implementado las siguientes medidas para mejorar su eficiencia y transparentar su gestión interna: (i) sistema de evaluación de desempeño de empleados y funcionarios; (ii) diagnóstico de las necesidades de capacitación para 2007; y (iii) aprobación de un nuevo Reglamento Interno de la SAT. Se recibieron documentos que contienen: (i) cuadros con los indicadores de desempeño utilizados para evaluar a las dependencias de la SAT en el 2006; (ii) informe que contiene el diagnóstico de necesidades de capacitación para el 2007 y copia del nuevo reglamento interno de la SAT.

Se ha iniciado la implementación del sistema informático de gestión de flujos de trabajo denominado Saq'be', en la Aduana de Puerto Barrios, con la asistencia técnica del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT). Se recibieron ejemplos de pantallas impresas en las que muestra todos los procedimientos completados a través del sistema Saq'be'.

Se han implementado mecanismos de auditoría ciudadana en la gestión aduanera que incluyen: (i) la firma de un Pacto de Integridad en el Sistema Aduanero por los representantes de las entidades que integran la Coalición por la Transparencia y por personeros de organizaciones representativas de los usuarios de los servicios aduaneros y de los proveedores privados y públicos de servicios al comercio exterior, que establece un canal de comunicación formal, entre los diferentes actores del sistema aduanero nacional; (ii) la implementación de Comités de Usuarios de las Aduanas a nivel regional; y (iii) la implementación de un Centro Independiente de Recepción de Inconformidades de los Usuarios del Sistema Aduanero Nacional. Se recibió copia del Pacto de Integridad en el sistema aduanero nacional, copias de ayudas de memoria de reuniones de los comités de usuarios y copia de la lista de inconformidades procesadas a través del Centro Independiente de Recepción de Inconformidades de los Usuarios del Sistema Aduanero Nacional.

Se han elaborado propuestas para implementar un nuevo Código de Ética y para implementar una estrategia para promover la transparencia. Se recibió copia del borrador del nuevo Código de Ética y un borrador de la estrategia para mejorar la transparencia.

La implementación de todas estas acciones permitieron que: (i) se evidencie un incremento en la recaudación y mejorar la gestión interna de la SAT; e (ii) incrementar la eficiencia en la recaudación del IUSI.

Consolidación de la gestión del gasto público

El sistema de gestión SIGES fue implementado durante el año 2006 y permite que se integre en forma electrónica la orden de compra al SICOIN-WEB. Sobrepasándose las metas pautadas en esta condición, habiéndose ya implantado en 82 Unidades Ejecutoras (UE) de la Secretaría de Salud, y en las 33 UE de Educación. Se verifica la inclusión de todas estas unidades en el mismo SIAF, al pedirle enumerar las UE de cada clasificador

institucional que reportan al sistema y que emiten ordenes de compra por medio del mismo. Además, el informe de Avance del programa SIAF-SAG III detalla que a mayo de 2008 se ha implantado el SIAF-Muni en 160 municipalidades.

Por otro lado, mediante Acuerdo Ministerial número 39-2005, del 30 de diciembre de 2005, el MFP aprobó el Manual para la Administración de Fideicomisos de la Administración Central, de uso obligatorio para todas las instituciones de la Administración Central que ejecutan recursos bajo la figura de fideicomiso. Este manual contiene normas de acuerdo con las cuales la ejecución real de los gastos, según la estructura y presupuesto vigente del fideicomiso, se registran en el SICOIN WEB en la etapa de regularización, y se actualizan automáticamente los registros de ejecución presupuestaria y contables. El Acuerdo Ministerial mencionado, asimismo, determina que las UE, los Banco Fiduciarios y las UDAF deberán proporcionar a la Dirección Técnica de Presupuesto, a la Dirección de Contabilidad, a la Tesorería Nacional y a la Dirección de Crédito Público, cualquier información que éstas soliciten sobre los fideicomisos estatales.

Asimismo, el informe de avance del programa SIAF-SAG III del 15 de mayo de 2006 detalla que para mayo de 2005 se encontraba implantado GUATECOMPRAS en 88 entidades del Gobierno Central (100%), en el 97% de las municipalidades, con las debidas interfases, a través de las cuales se debe introducir el Número de Identificación Tributaria (NIT) y Número de Operación de GUATECOMPRAS (NOG), en el momento que se inicia el registro de la transacción en el SIGES, validando que se haya publicado el evento en GUATECOMPRAS. Además, GUATECOMPRAS utiliza el NIT para el registro de proveedores, sin generar otro número de identificación. En la página de GUATECOMPRAS se puede verificar que el número de proveedor es el NIT. La interfase jala del sistema de la SAT la información del proveedor por medio de su número de NIT.

El 1 de enero de 2005 entró en vigencia el acuerdo ministerial número 214-2004 que aprueba el *Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para la Administración Central*. Los procedimientos contenidos en dicho manual son de obligatorio cumplimiento para las entidades de la administración central, a partir de la ejecución presupuestaria del año 2005. El manual establece los procesos para determinar el programa anual de caja, los montos máximos para compromisos trimestrales, las cuotas mensuales de devengado y las cuotas mensuales de pago. El módulo define que el Programa Anual de Caja es revisado y aprobado trimestralmente por la tesorería.

Los resultados alcanzados en este sector permitieron que: (i) se incrementara la transparencia de la gestión financiera pública, optimizando el uso de los recursos, y mejorando la información disponible en línea a los usuarios de SIAF; (ii) la información financiera de las municipalidades, sea compatible con la información del sector público central y se emitieran estados financieros consolidados; (iii) se aumentara la transparencia, mejoras en la eficiencia de la gestión de las adquisiciones públicas, con una mayor participación de proveedores; y (iv) aumentara la eficiencia del gasto por medio de una programación financiera de caja del Tesoro, que facilita la planificación de la ejecución presupuestaria.

Gestión por resultados

El 8 de diciembre de 2005 se emitió el Acuerdo Gubernativo 645-2005 sobre las normas generales de acceso a la información, donde se establece la rendición de cuentas por parte de cada institución del Organismo Ejecutivo a los tres meses de concluir el ejercicio fiscal. El Acuerdo Gubernativo No. 535-2006 del 7 de noviembre de 2006, reforma el anteriormente mencionado Acuerdo y establece que las instituciones del Organismo Ejecutivo están obligadas a poner a disposición del público, a través de un portal de Internet o en otros medios a su alcance, en forma permanente y actualizada: (i) las políticas generales, planes de trabajo y estructura orgánica; (ii) descripción de sus servicios y trámites; (iii) dirección y teléfono; y (iv) rendición de cuentas de los recursos bajo su administración, que comprende: presupuestos detallados y su correspondiente ejecución analítica, contrataciones efectuadas y su monto, modificaciones y transferencias presupuestarias y remuneraciones, honorarios, viáticos, bonificaciones o gastos de representación que perciban los empleados, funcionarios y asesores. El Acuerdo establece además que el Organismo Ejecutivo y sus fondos sociales deberán presentar, dentro de los primeros tres meses de cada año, una rendición de cuentas anual en acto público que incluya ejecución presupuestaria y logro de objetivos.

De conformidad con lo señalado en la memoria de labores de la Contraloría General de Cuentas (CGC) del año 2005, ésta ha entrado en un proceso de desconcentración de servicios y descentralización fiscalizadora, y en una estrategia que busca maximizar los recursos de la institución con la implementación de Auditorías Totales, que buscan auditar a todo ente que gestione recursos públicos en una región de manera integral y con el acompañamiento de la sociedad civil.

El informe señala que el Programa de Auditorías Sociales fue implementado a fin de optimizar los recursos técnico-financieros de la institución; ampliar la cobertura de la fiscalización; obtener resultados en menor tiempo de los análisis de auditoría; capacitar a funcionarios y empleados públicos vinculados con el manejo financiero y de gerencia de proyectos y programas; atender las necesidades de la sociedad con respecto a la fiscalización y rendición de cuentas de instituciones y funcionarios públicos. De acuerdo con el informativo de la CGC de abril de 2006, se fiscalizaron más de Q.4 mil millones en 2005, que incluyeron proyectos en las regiones de Peten, Izabal y Chiquimula.

Con fecha 29 de noviembre de 2005, la CGC y la Coalición por la Transparencia (CPT), alianza formada por la Cámara de Comercio de Guatemala, Acción Ciudadana (AC) y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), firmaron una carta de entendimiento a fin que la CPT apoye a la CGC en: (i) organizar y ejecutar acciones relacionadas a la elaboración de un plan estratégico de fortalecimiento de la CGC; (ii) organizar y desarrollar las actividades relacionadas a la formulación de la propuesta para el Sistema de Declaraciones Juradas; y (iii) llevar a cabo acciones de sensibilización de la sociedad guatemalteca que, entre otras, fomenten la participación activa de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción.

La memoria 2005 de la CGC detalla que se desarrollaron 12 talleres de Auditoría Social que abarcaron a 24 departamentos del país y a 331 municipalidades. En estos seminarios participaron un total de 1.662 representantes de la sociedad civil, así como 331 representantes de los gobiernos municipales y 407 representantes del gobierno.

La Ley del Organismo Ejecutivo otorga a SEGEPLAN la función de diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública, que vele por la calidad del gasto público. En vista que MFP es el encargado de evaluar la ejecución presupuestaria, y a fin de no duplicar funciones, ambas instituciones han desarrollado una modalidad de seguimiento que se fundamenta en la evaluación in-situ, con la finalidad de medir efectivamente los logros, productos, metas y objetivos (parciales o totales) alcanzados a través de la ejecución presupuestaria. El módulo, que se describe en el documento conceptual adoptado por SEGEPLAN, cuenta con un marco conceptual que se basa en los criterios aquí descritos, detallando en particular los cruces de información necesaria entre el mismo y otros sistemas de gestión pública. Este marco conceptual fue elaborado por José Raúl Méndez Jerez. El documento identifica que el propósito principal del módulo es el monitoreo constante de la ejecución de la inversión, en particular en las etapas de preinversión y ejecución. El módulo describe como su mayor fortaleza la verificación in-situ de la ejecución, así como la implementación de un software informático que facilite la labor de seguimiento, registrando los avances directamente desde la unidad ejecutora.

Los resultados alcanzados por la implementación de las medidas mencionadas arriba permitieron que: (i) la ciudadanía recibiera información transparente y oportuna de los resultados del ejercicio presupuestario de todo el sector público; (ii) el gobierno tenga información para retroalimentar el proceso de planificación a fin de incorporar las rectificaciones pertinentes a fin de lograr los resultados de desarrollo; y (iii) las auditorías financieras y de gestión que estaban rezagadas en un promedio de 6 años estén actualizadas.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Los principales problemas y desafíos son: la debilidad del sistema de planificación, falta de una visión estratégica y accionar de corto plazo, falta de objetivos claros y compartidos, dificultades de articulación de los programas, desinformación y descoordinación entre instituciones y al interior de éstas entre las dependencias que las conforman, falta de instrumentos de monitoreo y control de la gestión.

Por otro lado, la ausencia de planes estratégicos, induce a la improvisación generando el predominio de un gobierno que reacciona frente a las eventualidades por sobre la previsión y la atención proactiva de las causas de los problemas; discrecionalidad en la definición de acciones, definidas por tendencia y no como respuesta a las necesidades de la población; la pérdida de tiempo derivada de la atención rutinaria de temas de decisiones susceptibles de ser atendidos mediante normativas específicas; y, la desconcentración y dispersión de la atención de las autoridades, ocasionadas por la ausencia de prioridades previamente establecidas en el proceso de planificación.



Asimismo, el programa de inversiones públicas evidencia una desarticulación con el proceso de planificación estratégica, en los casos en que se desarrolla, pues se ha limitado al registro y evaluación de proyectos presentados por las instituciones, sin que ello garantice que el mismo sea incorporado a los planes institucionales, situación que debilita la programación plurianual al no considerar los montos de inversión, los compromisos de endeudamiento público y los gastos recurrentes que la ejecución de los proyectos conlleva, e impide un uso efectivo de los escasos recursos orientados a los sectores sociales mas vulnerables.

b. Desempeño del Beneficiario

Consideramos que el prestatario ha tenido un buen desempeño, pues la mayoría de los objetivos de las dos operaciones programáticas se han cumplido, mas aún, si consideramos que hubo una elección presidencial entre ambas operaciones, así como, las debilidades intrínsecas de un país con el nivel de más bajo de recaudación de la región Latinoamericana y del Caribe.

El desempeño del prestatario se mide por los logros alcanzados con las medidas implantadas, resumidas mas arriba.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Sostenibilidad

a. Análisis de factores

La política fiscal continúa siendo la clave para el manejo macroeconómico, y el financiamiento de la inversión pública que el país requiere. La carga tributaria aumentó en 2006 y 2007 a 11,9% y 12,3% del PIB, respectivamente. La carga tributaria ha ido creciendo, principalmente debido a una mejora en la gestión de la SAT³. No obstante, a partir del recálculo del PIB en 2006, la meta consignada en los Acuerdos de Paz asciende a 13,2%, lo cual demandará nuevas medidas de política si se desea cumplir esa meta. La carga tributaria es baja y fluctuante. El sistema tributario se caracteriza por tener un IVA fuerte en contraste con un impuesto a la renta débil. El IVA representa 45% de recaudación total. La evasión se redujo a 26% del IVA, un nivel comparable al de otros países de la región.

La distribución del presupuesto en orden de prioridades es: educación, salud, infraestructura, y seguridad. Sin embargo, a pesar que el gasto social es cerca del 50% del gasto público, el problema no es la composición sino el monto insuficiente y la

³ Para más detalles ver documento de préstamo BID, Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020) que acompaña ésta evaluación.



eficiencia⁴ del gasto social. Una descomposición del gasto a través del tiempo⁵ muestra que el gasto social como porcentaje del PIB se ha mantenido en un escaso 5% durante los últimos 8 años (aumentando levemente sólo en los últimos años). El gasto social de Guatemala (educación, salud y asistencia social) en el 2004, era poco más de la mitad del promedio latinoamericano (8,2% del PIB) y, por lo mismo, ubicaba a Guatemala en el décimo sexto lugar de 17 países de la región. Asimismo, en términos comparativos con el resto de América Latina, Guatemala presenta bajos niveles de inversión pública⁶ como porcentaje del PIB. En el 2004, Guatemala se encontraba en cuarto lugar entre los países de menor proporción, bordeando el 2,8% del PIB. Como consecuencia, los indicadores sociales de Guatemala también son bajos y menores en comparación al resto de los países de la región. Esto implica que se deberá seguir trabajando en el tema de priorización eficiencia, efectividad y aumento del gasto social.

Por otro lado, si bien el presupuesto 2008 programó una caída de la carga tributaria de 12,3% en 2007 a 11,7% en 2008, durante el primer trimestre de 2008 los ingresos tributarios aumentaron 9,3% comparado al registrado a marzo 2007 (los ingresos totales aumentaron 10,2%). Esta tendencia ha continuado también en los resultados de Abril 2008. Esto da optimismo para esperar que la carga tributaria se sostenga por lo menos a niveles de alrededor de los del 2007, a pesar de la desaceleración económica proyectada en 2008. En este caso, el déficit fiscal presupuestado en el 2008 tendría un espacio fiscal de alrededor de 0,6% del PIB. Esto proporcionaría un margen de maniobra en ese rango para mantener estabilidad y frenar la tendencia decreciente del gasto, en especial para dedicar recursos a los sectores más pobres. Adicionalmente el gran desafío del 2009, es la aprobación de la reforma tributaria⁷, esto permitiría contar con más recursos podrá aumentar aún más la inversión social.

Por otro lado, como factor positivo debemos tener en cuenta que el bajo nivel de la deuda pública, ha sido una piedra angular de las políticas macroeconómicas de Guatemala. En este contexto, el crecimiento reciente de los ingresos crea una oportunidad para atender las necesidades sociales y de infraestructura sin arriesgar la sostenibilidad de la deuda.

b. Riesgos potenciales

Debe tenerse en cuenta, que el país está expuesto a riesgos macroeconómicos externos importantes, ya que presenta un déficit de cuenta corriente y de balanza comercial cercanos al 5% y 16,2%, respectivamente, y un persistente déficit fiscal desde 1990,

⁴ En el estudio de Yamada (2008), ver pie de página siguiente, se encuentra que para un mismo nivel de insumos, Guatemala se encuentra lejos de los resultados de la frontera eficiente. En el caso de educación, al nivel de gasto por estudiante, se podría alcanzar mejores resultados en conclusión primaria como matrícula secundaria. Por ejemplo, Nicaragua presenta mejores indicadores realizando un menor gasto respecto a Guatemala. Algo similar sucede en el caso de indicadores de salud como porcentaje de recién nacidos con bajo peso, mortalidad infantil y materna.

⁵ Fuente: Ministerio de Finanzas de Guatemala, así como “Gasto Público y Desarrollo Social en Guatemala: Diagnóstico y Propuesta de Medidas”; Gustavo Yamada y Juan F. Castro; Universidad del Pacífico; Lima, Perú, Febrero 2008). Otro estudio aún no publicado de Mario Cuevas y Jorge Lavarreda (CIEN, junio 2008) también concluye que los recursos en educación no son suficientes, ni son entregados a tiempo.

⁶ Fuente: “Recomendaciones de política de mejora de la calidad de la inversión pública y los programas sociales en Guatemala”, Arlette Beltrán y Enrique Vásquez; Universidad del Pacífico, Lima, Perú; Febrero 2008.

⁷ En términos generales, el Gobierno propone una modernización del sistema tributario que incluya una reforma integral del impuesto sobre la renta (ISR), fortalecer el IVA, fortalecer la administración tributaria y de aduanas, y reducir el índice de evasión. La nueva ley entraría en efecto en 2009, y se esperaría aumentar la carga tributaria en 1% del PIB aproximadamente para llegar a 13,2% meta de los acuerdos de Paz.

cercano al 2% para 2007. Las perspectivas a corto plazo están sujetas a la desaceleración más acentuada de la economía de los Estados Unidos, en vista de los estrechos vínculos económicos a través del comercio, las remesas y los flujos financieros. Además, los riesgos de inflación siguen apuntando al alza, dado al aumento de los precios internacionales de alimentos y combustibles.

Además, las remesas familiares que alimentan la demanda interna y ayudan a mitigar el déficit de balanza de pagos, representan alrededor del 8% del PIB, y están experimentando una disminución sustantiva debido a la desaceleración por la que atraviesa Estados Unidos. Este escenario, sumado a las demandas de gasto público para atender a los grupos sociales desfavorecidos, hace necesario tener un financiamiento que opere contracíclicamente y coadyuve a mantener la estabilidad fiscal y financiera, muy difícil si tenemos en cuenta la crisis financiera internacional.

Asimismo, para mitigar el impacto de la crisis internacional el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su revisión del Artículo IV, recomienda a las autoridades permitir una mayor flexibilidad del tipo de cambio, lo cual también disminuiría los costos de la esterilización, reduciría los incentivos para la dolarización y ayudaría a hacer más fluido el ajuste de la economía a los cambios en la coyuntura mundial y doméstica.

c. Capacidad Institucional

Es muy importante fortalecer la capacidad institucional del sector público, ya que la falta de claridad en los objetivos y metas ha limitado la capacidad de las instituciones para definir indicadores y diferenciar entre la producción terminal e intermedia de las instituciones. Además, la vinculación entre indicadores y recursos requiere un mayor nivel de desarrollo conceptual y operativo, que debe partir de la aplicación de una metodología de elaboración de planes estratégicos institucionales y de formulación presupuestaria en forma interrelacionada y compatible.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Lecciones aprendidas

Instrumento financiero. El enfoque programático aplicado en los PBL I y II, es un instrumento que brinda mayor flexibilidad para procesos de reforma dinámicos como el que se propuso en este programa, y permite adaptar el programa a la información nueva y a las circunstancias cambiantes del marco de políticas (este programa se ejecutó durante dos administraciones) y de políticas del país. También permitió realizar un examen continuo del alcance de las reformas en relación con hitos establecidos ("mecanismos activadores").

La secuencia adoptada para las operaciones programáticas ofreció el beneficio adicional de mitigar los riesgos de que no se alcancen los objetivos de políticas, merced al mantenimiento de un diálogo de alto nivel con el gobierno, y sosteniendo ese mismo diálogo para la consecución de resultados en el país. Esto permitió que muchas de las medidas de política (mecanismos activadores) fueran adoptadas con anticipación, lo cual



permitió desembolsar las operaciones programáticas muy rápidamente. Las futuras operaciones deberán ser parte de un diálogo permanente y los desembolsos efectuados contra resultados de política previamente adoptados, asegurando así el cumplimiento de los objetivos de la estrategia del Banco con el país. Este es un factor muy importante ya que muchas veces la implementación de las reformas se da durante dos gobiernos distintos.

Diseño. Las principales lecciones aprendidas para este tipo de programas apuntan a: (i) los objetivos de las operaciones deben ser concretos y alcanzables en período de ejecución del Programa; (ii) los programas de reforma sectorial, particularmente los de segunda y tercera generación, son procesos complejos que llevan tiempo en concretarse por lo cual es preferible acompañarlos con varias operaciones sucesivas con objetivos limitados; y (iii) el consenso político acerca de la conveniencia viabilidad y oportunidad de las reformas es una condición para el éxito de este tipo de programas.

En este sentido, es importante que las reformas de política que se apoyen con este tipo de programas reflejen acciones ya consensuadas y que sean parte de un proceso ya en marcha validado y con total "ownership".

Monitoreo. Este programa apoyó reformas en varias entidades del sector público. La cooperación y coordinación entre ellas y el liderazgo del MFP resultó fundamental para el seguimiento del proyecto y la preparación de los 2 memorandos de aprobación de desembolso.

Apoyo al paquete de reforma fiscal. A pesar de un mejor desempeño del crecimiento económico y de las mejoras en la asignación de los recursos públicos en los últimos años, aún no se observa un progreso sustantivo en los indicadores de reducción de la pobreza. En este sentido, es necesario que en las próximas operaciones el Banco siga fortaleciendo el paquete de reforma fiscal, con el propósito de incrementar la captación de recursos para fortalecer y expandir los programas de nutrición, agua potable, salud, y educación canalizados a los estratos de la población más pobre, esto implica apoyar tanto el tema de ingresos como el tema del gasto, su priorización y efectividad, y no solo una de las caras de la moneda.

Falta de asistencia técnica. Este tipo de proyectos requiere ir acompañado por asistencia técnica que apoye el pleno cumplimiento y sostenibilidad de las condicionalidades de política. La asistencia técnica es muy relevante para generar mayor *ownership* de los responsables de los cambios teniendo en cuenta la diversidad de instituciones públicas responsables de la implementación de las diferentes medidas de política negociadas en este tipo de Programa. Si bien se preparó conjuntamente la CT de la Cuenta A de Prodev, hubiera sido necesario apoyar el esfuerzo en el tema de desastres y municipalidad con asistencia técnica para garantizar la continuidad y sostenibilidad de los mismos, ya que estos temas no fueron retomados en el PBL aprobado después de esta secuencia programática.

Por otro lado, para asegurar la sostenibilidad de las reformas apoyadas y que no sufran reveses, producto de factores externos, es importante mantener el diálogo permanente y asegurar el apoyo sostenido a través de otros programas, ya sean de inversión, o de reforma y asistencia técnica. Por otro lado, el apoyo que el Banco ha venido brindando

en la definición de la reforma tributaria, es un ejemplo de los productos no financieros con los que el Banco cuenta que permiten mantener el diálogo y el apoyo sostenido a un paquete de reformas que fue consensuado durante los Acuerdos de Paz.

Comentarios adicionales. El formato de PCR no se ajusta adecuadamente a los programas de reformas sectoriales.

Las evaluaciones de los sectoriales, si se desea evaluar los impactos de reformas, deben realizarse con un plazo mayor a los 90 días que establecen las normas del Banco.