



Programa de Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva (1734/OC-GU; GU-0163)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: José Juan Gomes Lorenzo, Jefe de Equipo (ICF/CMF); Marco Kamiya (ICF/CMF); Shireen El-Wahab (CMF/CGU); Fernando Olloqui (ICF/CFM); Daniela Avila (ICF/CFM); and Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO)

Equipo PCR: Galileo Solís, Jefe de Equipo (CTI/CPN); Edgar Salgado (SPD/SDV), Claudia Aguirre (CID/CGU); Christian Belmar (IFD/CTI)

Índice

Links Electrónicos	3
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	4
I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	7
II.1 Relevancia	7
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	7
b. Alineación estratégica	8
c. Lógica Vertical.....	8
d. Relevancia del diseño	12
II.2 Eficacia	17
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	17
b. Resultados logrados	17
c. Análisis contrafactual	24
II.3 Eficiencia.....	27
II.4 Sostenibilidad.....	30
a. Aspectos generales de sostenibilidad	30
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	32
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	32
III.1 Desempeño del Banco	32
III.2 Desempeño del Prestatario	32
IV. Hallazgos y recomendaciones	33
IV.1 Dimensiones 1 a 5	33
V. Anexos	36

Índice de Tablas

Tabla 1. Matriz de Resultados13

Tabla 2. Matriz de Resultados Logrados17

Tabla 3. Costos del Proyecto.....28

Tabla 4. Hallazgos y Recomendaciones35

Links Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\)](#)
3. [Lista de verificación PCR](#)

Acrónimos y abreviaturas

ANADIE	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
ANC	Agenda Nacional de Competitividad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBA	Análisis Costo Beneficio
CEA	Análisis Costo-Efectividad
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CTI	Comité Técnico Interinstitucional
IAF	Índice de Avance Físico
ICC	Índice de Cumplimiento de Costos
ICG	Índice de Competitividad Global
ICN	Índice de Clima de Negocios
IEC	Índice Efectivo de Costos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
MINECO	Ministerio de Economía
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OE	Organismo Ejecutor
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PDV	Plan de Desarrollo Vial
PDM-OT	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial
PMR	Reportes de Monitoreo de Progreso
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PROMIPYME	Centro de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
UEE	Unidad Especial de Ejecución

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO (S) DE PROYECTO: GU-0163

TÍTULO: PROGRAMA DE APOYO A INVERSIONES ESTRATÉGICAS Y TRANSFORMACIONES PRODUCTIVAS

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO DE INVERSIÓN

PAÍS: GUATEMALA

PRESTATARIO: REPÚBLICA DE GUATEMALA

PRÉSTAMO: 1734/OC-GU

SECTOR / SUBSECTOR: CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO: 3 MAYO 2006

FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO: 24 AGOSTO 2012

FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO: 22 ENERO 2013

MONTO (S) DEL PRÉSTAMO

CANTIDAD ORIGINAL: US\$29.000.000

CANTIDAD ACTUAL: US\$19.764.624¹

PARI PASSU: US\$2.628.877

COSTO TOTAL DEL PROYECTO: US\$22.393.501

MESES EN EJECUCIÓN

DE APROBACIÓN: 153 MESES

DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 78 MESES

PERIODOS DE DESEMBOLSOS

FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 24 FEBRERO 2017

FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 24 FEBRERO 2019

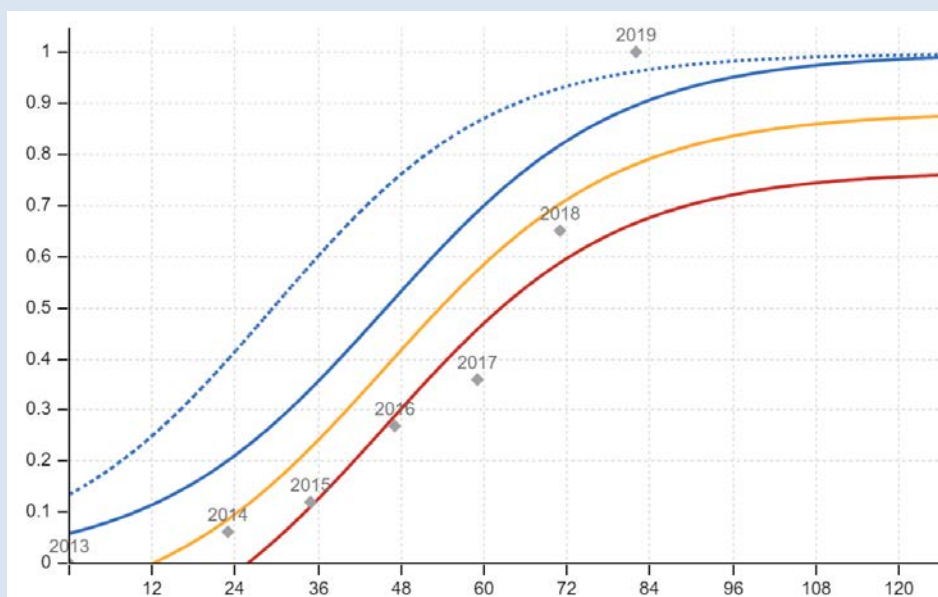
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 24 MESES

EXTENSIONES ESPECIALES (MESES): 0 MESES

DESEMBOLSOS

CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS HASTA LA FECHA: US\$19.764.624

GRÁFICO DE DESEMBOLSOS



¹ Esta es la cifra registrada en los sistemas del Banco. Existe una diferencia con los registros del Ministerio de Finanzas por US\$49.242,76, causada por diferencial cambiario en una transacción de devolución de fondos. El MIFIN registra US\$19.715.381,26.

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	Etapas de PMR	Calificación	Desembolsos reales (millones de USD)
1	2019	Después de Elegibilidad	SATISFACTORIO	US\$19.486.759
2	2013	Efectividad a Elegibilidad	SATISFACTORIO	US\$249.250
3	2009	Aprobación a Efectividad	PROBLEMA	US\$0

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST:

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST:

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: No Exitoso

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	Ana María Rodríguez	Santiago Levy
VICEPRESIDENTE VPC	Alexandre Meira da Rosa	Roberto Vellutini
GERENTE DE PAÍS	Verónica Zavala	Gina Montiel
GERENTE SECTORIAL	Moises Schwartz	Mario Marcel
JEFE DE DIVISIÓN	Gonzalo Rivas	Kurt Focke
REPRESENTANTE DE PAÍS	Carlos Melo	Juan José Taccone
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	GALILEO SOLÍS	José Juan Gomes
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	EDGAR SALGADO	

Tiempo y costo (directo) del personal - <http://analytics.4030/Resources.aspx?oper=GU0163>

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	USD (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	0	449,94
Supervisión	227	1.030,00
Total	227	1.479,94

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA:

Apoyar los esfuerzos del gobierno por continuar mejorando los niveles de productividad de la economía, en general, y de las empresas, en particular, especialmente los de las micro, pequeñas y medianas empresas. Su propósito es contribuir a levantar barreras que limitan el desarrollo empresarial, la inversión y a apuntalar los niveles de productividad de empresas pertenecientes a sectores y regiones o territorios considerados como prioritarios para el país.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El siguiente informe evalúa el cumplimiento de los objetivos específicos del Programa de Apoyo a las Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva (GU-0163) a través del análisis de sus indicadores de resultados e impactos. El programa se ejecutó con un contrato de préstamo suscrito entre la República de Guatemala, representada por el Ministerio de Finanzas Públicas, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en agosto de 2012. El financiamiento del BID fue acordado en USD 29.0 millones con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco. El costo total de la operación, originalmente, totalizaba USD 32.9 millones, incluyendo aportes esperados del sector privado y del Prestatario por montos estimados de USD 2.6 y USD 1.3 millones, respectivamente.
- 1.2 El objetivo general del proyecto fue apoyar los esfuerzos del gobierno por mejorar los niveles de productividad de la economía en general y de las empresas en particular, especialmente los de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los objetivos específicos fueron dos: **(i)** Levantar barreras en los climas de negocios e inversión que limitan el desarrollo empresarial y la inversión; y **(ii)** apuntalar los niveles de productividad de empresas pertenecientes a sectores y regiones o territorios considerados como prioritarios para el país.
- 1.3 El proyecto nació de una reformulación del programa “Programa de Prevención de la Violencia”, aprobado en mayo del año 2006. La reformulación se hizo el 2009, y se justificó por la crisis económica internacional y su impacto negativo en la economía de Guatemala y sus perspectivas. En ese contexto, se consideró prioritario reorientar el apoyo técnico y financiero del Banco hacia el mejoramiento de las condiciones de competitividad. Sin embargo, un problema que se evidencia a partir de análisis es que el nuevo diseño del programa trajo como resultados la elaboración de un conjunto amplio de indicadores de resultados no necesariamente justificados por un adecuado diagnóstico. Al mismo tiempo, los indicadores de resultado propuestos daban cuenta de productos más que resultados, generando una tensión interna en la lógica vertical, en cuanto a poder garantizar el logro de los objetivos específicos.
- 1.4 El ejecutor del Programa fue el Ministerio de Economía, a través de su Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) inserto en un contexto institucional que tenía como objetivo mejorar los niveles de productividad de la República de Guatemala, en particular de las de las micro, pequeñas y medianas empresas, en línea con los objetivos de la Agenda Nacional de Competitividad 2005 – 2015. Con los instrumentos del Programa se buscaba contribuir a levantar barreras que limitan el desarrollo empresarial, la inversión y a apuntalar los niveles de productividad de empresas pertenecientes a sectores y regiones o territorios considerados como prioritarios para el país.
- 1.5 Según las guías de elaboración de PCR, el resultado de la evaluación entrega una calificación de **No exitoso** al proyecto. Mientras que el criterio de relevancia recibe una puntuación de 2, que se considera **parcialmente insatisfactorio** y el criterio de eficiencia una puntuación de 1, concluyendo en un resultado **insatisfactorio**. La sección de eficiencia realiza un análisis de sobre costos y retrasos, por lo que la calificación es de 2, **parcialmente insatisfactorio**. El análisis de sostenibilidad recibe una calificación de 2, **parcialmente insatisfactorio**.

- 1.6 Dentro de los elementos que explican la calificación, destacan la distribución deficiente de indicadores de productos y resultados debido al rediseño, una implementación deficiente del plan de monitoreo, así como un inexistente sistema de información sobre beneficiarios. Ello imposibilitó llevar a cabo un análisis contrafactual, así como poder realizar un análisis de eficiencia a través de un análisis de costos beneficio, o costo eficiencia.
- 1.7 Si bien uno de los aspectos deficientes registrados a lo largo de la implementación del programa, fue su bajo nivel de ejecución presupuestaria durante el período 2013-2017, la cual alcanzó una ejecución acumulada hasta diciembre de 2017 de aproximadamente del 54% del total de desembolsos del programa (USD19.49 millones). Mientras que, durante 2018 y 2019, en sus últimos años de ejecución, se ejecutó alrededor del 46% del total de desembolsos.
- 1.8 Frente a esta situación, se intentó verificar el cumplimiento de los objetivos específicos a través de la recolección de información a través de los ejecutores del programa. Las gestiones para obtener información de un contrafactual se coordinaron con Director de Recaudación, previo envío y gestiones de reuniones previas, y se aplicó una encuesta on-line apoyada por entrevista telefónica.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

II.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El programa estuvo alineado con los objetivos de desarrollo del país durante los años de su ejecución. Inicialmente, éste se basó en los lineamientos de la Agenda Nacional de Competitividad 2005 – 2015. La Agenda enfocó sus esfuerzos en el desarrollo económico local, a través de apertura a mercados y créditos en el apoyo al desarrollo de infraestructura, la generación de Parques Industriales. Específicamente, el capítulo 6, referido al fortalecimiento del aparato productivo y exportador, se establece la importancia del desarrollo tecnológico, principalmente en el desarrollo de nuevas formas de producción y nuevos productos y atracción de inversiones².

Durante su ejecución el programa se alineó con la Política Económica 2016 – 2021 que buscaba fomentar el crecimiento económico incluyendo disminuyendo las brechas que presentaban los jóvenes, emprendedores, MIPYMEs, cooperativas y grupos de productores, brindándoles acceso a los mercados locales y vincularlos al mercado internacional. La Política considera planes de inversión en infraestructura para la urbanización y un plan de atracción de inversiones en sectores y territorios estratégicos.

² Ver [Agenda Nacional de Competitividad 2005 – 2015](#).

³ Ver [Política Económica 2016 - 2021](#).

Finalmente, el programa se alinea con los objetivos y pilares establecidos por la Política Nacional de Competitividad 2018 - 2032⁴, que presenta entre sus prioridades verticales la investigación, desarrollo e innovación, un ecosistema para emprendedores y atracción de IED. Su objetivo general es mejorar la competitividad para incrementar la productividad nacional, y así generar crecimiento económico inclusivo, acelerado y sostenible. Mientras que sus objetivos específicos se enfocan en clústeres por su potencial de generar empleo, ejes prioritarios como disminuir las brechas de competitividad de la República de Guatemala y en territorios, donde cada una de las 9 Ciudades Intermedias han alcanzado consolidación urbana y generado óptimas condiciones de competitividad.

b. Alineación estratégica

En el período de ejecución del programa el BID se consideraron 3 estrategias del BID, la primera a partir del año 2007, donde su estrategia país se centró en aumentar la productividad, fortalecer la gobernanza y la inclusión social.

A su vez se alineó con la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010 - 2020 para América Latina y el Caribe, que buscaba aliarse con los países para responder a sus principales desafíos, en particular con el desafío referido a “Bajos niveles de productividad e innovación”.

En tercer lugar, la estrategia del BID con el país entre los años 2012 y 2016 se mantiene en el marco global enunciado, priorizó el desarrollo rural, enfatizando el desarrollo productivo, salud y transporte.

Por último, la estrategia 2017 – 2020 del BID con Guatemala considera 3 pilares: (i) mejora de la gestión pública y la transparencia; (ii) reducción de la pobreza y la desigualdad; y (iii) desarrollo del sector privado. En este último pilar se consideran actividades que son prioritarias para la infraestructura y el sector empresarial, en línea con el Plan de Negocios de la CII, estas son: (i) aumentar el acceso de las MIPYME a financiamiento y asistencia técnica; (ii) promover la infraestructura para el desarrollo; (iii) apoyar a la innovación y el desarrollo tecnológico; (iv) impulsar la provisión servicios básicos por entidades privadas, las oportunidades de generación de ingresos y movilidad social para las poblaciones vulnerables y; (v) fomentar el crecimiento respetuoso del medio ambiente.

c. Lógica Vertical

Hacia 2009, año de la reformulación, Guatemala experimentaba tasas de crecimiento del PIB inferiores a las del resto de la región LAC. El crecimiento anual del PIB per cápita entre 1990 y 2008 fue de 0.9%, muy por debajo de lo registrado por LAC ese mismo periodo, 2%. Estudios de la época⁵ señalaban que ello era resultado de retrocesos en la Productividad Total de los Factores del país de entre -1.8% para el periodo 1976-90 y -1.5% para el periodo 2001-05.

El diseño del programa detectaba cuatro factores que potencialmente explicaban este retroceso en la productividad: (i) ineficiente asignación de factores, (ii) baja inversión pública

⁴ Ver [Política Nacional de Competitividad 2018 - 2032](#). Esta política es una actualización de la Agenda de Competitividad y se genera a partir de uno de los productos planteados dentro de este programa.

⁵ Agosin, M., Fernández-Arias, E., & Jaramillo, F. (2009). Growing Pains: binding constraints to productive investment in Latin America. Washington DC: BID.

en sectores de calidad, (iii) lenta adaptación a nuevas tecnologías, y (iv) clima de negocios poco propicio para la innovación y adaptación tecnológica. El diseño, sin embargo, no cuantificaba las brechas⁶ que explicaba estos cuatro potenciales factores ni cuanto contribuían al problema general de productividad.

Sobre la base del problema general de productividad y los factores mencionados, el proyecto articuló dos objetivos específicos: **(i) Levantar barreras en los climas de negocios e inversión que limitan el desarrollo empresarial y la inversión** y **(ii) Apuntalar los niveles de productividad de empresas pertenecientes a sectores y regiones considerados como prioritarios para el país.**

Debe resaltarse que la justificación para un enfoque sectorial y regional de la estrategia de apuntalamiento de la productividad no se desprendía claramente de un problema específico que dependiera de estas dimensiones. El diseño no mostraba evidencia de que hubiera un problema en sectores o territorios específicos.

La Figura 1 muestra el esquema para los dos objetivos específicos y su relación con el objetivo general. En la lógica vertical, los indicadores de impacto estaban relacionados al primer objetivo específico de levantamiento de barreras de clima de negocios. Los indicadores de impacto eran los índices de clima de negocios y competitividad a nivel mundial, como lo son el ICN del Banco Mundial, ICG del Foro Económico Mundial o la mejora del Índice de Protección al Inversionista, que es un subíndice del ICN. Además del aumento de las visitas de negocios para proyectos de inversión estratégica, debido al mejor clima de inversión.

El diseño del proyecto consideró 58 indicadores de resultado, que sin embargo estaban muy asociados al proyecto mismo y no encajaban adecuadamente en el actual **Development Effectiveness Framework** al ser muchos de ellos indicadores de producto. La figura 1 los resume en 3 grupos de indicadores. El primer grupo corresponde a un conjunto de modificaciones al marco legal e institucional que afecta el desarrollo empresarial y la atracción de inversiones, que contempla entre sus principales indicadores de resultado la modificación del Código de Comercio para facilitar la apertura de un negocio, mayor utilización del Registro de Garantías Mobiliarias y aumento de los inversionistas interesados en proyectos estratégicos. En el segundo grupo de indicadores se tiene el incremento de la productividad en las empresas producto de las capacitaciones que estas reciben del tercer componente. Finalmente, el último grupo de indicadores se relaciona a la estructuración y promoción de proyectos de inversión estratégicos en sector prioritarios de la economía como lo son turismo, minería, energía eléctrica, petróleo y gas e infraestructura de transportes. Cabe mencionar que estos últimos dos grupos apoyan al segundo objetivo específico del programa.

El programa contó con 5 componentes: **(i)** Componente 1, Apoyo al diseño e implementación de mejoras en los climas de inversión y de negocios en el entorno productivo privado; **(ii)** Componente 2, Apoyo a la estructuración y promoción de proyectos de inversión estratégica; **(iii)** Componente 3, Puesta en marcha de un programa de fomento empresarial y encadenamientos productivos; **(iv)** Componente 4, Apoyo al desarrollo de institucionalidad para la competitividad a nivel territorial; y **(v)** Componente 5, Fortalecimiento institucional.

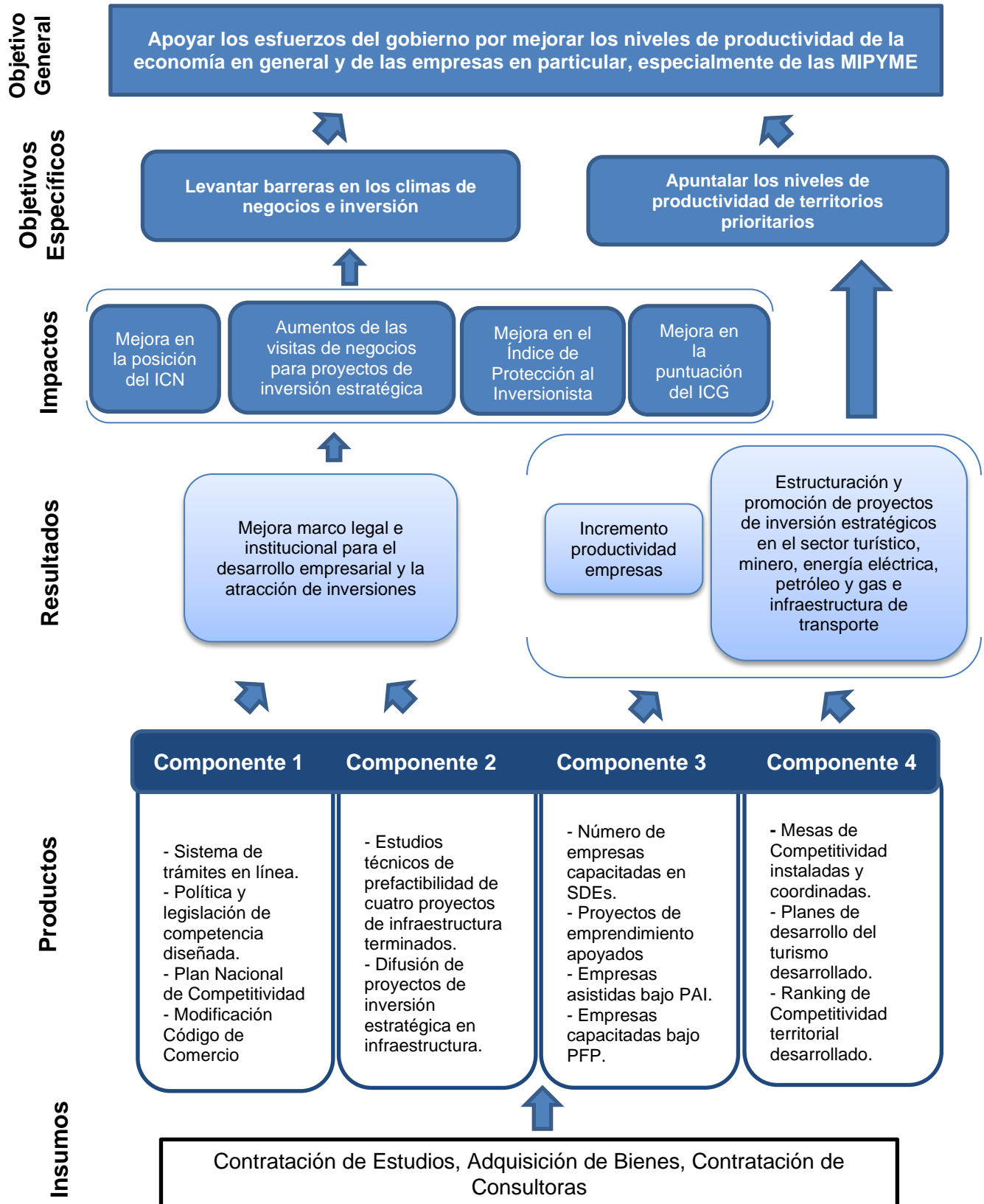
⁶Datos de la época indicaban que la posición de Guatemala en el ranking de Mejora de Clima de Negocios era 112 sobre 181 países cubiertos.

Los componentes 1 y 2 buscaban cumplir el objetivo específico 1, el primero contó con 14 actividades, las cuales apuntaban a mejorar el clima de negocios y reducir los tiempos necesarios para la apertura de negocios. Poseía elementos que actualmente siguen siendo trabajados en el Congreso como la Ley de Insolvencias y Ley Nacional de Competencia. Mientras que el segundo consistió, por un lado, en realizar estudios de prefactibilidad de 4 macroproyectos de infraestructura y posteriormente en la difusión de proyectos de inversión estratégica a inversionistas. Se trabajó en conjunto con ANADIE y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV).

Los componentes 3 y 4 apoyaban al objetivo específico 2, el componente 3 fue el que contó con la mayor inversión por parte del BID llegando a utilizar USD 8 millones. Este componente trabajó en 6 actividades que buscaron dar a las MIPYMEs y emprendimientos apoyo en cuanto a capacitación y financiamiento. Por su parte, el cuarto componente contó con 8 actividades que buscaba fomentar la productividad en sectores prioritarios del país, contó con mesas de competitividad, planes de turismo, planes de ordenamiento territorial, entre otros.

El quinto y último componente tuvo como principal objetivo observar el avance del programa, entre sus actividades se encontraba el realizar informes de gestión e informes de comunicación y un sistema de monitoreo. Si bien no afecta directamente a ninguno de los objetivos específicos del programa, ayuda a que los otros componentes sean revisados y corregidos en caso de ser necesario, lo que mejora los resultados obtenidos.

Figura 1. Esquema de lógica vertical



d. Relevancia del diseño

Los productos de cada componente buscaron atender los objetivos del programa, dentro del componente 1 y 2 los resultados que se obtuvieron se encontraron principalmente relacionados con la mejora del marco legal e institucional para el desarrollo empresarial y la atracción de inversionistas, esto aporta al cumplimiento del objetivo específico 1.

La relación entre producto y resultado después de la reformulación fue inconexa, pues los resultados estaban definidos como productos y en algunos casos no estaban relacionados claramente con los objetivos específicos que buscaban atender. Por ejemplo, uno de los productos del componente 1 es el diagnóstico, propuesta y mejora de un sistema de trámites para mejorar el clima de negocios, para que este producto apoye al cumplimiento del objetivo específico 1, el resultado esperado era que la mejora del Código de Comercio para facilitar la apertura de empresas fuera aprobada por el Congreso de la República, el cual se encuentra fuera de las variables internas de manejo del proyecto. Si bien la lógica no es directa, debido a que la propuesta de un sistema no lleva a que la ley sea aprobada, ambos elementos en conjunto logran el objetivo, por lo que se encuentran relacionados.

En cuanto al segundo objetivo específico, varios de los productos del componente 3, como capacitaciones y aportes financieros a emprendedores estaban asociados a impactar la productividad, pero no se encuentra el mecanismo causal explícito para esto, y como el programa será capaz de llevarlo a cabo, por tanto, no es claro que los indicadores de resultado, caen dentro del marco de intervención del proyecto. A modo de ejemplo, el indicador de resultado “Propuesta para la creación e implementación de una mesa nacional para articulación de política minera desarrollada y consensuada con actores relevantes” parece indicar un enfoque en el sector minero. Sin embargo, la problemática del sector minero no fue definida en el diagnóstico ni quedaba claro por qué era un sector importante de atender. Finalmente, incluso el establecimiento de la mesa de articulación no garantizaba la mejora de la productividad de dicho sector. De esta forma se dificulta la medición, así como la posibilidad de contar con evidencia relevante que permita la atribución de los resultados al programa.

La siguiente tabla indica la Matriz de Resultados del programa al momento de aprobación y de cierre.

Tabla 1. Matriz de Resultados

Indicadores	En aprobación (2009)			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR) (2019)			Comen tarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Levantar barreras en los climas de negocios e inversión que limitan el desarrollo empresarial y la inversión										
Impactos										
Mejora en la puntuación del País en el Índice de Protección a Inversionistas	Número	4	4,4				Número	4	3,3	
Mejora en la calificación de riesgo país, alcanzando la de sus comparadores regionales	Número	5	3				Número	5	4	
Mejora en el posicionamiento en el Indicador de Clima de Negocios	Número	112	102				Número	112	98	
Mejora en la puntuación en el Índice de Competitividad Global	Número	3,94	4,1				Número	3,94	4,1	
Aumentos en las visitas de negocios para conocer las oportunidades de inversiones estratégicas que ofrece Guatemala	Número	17	115				Número	17		
Resultados										
2.1 Código de Comercio y Código de Procedimientos Civiles reformado y en vigencia para mejorar la protección de inversionistas	Códigos	0	2				Códigos	0	1	
2.2 Marco legal en materia de doble tributación reformado	Marco Legal	0	1				Marco Legal	0	0	
2.3 Marco legal en materia de tratamiento de inversionistas extranjeros modernizado	Marco Legal	0	1				Marco Legal	0	1	
2.4 Mesa Multisectorial de Riesgo instalada y coordinando efectivamente el accionar de los diversos actores involucrados en mejorar la calificación del país	Mesa de Trabajo	0	1				Mesa de Trabajo	0	1	
2.5 Estrategias y políticas de parques industriales revisadas para modernizarlas	Estrategia y política	0	1				Estrategia y política	0	1	
2.7 Utilización del Registro de Garantías Mobiliarias incrementada	Número de transacciones	4.000	150.000				Número de transacciones	4.000	150.000	
2.8 Código laboral reformado, normando el trabajo a tiempo parcial	Código laboral	0	1				Código laboral	0	1	
2.9 Sistema Nacional de Migración reformado, facilitando la obtención de visas de negocios y visas de trabajos temporales	Marco legal	0	1				Marco legal	0	1	
2.10 Sistema Estadístico Nacional fortalecido	Marco legal,	0	1				Marco legal,	0	0	

	regulatorio e institucional relevante						regulatorio e institucional relevante			
2.11 Código de Comercio reformado para facilitar la inscripción y liquidación de las empresas	Código de Comercio	0	1				Código de Comercio	0	1	
2.12 Proceso de inscripción de empresas en el Registro Mercantil simplificado, consolidando las inscripciones de las mismas en la administración tributaria y en la seguridad social en un solo proceso electrónico	Proceso de registro de empresas	0	1				Proceso de registro de empresas	0	1	
2.13 Reestructuración estratégica del sistema de logística del país, incluyendo la restauración y modernización de sus instituciones integrantes, desarrollada	Estrategia y políticas relevantes	0	1				Estrategia y políticas relevantes	0	1	
2.14 Ley de Contrataciones del Estado reformada para incluir la figura de 0“Derecho de Propuesta”	Ley de Contrataciones	0	1				Ley de Contrataciones	0	0	
2.15 Programa de Capacitación bilingüe desarrollado	Programa de Capacitación	0	1				Programa de Capacitación	0	1	
2.16 Leyes de pensiones, clases pasivas, mercado de valores y Código de Comercio reformadas con el objeto de aumentar la profundización financiera del país	Leyes (3) y Código de Comercio	0	4				Leyes (3) y Código de Comercio	0	0	
2.17 Política nacional para formalización empresarial y proyectos pilotos de formalización sectoriales desarrollados	Política y proyectos pilotos (3)	0	4				Política y proyectos pilotos (3)	0	4	
2.18 Iniciativas de bancarización para poblaciones no bancarizadas desarrolladas y consensuadas	Planes de acción	0	1				Planes de acción	0	0	
2.19 Propuestas de fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Calidad y de Inocuidad Animal y Vegetal, y sus respectivos planes de implementación	Propuesta y plan de implementación	0	2				Propuesta y plan de implementación	0	2	
2.20 Propuesta estratégica que alinea los esfuerzos de la academia en materia de innovación y desarrollo tecnológico con las necesidades del sector empresarial guatemalteco	Propuesta	0	1				Propuesta	0	1	

desarrollada y consensuada con actores pertinentes										
Apuntalar los niveles de productividad de empresas pertenecientes a sectores y regiones considerados como prioritarios para el país										
Resultados										
1.1 Productividad media por trabajador de las empresas tratadas bajo el programa incrementada	Índice	100	120,70				Índice	100	0	
2.6 Planes estratégicos territoriales, que incluyen estrategias integrales público-privada para el desarrollo de parques industriales, desarrollando	Planes estratégicos	0	4				Planes estratégicos	0	4	
3.1 Dos planes maestros de inversión turística con perfiles de inversión desarrollados y consensuados con actores relevantes	Planes maestros de inversión	0	2				Planes maestros de inversión	0		
3.2 Dos perfiles de inversión en el sector “resorts” desarrollados y consensuados con actores relevantes	Perfiles de inversión	0	2				Perfiles de inversión	0	2	
3.3 Propuesta de Ley de Incentivos al Turismo, enmarcada bajo la lógica de una estrategia nacional de promoción de inversión en parques industriales y en base a regímenes especiales restringidos, desarrollada y consensuada con actores relevantes	Propuesta de reforma de ley	0	1				Propuesta de reforma de ley	0	0	
3.4 Propuesta de reforma de la Ley de la Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado (OCRET)	Propuesta de reforma de ley	0	1				Propuesta de reforma de ley	0	0	
4.1 Propuesta y plan de acción para el fortalecimiento del Ministerio de Energía y Minas en materia de gestión ambiental y social, participación extranjera sostenible, y modelos de participación comunitaria y del estado en proyectos mineros	Propuesta de fortalecimiento con su plan de acción	0	1				Propuesta de fortalecimiento con su plan de acción	0	1	
4.2 Propuestas de proyectos de inversión con potencial minero en comunidades con participación público-privada estructurados y consensuados con actores relevantes	Propuesta de proyectos de inversión	0	4				Propuesta de proyectos de inversión	0	4	
5.1 Plan de promoción plurianual de la estrategia	Plan de promoción	0	1				Plan de promoción	0	0	

Nacional de Cambio de la Matriz Energética 2020 diseñado y acordado con el MEM y CNEE										
5.2 Bases de licitación de proyectos de transmisión de CNEE y proyectos de generación privada fortalecida en base a segundas opiniones emitidas por expertos financieros en la materia	Estudios técnicos y financieros para bases de licitación	0	1				Estudios técnicos y financieros para bases de licitación	0	0	
6.1 Estrategia de promoción de inversiones en los sectores de petróleo y gas desarrollada y consensuada con actores relevantes	Estrategia de promoción	0	1				Estrategia de promoción	0	1	
6.2 Perfiles de inversión en los sectores de petróleo y gas, particularmente en sectores upstream y relacionados con la cadena de valor de la exploración y explotación de petróleo, desarrollados y consensuados con actores relevantes	Perfiles de inversión	0	2				Perfiles de inversión	0	0	
6.3 Paquete de estudios técnicos y financieros para la estructuración de bases de licitación de proyectos de exploración y explotación de petróleo y gas desarrollados y consensuados con actores relevantes	Paquete de estudios	0	1				Paquete de estudios	0	0	
7.1 Estrategia de promoción de inversiones en los sectores de infraestructura de transporte desarrollada y consensuada con actores relevantes	Estrategia de promoción	0	1				Estrategia de promoción	0	1	
7.2 Perfiles de inversión bajo la nueva ley de APD en los sectores de puertos y aeropuertos desarrollados y consensuados con actores pertinentes	Perfiles de inversión	0	2				Perfiles de inversión	0	2	
7.3 Perfiles de inversión bajo la nueva ley de APD en los sectores de transporte terrestre y urbano desarrollados y consensuados con actores pertinentes	Perfiles de inversión	0	2				Perfiles de inversión	0	2	

Dados los problemas detectados al rediseño que experimento el programa, el cual se traduce en cuasalidades no explícitas, variables relevantes para el cumplimiento de los objetivos que escapan al control del programa, el conjunto de indicadores de resultados que miden efectivamente el logro o no de productos, permite concluir que la lógica vertical del programa era

limitada y no demostraba claramente la relevancia de la operación para atender el problema principal y los objetivos específicos. Si bien el objetivo general sí estaba alineado con las estrategias del Banco y país. Por lo mismo, la calificación de relevancia es de 2, **parcialmente insatisfactorio**.

II.2 Eficacia

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

El Programa tuvo como objetivo general apoyar los esfuerzos del gobierno por mejorar los niveles de productividad de la economía en general y de las empresas en particular, especialmente de los micros, pequeñas y medianas empresas.

Tuvo dos objetivos específicos: (i) levantar barreras en los climas de negocio e inversión que limitan el desarrollo empresarial y la inversión, y (ii) apuntalar los niveles de productividad de empresas pertenecientes a sectores y regiones o territorios considerados como prioritarios para el país.

b. Resultados logrados

Los resultados obtenidos por el programa se detallan a continuación⁷:

Tabla 2. Matriz de Resultados Logrados

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea Base	Año de Línea de Base	Metas y Resultados Alcanzados		% alcanzado	Medio de Verificación
Objetivo específico 1: Levantar barreras en los climas de negocio e inversión que limitan el desarrollo empresarial y la inversión							
Impacto							
Mejora en la puntuación del País en el Índice de Protección a Inversionistas	Número	4	2009	P	4,4	-175%	Doing Business, Banco Mundial, 2014
				P(a)	4,4		
				A	3,3		
Mejora en la calificación de riesgo país, alcanzando la de sus comparadores regionales	Número	5	2009	P	3	100%	Publicaciones de ranking crediticio de la OCDE
				P(a)	3		
				A	3		
Mejora en el posicionamiento en el Indicador de Clima de Negocios	Número	112	2009	P	102	140%	Doing Business, Banco Mundial, 2019
				P(a)	102		
				A	98		
Mejora en la puntuación en el Índice de Competitividad Global	Número	3,94	2009	P	4,1	100%	Índice de Competitividad Global informe anual, 2014
				P(a)	4,1		
				A	4,1		
Aumentos en las visitas de negocios para conocer las oportunidades de	Número	17	2009	P	115	100%	Registro de visitas de
				P(a)	115		

⁷ En Anexos es posible encontrar el avance físico de los productos de cada uno de los componentes.

inversiones estratégicas que ofrece Guatemala				A	115		"Invest in Guatemala"
Resultado							
2.1 Código de Comercio y Código de Procedimientos Civiles reformado y en vigencia para mejorar la protección de inversionistas	Códigos	0	2009	P	2	50%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	2		
				A	1		
2.2 Marco legal en materia de doble tributación reformado	Marco Legal	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
2.3 Marco legal en materia de tratamiento de inversionistas extranjeros modernizado	Marco Legal	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
2.4 Mesa Multisectorial de Riesgo instalada y coordinando efectivamente el accionar de los diversos actores involucrados en mejorar la calificación del país	Mesa de Trabajo	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
2.5 Estrategias y políticas de parques industriales revisadas para modernizarlas	Estrategia y política	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
2.7 Utilización del Registro de Garantías Mobiliarias incrementada	Número de transacciones	4.000	2009	P	150.000	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	150.000		
				A	150.000		
2.8 Código laboral reformado, normando el trabajo a tiempo parcial	Código laboral	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
2.9 Sistema Nacional de Migración reformado, facilitando la obtención de visas de negocios y visas de trabajos temporales	Marco legal	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
2.10 Sistema Estadístico Nacional fortalecido	Marco legal, regulatorio e institucional relevante	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
2.11 Código de Comercio reformado para facilitar la inscripción y liquidación de las empresas	Código de Comercio	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
2.12 Proceso de inscripción de empresas en el Registro Mercantil simplificado, consolidando las inscripciones de las mismas en la administración tributaria y en la seguridad	Proceso de registro de empresas	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		

social en un solo proceso electrónico							
2.13 Reestructuración estratégica del sistema de logística del país, incluyendo la restauración y modernización de sus instituciones integrantes, desarrollada	Estrategia y políticas relevantes	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
2.14 Ley de Contrataciones del Estado reformada para incluir la figura de 0“Derecho de Propuesta”	Ley de Contrataciones	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
2.15 Programa de Capacitación bilingüe desarrollado	Programa de Capacitación	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
2.16 Leyes de pensiones, clases pasivas, mercado de valores y Código de Comercio reformadas con el objeto de aumentar la profundización financiera del país	Leyes (3) y Código de Comercio	0	2009	P	4	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	4		
				A	0		
2.17 Política nacional para formalización empresarial y proyectos pilotos de formalización sectoriales desarrollados	Política y proyectos pilotos (3)	0	2009	P	4	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	4		
				A	4		
2.18 Iniciativas de bancarización para poblaciones no bancarizadas desarrolladas y consensuadas	Planes de acción	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
2.19 Propuestas de fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Calidad y de Inocuidad Animal y Vegetal, y sus respectivos planes de implementación	Propuesta y plan de implementación	0	2009	P	2	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	2		
				A	2		
2.20 Propuesta estratégica que alinea los esfuerzos de la academia en materia de innovación y desarrollo tecnológico con las necesidades del sector empresarial guatemalteco desarrollada y consensuada con actores pertinentes	Propuesta	0	2009	P	1	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	1		
Objetivo específico 2: Apuntalar niveles de productividad de empresas pertenecientes a sectores y regiones consideradas prioritarias para el país							
Resultado							
1.1 Productividad media por trabajador de las empresas tratadas bajo el programa incrementada	Índice	100	2009	P	120,7	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	120,7		
				A	0		

2.6 Planes estratégicos territoriales, que incluyen estrategias integrales público-privada para el desarrollo de parques industriales, desarrollando	Planes estratégicos	0	2009	P	4	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	4		
				A	4		
3.1 Dos planes maestros de inversión turística con perfiles de inversión desarrollados y consensuados con actores relevantes	Planes maestros de inversión	0	2009	P	2	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	2		
				A	2		
3.2 Dos perfiles de inversión en el sector “resorts” desarrollados y consensuados con actores relevantes	Perfiles de inversión	0	2009	P	2	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	2		
				A	0		
3.3 Propuesta de Ley de Incentivos al Turismo, enmarcada bajo la lógica de una estrategia nacional de promoción de inversión en parques industriales y en base a regímenes especiales restringidos, desarrollada y consensuada con actores relevantes	Propuesta de reforma de ley	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
3.4 Propuesta de reforma de la Ley de la Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado (OCRET)	Propuesta de reforma de ley	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
4.1 Propuesta y plan de acción para el fortalecimiento del Ministerio de Energía y Minas en materia de gestión ambiental y social, participación extranjera sostenible, y modelos de participación comunitaria y del estado en proyectos mineros	Propuesta de fortalecimiento con su plan de acción	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
4.2 Propuestas de proyectos de inversión con potencial minero en comunidades con participación público-privada estructurados y consensuados con actores relevantes	Propuesta de proyectos de inversión	0	2009	P	4	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	4		
				A	0		
5.1 Plan de promoción plurianual de la estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Energética 2020 diseñado y acordado con el MEM y CNEE	Plan de promoción	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
5.2 Bases de licitación de proyectos de transmisión de	Estudios técnicos y	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la

CNEE y proyectos de generación privada fortalecida en base a segundas opiniones emitidas por expertos financieros en la materia	financieros para bases de licitación			P(a)	1		ejecución de Pronacom
				A			
6.1 Estrategia de promoción de inversiones en los sectores de petróleo y gas desarrollada y consensuada con actores relevantes	Estrategia de promoción	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
6.2 Perfiles de inversión en los sectores de petróleo y gas, particularmente en sectores upstream y relacionados con la cadena de valor de la exploración y explotación de petróleo, desarrollados y consensuados con actores relevantes	Perfiles de inversión	0	2009	P	2	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	2		
				A	0		
6.3 Paquete de estudios técnicos y financieros para la estructuración de bases de licitación de proyectos de exploración y explotación de petróleo y gas desarrollados y consensuados con actores relevantes	Paquete de estudios	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
7.1 Estrategia de promoción de inversiones en los sectores de infraestructura de transporte desarrollada y consensuada con actores relevantes	Estrategia de promoción	0	2009	P	1	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	1		
				A	0		
7.2 Perfiles de inversión bajo la nueva ley de APD en los sectores de puertos y aeropuertos desarrollados y consensuados con actores pertinentes	Perfiles de inversión	0	2009	P	2	0%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	2		
				A	0		
7.3 Perfiles de inversión bajo la nueva ley de APD en los sectores de transporte terrestre y urbano desarrollados y consensuados con actores pertinentes	Perfiles de inversión	0	2009	P	2	100%	Sistema de monitoreo de la ejecución de Pronacom
				P(a)	2		
				A	2		

Primer objetivo específico.

Dentro del objetivo específico 1 se encuentran 5 indicadores de impacto. El primero corresponde a la mejora en puntuación del país dentro del Índice de Protección a Inversionistas. Esta meta no fue alcanzada ya que en los informes de *Doing Business* de los años 2014, 2015 y 2016 su valor fue de 3,3, siendo su objetivo original incrementar la puntuación de 4 a 4,4. Desde el año 2017

este índice dejó de ser incluido en los informes del Banco Mundial, por lo que no es posible evaluar el nivel actual de alcance.

El segundo indicador de impacto es la mejora en la calificación de riesgo país, alcanzando los niveles de sus comparadores regionales, que son El Salvador y Panamá. La calificación de la República de Guatemala mejoró en un nivel, pasando de 5 a 4, siendo la meta original alcanzar una calificación de 3. Si bien no logró su meta al 100%, su nivel es similar al de El Salvador y Panamá, con una calificación de 5 y 3, respectivamente.

En tercer lugar, el mayor avance se observa en el Índice de Clima de Negocios del *Doing Business*. Actualmente se encuentra en la posición 98 del ranking, incrementando 14 posiciones desde su línea base. En los años siguientes no se implementaron un gran número de reformas que permitieran mantener a Guatemala en esa posición. Este análisis se profundizará en el siguiente apartado.

El cuarto indicador de impacto es la mejora de la puntuación del Índice de Competitividad Global, realizado por el Foro Económico Mundial, el cual logró alcanzar la meta establecida durante el diseño del programa de 4.1, incrementando en un 5% desde su línea base en 2009.

El último indicador de impacto corresponde al aumento de las visitas de negocios para conocer oportunidades de inversión estratégica dentro del país, este fue logrado satisfactoriamente debido a que su meta fue lograda al 100%. El programa financió asesores que formaban parte del Programa Invest in Guatemala, estos asesoraban a inversionistas y se realizó una visita por parte de ellos para conocer los proyectos de inversión.

En cuanto a los indicadores de resultado de este objetivo, 13 de 19 lograron sus metas en un 100%. Uno se logró de forma parcial y 5 no fueron alcanzados. A continuación, se detalla cada uno de ellos.

El indicador de resultado 2.1 se alcanzó de forma parcial, se logró modificar el Código de Comercio, sin embargo, el Código de Procedimientos Civiles quedó incompleto debido a que se está a la espera que lo apruebe el Congreso.

El segundo indicador de resultado no fue trabajado. No se encontró evidencia de que haya sido elaborada una propuesta de reforma del marco legal en materia de doble tributación.

La reforma planteada por el indicador 2.3, que moderniza el marco legal en materia de tratamiento de inversionistas extranjeros, fue presentada al Congreso el cual se encuentran evaluando su aprobación.

El cuarto indicador de resultado de este objetivo corresponde a una mesa multisectorial de riesgo coordinada por PRONACOM que ya se encuentra instalada. El indicador logró alcanzar de forma satisfactoria la meta establecida.

En cuanto al quinto y sexto indicador, estos fueron alcanzados de forma altamente satisfactoria. Se elaboró un documento que contiene la estrategia y políticas de parques industriales, y la utilización del Registro de Garantías Mobiliarias incrementó en un 200%.

El indicador 2.8, respecto a la reforma del Código Laboral, tiene un nivel de alcance del 100%. La propuesta de reforma fue realizada y en el año 2019 fue aprobada la ley que regula el trabajo parcial.

El indicador de resultado relacionado al Sistema Nacional de Migración fue alcanzado satisfactoriamente, se elaboró la propuesta, la cual se está implementando con fondos de otro proyecto.

No se encontró evidencia de que se haya elaborado una propuesta para el fortalecimiento del Sistema Nacional Estadístico, que corresponde al indicador 2.10.

El indicador de resultado 2.11 se logró en un 100%. Se entregó una propuesta de reforma para facilitar la inscripción de empresas la cual ya fue aprobada por el Congreso y una propuesta de reforma de para facilitar la liquidación de empresas, que no ha sido aprobada a la fecha.

En línea con lo anterior, el indicador 2.12 fue alcanzado. Se implementó un proceso de inscripción de empresas en el Registro Mercantil, administración tributaria y seguro social en un solo proceso electrónico simplificado.

El indicador de resultado 2.13, relacionado a la reestructuración estratégica del sistema de logística del país, fue logrado satisfactoriamente. Se elaboró este plan y se instaló una mesa multisectorial que continúa trabajando.

El indicador de resultado que trata de la reforma a la Ley de Contrataciones del Estado no fue logrado, es un proyecto que no se trabajó.

El Programa de capacitación bilingüe fue trabajado y se presentó la propuesta, pero no existe evidencia de que haya sido implementado.

En el indicador de resultado 2.16 se trabajó únicamente la reforma al Código de Comercio. La modificación a las leyes de pensiones, clases pasivas y mercado de valores no fueron trabajados.

Finalmente, dentro del primer objetivo específico, el indicador 2.17, 2.18 y 2.19 no fueron trabajados. Mientras que el 2.20 fue logrado satisfactoriamente, se trabajó el Programa de Apoyo a la Innovación el cual capacitó a empresas y asesores de innovación.

Segundo objetivo específico

El segundo objetivo específico del programa contempla un total de 16 indicadores de resultado, de los cuales 3 fueron obtenidos en 100%.

El indicador 2.6 fue logrado en un 100%, se trabajó en cuatro planes estratégicos territoriales, que incluyesen estrategias integrales público-privadas para el desarrollo de parques industriales.

El indicador 3.1 se alcanzó satisfactoriamente, se desarrollaron dos planes maestros de inversión turística con perfiles de inversión.

El último indicador que se logró en un 100% dentro de este objetivo fue el indicador 7.3. Se trabajó un estudio de factibilidad del Metro Riel y el proyecto de Vía Express Norte.

En cuanto al indicador de resultado 1.1, relacionado al incremento en los niveles de productividad, no se contó con la información necesaria para poder aplicar una metodología que permitiese calcular la variación de productividad entre su línea base y al finalizar el programa.

Para los siguientes indicadores no se encontró evidencia de que fuesen trabajados. Los indicadores de resultados 3.2, 3.3 y 3.4, relacionados a la estructuración y promoción de proyectos en el sector de turismo; los indicadores 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4, relacionados a la estructuración y promoción de proyectos del sector minero; los indicadores 5.1 y 5.2, ligados a la estructuración y promoción de proyectos en el sector de energía eléctrica; los indicadores 6.1, 6.2 y 6.3, que vinculados a la estructuración y promoción de proyectos en los sectores de petróleo y gas; y, finalmente, los indicadores 7.1 y 7.2 relacionados a estructuración y promoción de proyectos de inversión estratégicos en el sector de infraestructura de transporte.

c. Análisis contrafactual

En general, no hay evidencia suficiente para sustentar que los productos de los componentes ayudaron a conseguir los resultados propuestos e impactos, de modo tal que los objetivos específicos se cumplieran. Sin embargo, al examinar la actuación del programa en función de experiencias de programas similares, y del análisis de la revisión de estudios e investigaciones recientes, es posible inferir algunos escenarios donde se esperaría que hubiera habido un impacto.

Uno de los indicadores de impacto que más cambió fue el Índice de Clima de Negocios, que es un promedio de la puntuación en diversas áreas que afectan el sistema de negocios de un país. Dentro de este se encuentra el subíndice de “iniciando un nuevo negocio”, el cual sufre un cambio sustancial entre 2013 y 2014. En particular, se evidencia que 12 procesos fueron reducidos a 6, y el número de días se redujo a la mitad de la misma forma, pasando de 40 días en promedio a 19.5 días. Esto se vio reflejado en el incremento de 30 posiciones dentro de este subíndice y, a su vez, pasar de la ubicación 93 a la 79 en el índice de clima de negocios general. El informe *Doing Business* de 2014 plantea, en su sección de reformas realizadas en 2012-13, que la República de Guatemala logró facilitar el inicio de nuevos negocios a través de la creación la plataforma en línea denominada “Así se hace” que permitió un registro simultáneo (Banco Mundial, 2013). La introducción de este sistema de registro en línea aporta en cuanto a transparencia, acceso a la información y calidad de los trámites (Castro, Szenkman, & Jorrat, 2013).

La mejora de puntuación en el Índice Global de Competitividad durante el 2014 se debió principalmente a la reducción de barreras para la creación de nuevas empresas y la mejora en infraestructura, dos elementos que ocuparon gran parte de los esfuerzos del programa (FEM, 2014).

La puntuación del Índice de Protección al Inversionista disminuyó en comparación a su nivel base debido a que la propuesta de reforma del Código de Comercio en materia de protección al inversionista no fue aprobada. En temas de gobierno corporativo, la modificación del Código de Comercio tendría un impacto positivo en este índice. Pero la propuesta fue presentada al Congreso de la República, pero esta no fue aprobada en las reformas del año pasado.

Por otro lado, existe abundante evidencia internacional relativa a la importancia de los determinantes microeconómicos para el crecimiento. En el transcurso del período 1960-2000 el grueso de las diferencias de crecimiento entre los países (45-90%) responde a las diferencias en la productividad total de los factores (PTF), la parte del crecimiento que no puede ser explicada por la acumulación de capital físico o humano (Bosworth y Collins, 2003). Prescott (1998) argumenta que las diferencias en PTF pueden ser atribuidas a la resistencia a la adopción de nuevas tecnologías y al uso eficiente de las tecnologías operativas existentes; esto último, a su vez, se ve afectado por el marco institucional y de políticas que emplea una sociedad, el llamado

“clima de inversión”. El Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial⁸, también vinculaba el clima de inversión al crecimiento de la productividad total de los factores y posicionaba al clima de inversión como pilar clave del crecimiento económico, generación de empleos y atenuante de la pobreza.

Dentro de este clima de inversión se encuentran las inversiones estratégicas, que forman parte del componente 2 del programa. La estructuración y promoción de proyectos de inversión estratégica, en particular los de infraestructura, ayudan a que proyectos que poseen un impacto positivo a nivel social, pero altos costos de inversión, logren obtener financiamiento. Este tipo de inversión tiene impactos directos en el crecimiento económico a través de la formación bruta de capital fijo y, además, de forma indirecta eleva los niveles de productividad del país y crea oportunidades de crecimiento con menos inversión (Cavallo & Andrew, 2019).

En cuanto al marco legal de tratamiento a los inversionistas extranjeros, no ha generado un impacto en los objetivos del programa hasta la fecha debido a que, si bien se trabajó en la reforma, se está a la espera de que esta sea aprobada.

Por su parte, el Sistema Nacional de Migración fue una reforma del programa, y actualmente se está implementando con fondos de otro proyecto. No existe evidencia de sus efectos sobre los objetivos, pero de ser así, su causalidad será parcial debido a que no es un esfuerzo realizado únicamente por este programa.

Como se mencionó anteriormente, de los indicadores de resultados uno de los más importantes fue la aprobación de la reforma del Código de Comercio en materia de facilitar la inscripción de empresas, que era una de las mayores barreras que limitaban el clima de negocios.

Existen ciertos indicadores de resultados que están a la espera de ser aprobados por el Congreso, por lo que es posible que en el mediano plazo un mayor número de indicadores de resultado alcancen un 100% de logro.

En cuanto al objetivo específico 2⁹, solo se puede realizar un análisis indicativo sobre los posibles efectos que tuvo el programa y sus resultados logrados sobre este objetivo, debido a que no existe una línea de base para medir los cambios que se generaron en el tiempo. Tampoco se puede distinguir entre posibles impactos en sectores o territorios en particular.

Sin embargo, para poder obtener un indicador y un método de control para el componente 3, vinculado al objetivo específico 2, se tomaron las siguientes acciones:

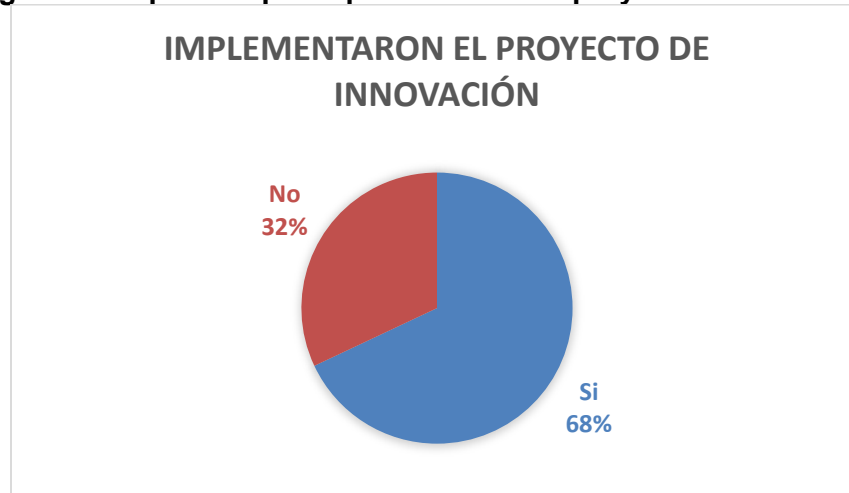
1. Se solicitó a la Administración Tributaria datos que pudieran reflejar la efectividad del Programa de Apoyo a la Innovación, se realizaron varias solicitudes, y se realizó un trabajo de llamar a cada empresa involucrada para obtener el número de NIT y finalmente la SAT entregó los datos del Anexo 1. Sin embargo, los mismos no son suficientes para poder establecer indicadores ni métodos de control.

⁸ A Better Investment Climate for Everyone (Banco Mundial, 2004a)

⁹ Al no disponer el programa de un sistema de monitoreo y seguimiento se procedió a llevar a cabo una encuesta on-line, y su contrapartida telefónica de modo de poder evidenciar al menos que los beneficiarios del programa hubiesen recibido el tratamiento.

2. Se elaboró una encuesta en línea para poder conocer el impacto del Programa de Apoyo a la Innovación. La misma fue enviada a 171 empresas de las que respondieron únicamente 35. Las respuestas pueden verse en el Anexo 2.
3. Se hizo una ronda de llamadas a las 171 empresas de las que obtuvimos respuesta a si implementaron su proyecto de innovación. En total se constató que, de 171, 75 nos dieron respuesta (35 a través de la encuesta y 40 en llamadas) de esas 75, 51 lograron implementar su proyecto de innovación. La figura 2 resume esta estadística.

Figura 2. Empresas que implementaron su proyecto de innovación



4. Otra pregunta que se les realizó fue qué beneficios tuvieron y de las 63 respuestas se encontró que 16 aumentaron sus ventas, 5 redujeron los costos, 14 tuvieron acceso a nuevos mercados, 13 generaron nuevos empleos y 3 mejoras en el posicionamiento o reconocimiento de marca de sus productos y/o servicios.

Y un segundo elemento dice relación, con los resultados e impactos que obtuvieron, en particular, los resultados se aprecian en la reducción de costos, accesos a mercado, desarrollo de nuevos productos etc., y en el caso de impactos, mejoramiento del nivel de ventas de las empresas, aumento en utilidades entre otros. (Ver tabla en anexo 8).

Lo anterior, muestra que, de haber contado con información necesaria, y dado que las innovaciones se aplicaron en las empresas, es factible considerar que hubiera habido una mejora en productividad como consecuencia del programa. Es plausible pensar que sí existe un efecto en productividad, y también es posible la obtención de efectos derrame. En particular, la relación entre innovación y productividad ha sido ampliamente estudiada en la literatura, encontrando un efecto positivo entre innovación y productividad. En el caso de los países desarrollados dicha evidencia se encuentra ampliamente documentada, en el caso de los países en vías de desarrollo, no necesariamente. En general, los estudios al respecto muestran que la relación entre innovación y productividad aún debe asentarse, si bien hay evidencia para algunas economías de la región, ver Crespi y Zúñiga (2010), pueden existir otros factores que pueden estar afectando esta relación, como lo es la capacidad de absorción y adaptación tecnológica por parte de las pequeñas y medianas empresas. En particular en dicho estudio, el resultado varía por países, en promedio encuentran que el introducir innovación tecnológica se asocia con incremento del orden del 100% en productividad del trabajo en países desarrollados, y para el caso de países en desarrollo puede llegar hasta un 50%. **A partir de evaluaciones hechas por**

el BID en la región¹⁰, el valor estimado para el incremento neto en productividad media del trabajo, considerando los costos asociados al esfuerzo del programa, y a partir de un análisis contrafactual es del 12%.

También en esta área la experiencia en los países más avanzados muestra que las empresas que más innovan lo hacen relacionándose con instituciones de su entorno (definidas en un sentido amplio que incluye empresas, centros de investigación, institutos tecnológicos, etc.) que son fuente de nuevos conocimientos¹¹.

Los efectos derrame, a partir de considerar proximidad geográfica. Estos beneficios obedecen a aquellos aspectos positivos esperados de la ejecución del programa que se generan por proximidad geográfica al interior de una misma industria o sector (Figal Garone et al., 2014), lo que trae como resultado un incremento en el número de empresas que innovan. En particular, en el caso de efectos de derrame de conocimiento entre sectores, existe una extensa literatura para países desarrollados, pero en el caso de las economías en Latinoamérica, la evidencia es escasa, elemento que suma como fundamento para justificar el proyecto. Junto con lo anterior, a nivel académico se aprecia una extensa literatura respecto al estudio de los efectos de la I+D, y en particular, de los *spillover* sobre las firmas. Uno de los elementos que genera controversia en la literatura, es la dificultad de medir dichos efectos. Así, se cuenta con una gran cantidad de estudios que proponen o replican una estimación ad-hoc al respecto, pero no necesariamente con resultados más favorables. Sin embargo, es posible considerar un efecto difusión, el cual encuentra fundamentos tanto a nivel teórico como empírico, y resulta de importancia cuando se implementan proyectos de innovación. Es posible utilizar, a partir del estudio de la OCDE (2006), que por cada empresa que participa del programa, al cabo de un período de tiempo (que podemos estimar de 3 años) estimula a que otras empresas participen o se vean beneficiadas indirectamente. En particular, el parámetro señalado en el estudio oscila entre 2 a 15 empresas que podrían eventualmente verse favorecidas y, por lo tanto, obtener mejoras en sus niveles de producción.

En resumen, si bien varios de los indicadores de resultado fueron obtenidos, no es clara su atribución sobre la consecución de los objetivos específicos. De acuerdo con el *checklist*, esta sección tiene un puntaje de 1, **insatisfactorio**.

II.3 Eficiencia

En la Tabla 3 se presenta un cuadro con los costos planeados y efectuados del Programa, obtenidos de informes operativos. El costo planeado fue de USD\$30.3 millones, en el cual USD\$29.0 millones serían financiados por el BID y USD\$ 1.3 millones financiados por la República de Guatemala. El costo actual del proyecto fue de USD\$ 22.1 millones, correspondientes a US\$19.44 Millones con el financiamiento del Banco y US\$2.63 millones con contrapartida local.

El costo total del Componente 2 terminó ejecutando el doble de recursos de lo originalmente presupuestado, tanto en el financiamiento del Banco, como la contrapartida local. Por otro lado, el Componente 3, que tenía el mayor monto presupuestado, ejecutó apenas el 50%, aún así siendo el componente con el mayor monto de todo el programa. En general, la contraparte local realizó un mayor aporte financiero que el previsto, llegando a ser el doble que el planeado

¹⁰ ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e Instituciones sólidas para la Transformación Productiva. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

¹¹ Ídem

originalmente. Mientras, el financiamiento del BID alcanzó un 67% de ejecución, lo cual se considera bajo.

Tabla 3. Costos del Proyecto

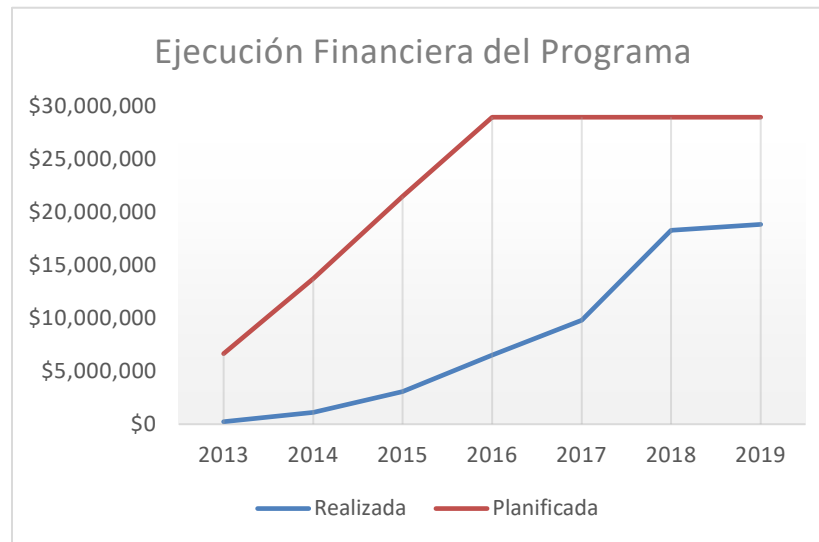
	Componente	Presupuesto BID	Ejecutado BID	% Ejecución	Presupuesto Local	Ejecutado Local	% Ejecución	Total Presupuesto	Total Ejecutado	%
1	Mejora clima inversión y negocios	4,131,462	1,752,762	42.42%	253,770	334,806	131%	4,385,232	2,087,568	47.6%
2	Estructuración proyectos inversión	2,330,616	4,717,880	202.43%	174,900	402,869	229%	2,505,516	5,120,749	204.4%
3	Programa de fomento empresarial	15,211,657	7,704,118	50.65%	323,969	1,010,713	310%	15,535,626	8,714,831	56.1%
4	Apoyo competitividad nivel territorial	3,231,830	2,729,275	84.45%	171,600	354,402	205%	3,403,430	3,083,677	90.6%
5	Fortalecimiento institucional	1,772,838	2,173,891	122.62%	387,761	526,087	135%	2,160,599	2,699,978	125.0%
	Intereses	2,321,597	365,701	15.75%				2,321,597	365,701	15.8%
	Total	29,000,000	19,443,627	67.05%	1,312,000	2,628,877	200%	30,312,000	22,072,504	72.8%

El análisis de eficiencia se realizará en base a la metodología de Retrasos y Sobre Costos, esto debido a la imposibilidad de medir el nivel de logro de los resultados y valorizar su beneficio, para realizar un análisis de tipo CBA y la imposibilidad de encontrar un proyecto de comparación con el mismo nivel de detalle en cuanto a productos y resultados para realizar un CEA.

En el análisis de eficiencia hay que considerar el tiempo total en que se ejecutó la operación. El plazo para último desembolso original del programa fue de 54 meses, sin embargo, para lograr la consecución de sus resultados la unidad ejecutora tuvo que solicitar una ampliación de 24 meses, lo cual representa una ampliación del 44% del plazo original estimado de ejecución. Desde esta óptica, tal como se refleja en las cifras que se presentan en la sección subsiguiente, si el programa no hubiese contado con la ampliación de plazo, su ejecución financiera dentro del período original hubiese sido alrededor del 34% de los recursos totales del programa, lo cual habría reflejado un nivel de ineficiencia muy alto.

Uno de los aspectos negativos registrados a lo largo de la implementación del programa, fue su bajo nivel de ejecución financiera durante el período 2013-2016, la cual alcanzó una ejecución acumulada hasta diciembre de 2016 de aproximadamente del 34% del total de fondos totales invertidos en el programa (USD 21.4 millones). Mientras que, durante el año 2018, último año de su ejecución, se ejecutó alrededor del 43% de vida del Programa. En el siguiente gráfico se puede apreciar la diferencia que se dio entre la ejecución financiera acumulada en la reformulación del programa y la ejecución financiera que realmente ocurrió. Como se aprecia, originalmente el programa inicialmente consideraba solamente 4 año para su ejecución, donde se alcanzarían los USD 29 millones en el cuarto año. Mientras que el programa, en su sexto año no logró cumplir con la meta establecida.

Figura 3. Gráfico de ejecución financiera del programa



Este retraso en la ejecución financiera se debió a diversas causas, en primer lugar, existía una falta de claridad en la definición de las metas al inicio de la ejecución del programa. Según el equipo ejecutor del programa, este problema afectó seriamente la ejecución durante los primeros tres años de implementación. También hubo una previsión limitada de los tiempos reales de ejecución. El equipo del programa señaló que los tiempos de ejecución de las diversas actividades previstas en el diseño del proyecto tomaron en general mucho más tiempo del previsto. Esto se dio en parte por ser la primera experiencia del órgano ejecutor en trabajar con procedimientos del Banco.

También hubo limitantes en el ámbito legal, ya que hasta finales de 2016 existía la prohibición de realizar contratos multi anuales, de acuerdo con la legislación que regía la ejecución del presupuesto nacional. Este factor impedía la ejecución de los contratos de mayor cuantía del programa, por lo que se afectó la estrategia general de implementación, en particular con los contratos internacionales de consultoría para los proyectos de inversión estratégica. Estos últimos poseen una mayor complejidad, por lo que se requirió mucho más tiempo del previsto para la formulación de las bases de licitación, así como para la realización de los procesos de licitación internacional.

Finalmente, un indicador relevante que mejoró considerablemente en los últimos años de vida del proyecto fue el Índice de Costo-Progreso (CPI por sus siglas en inglés), que en 2017 incrementó de 0 a 1 y a nivel anual pasó de 0 a 1,18. Mientras que, el Índice de progreso según los programado (SPI en inglés) pasó de ser evaluado como problema y alerta, en 2016 y 2017 respectivamente, a ser satisfactorio con un valor de 1,09 y 1,13 a nivel anual, siendo anteriormente cero en ambos índices. El último ciclo de PMR calificaba el indicador sintético como satisfactorios.

De este modo, la calificación de eficiencia es 2, ***parcialmente insatisfactorio***.

II.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

Si bien resulta difícil analizar la sostenibilidad de los objetivos específicos en este caso debido a la falta de información, es posible analizar algunos riesgos al programa.

- (i) Continuas mejoras en áreas de competitividad y clima de negocios de otras regiones

El programa desarrolló múltiples medidas a favor de la mayor facilidad para la apertura de empresas, capacitación y apoyo de emprendimientos, sin embargo, si otras regiones enfocan sus esfuerzos en estas áreas en los años venideros, y la República de Guatemala no iguala esos esfuerzos, los indicadores de impacto como la posición en el Índice de Clima de Negocios, podrían eventualmente disminuir. Esto ocurre debido a que, si bien su puntuación podría incrementar, sería un incremento relativamente bajo en comparación a los otros países. De modo que las mejoras en este ámbito deben ser continuas, en caso contrario los logrado producto de la intervención puede no ser sostenible en el tiempo.

- (ii) Cambios legales que modifiquen las leyes propuestas y aceptadas en una dirección distinta a la planteada originalmente

Los impactos logrados por el programa se deben principalmente a las propuestas de ley generadas y aprobadas por el congreso, además de las modificaciones al Código de Comercio realizadas a favor de la simplificación de trámites, de protección a los inversionistas y disminución de los costos de apertura de los negocios.

La aprobación de leyes con un enfoque opuesto generaría un impacto negativo en los resultados logrados, leyes que no se consideran un aporte en cuanto a la mejora en el clima de negocios como el aumento de impuestos, generación de nuevas barreras de entrada a los mercados o incremento de los costos percibidos por las empresas para registrarse.

Para esto es necesario que PRONACOM trabaje en conjunto con el MINECO y que sus metas se encuentren alineadas, logrando así que no ocurran modificaciones significativas del Código de Comercio ni las leyes que ayudan mejorar el clima de negocios e inversión. Y trabajando para fomentar la creación de más propuestas de ley que vayan en esta dirección.

- (iii) Crisis económicas internacionales, cambios negativos en la economía del país u otras contingencias

Toda crisis económica internacional afecta en mayor o menor medida la estabilidad de países en desarrollo y esto, al igual que un deterioro en la economía por factores internos, afecta el presupuesto gubernamental y la rentabilidad de varios proyectos de inversión. Ambos elementos amenazan la continuidad de los resultados del programa, ya que varios de estos consisten en la difusión y estudios de prefactibilidad de proyectos de inversión estratégica en áreas como turismo, infraestructura vial, transporte, minería, energía, entre otros.

Si la rentabilidad de los proyectos disminuye de forma considerable los inversionistas no financiarán proyectos de gran valor como son los promocionados por el programa y la

inversión realizada por el programa en esos resultados no generaría un impacto real en el mediano y largo plazo.

Para esto es necesario seguir trabajando en mejorar el clima de inversión y en la protección a los inversionistas, el tener un entorno más seguro para estos generará que la inversión no sea tan sensible a deterioros económicos.

Para apuntalar los esfuerzos del Programa de Apoyo a las Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva, el Ministerio de Economía a través de su Programa Nacional de Competitividad ha tomado varias acciones, las principales son:

1. En cuanto al objetivo 1, ha creado una unidad dentro del Programa Nacional de Competitividad que se encarga de identificar barreras a la inversión y trabajan propuestas de mejora a procedimientos administrativos y creación de iniciativas de ley que permitan eliminar las barreras identificadas, también dentro del Comité Ejecutivo el Programa Nacional de Competitividad se encuentra representado tanto el sector público como el sector privado lo que ha permitido formar alianzas que impulsen las medidas de facilitación de negocios.
2. En cuanto al objetivo número 2 sobre apuntalar los niveles de productividad de empresas pertenecientes a sectores y regiones considerados como prioritarios para el país, han creado plazas de asesores de emprendimiento e innovación en el Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que ofrecen servicios de asesoría y capacitación a emprendedores. Además, han creado centros de emprendimiento en distintos lugares del país, con el fin de promover el crecimiento y mantenimiento de las nuevas empresas y de la innovación. Por último, impulsaron una ley que se publicó en octubre de 2018 y está en vigencia desde enero de 2019 esta ley crea la Unidad de Fortalecimiento para el Emprendimiento, y facilita la creación de pequeñas empresas con objeto innovador.

De esta forma, el análisis de sostenibilidad asociada a los resultados del programa permite señalar lo siguiente:

En cuanto al objetivo específico 1, la autoridad competente ha continuado desarrollando actividades y acciones tendientes a mantener el logro obtenido en el ámbito del mejoramiento del clima de negocios, y no se aprecia una posible reversión de esta situación, al menos en el corto plazo.

En cuanto al objetivo específico 2, se aprecia un conjunto de acciones en torno a apoyar a las MYPYME, tanto en capacitación, emprendimiento e innovación. Esto en sí es un elemento favorable para sostener los resultados alcanzado, pero dado que no fue posible medir si efectivamente esto se logró, se puede inferir que al menos se continúa trabajando en una línea que podría lograr obtener resultados en este ámbito. Sin embargo, el no implementar acciones en torno a sistemas de monitoreo y seguimiento, registro de beneficiarios y la respectiva construcción de líneas de base, dificulta el inferir el logro de estos resultados.

A nivel global, es importante destacar que la sostenibilidad de los resultados e impactos alcanzados requiere de un conjunto de acuerdos básicos institucionales, técnicos y financieros entre los sectores público y privado para sostener en el tiempo las actividades que inicia el programa.

Los acuerdos institucionales se refieren al rol de segundo piso del estado (regulando redes de centros de productividad y tecnológicos) y de primer piso para el privado (como operador de esos centros); los técnicos se refieren al aporte inicial de metodologías y formación de capital humano provistos por la política pública, y la aplicación de ambos por parte de instituciones de la sociedad civil; y financieros en lo que hace a la co inversión para la creación y funcionamiento de centros.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

Basados en las Políticas Social y de Medio Ambiente del Banco, por tratarse de un programa compuesto por actividades de asistencia técnica, el presente programa fue clasificado como una operación que no causará impactos sociales y ambientales negativos obteniendo categoría “C”. Durante la ejecución del programa no se identificaron cambios que causaran un cambio en esta categoría.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

III.1 Desempeño del Banco

Por diversas situaciones que incluyen la transformación del programa original de uno relacionado a seguridad, a una reformulación a un programa de transformación productiva, el desempeño del Banco en la fase de diseño del proyecto no fue el más satisfactorio. Posteriormente, en la etapa de implementación, el desempeño fue mejorando hasta lograr durante los últimos 18 meses del programa, desembolsos equivalentes al 43% de la vida del programa. El Banco y el país tuvieron una responsabilidad compartida en el diseño original del Programa aprobado, pero fue claro que lo originalmente diseñado y aprobado no era viable. Los retos y dificultades institucionales que buscó atender el Programa requerían de una mayor coordinación intersectorial por parte del Banco. El programa atendía temas de clima de negocios, innovación, emprendimiento, infraestructura de transporte, planes e inversiones en turismo. Dicha coordinación pudo lograrse hacia el final de la intervención, sin embargo, se hubieran obtenido mejores resultados, si dicha estrategia se hubiera aplicado de forma más temprana por parte del Banco durante la implementación. Otro factor que influyó de forma poco favorable fue la alta rotación del personal que estuvo a cargo de la operación de Préstamo lo cual limitó el aprovechamiento del aprendizaje. Otro elemento importante fue la no permanencia en el país del Jefe de Equipo de Proyecto, lo cual limitó la intensidad de seguimiento y del involucramiento en la supervisión que demanda la ejecución adecuada de un Programas de esta naturaleza y con estas características

III.2 Desempeño del Prestatario

Durante la ejecución del programa, la Unidad Ejecutora tuvo, en general, un desempeño satisfactorio, todo ello destacado con énfasis en los últimos 18 meses de ejecución. Durante ese período se notó un énfasis importante en su rol de gestor y coordinador de las actividades del Programa. Al momento del inicio de la ejecución del programa, se sobreestimó la capacidad institucional y técnica del organismo ejecutor, principalmente la necesidad de articular organismos multisectoriales de distintas áreas del sector público. Su estructura organizacional, la idoneidad de ciertos profesionales, así como los manuales de procedimientos que se fueron desarrollando durante la ejecución ayudaron a trabajar con las otras entidades participantes involucradas en la ejecución de temas críticos de la operación. Naturalmente, no todas las entidades participantes respondieron con celeridad y eficacia a los requerimientos de la Unidad Ejecutora. Sin embargo, se reconoce que las dificultades institucionales que enfrentó el Programa fueron de una magnitud y trascendencia que sobrepasó las competencias y ámbito de

influencia directa de la Unidad Ejecutora. Sin perjuicio de ello, también debe señalarse que la Unidad Ejecutora a lo largo de la ejecución del Programa experimentó de una relativa inestabilidad en su dirección y de una alta rotación de personal, fenómeno muy asociado con los frecuentes cambios ocurridos en la alta administración del Gobierno

IV. Hallazgos y recomendaciones

IV.1 Dimensiones 1 a 5

- **Inconsistencia en la diagnóstico y cadena de resultados asociados a la MML.** Se aprecia que a partir del rediseño del programa un quiebre en la coherencia del programa, la cual se expresa por un lado en que la intervención propuesta no se desprende del diagnóstico planteado, no se cuantifica brechas y, por tanto, en cuanto a los componentes, los objetivos específicos tienen una aproximación territorial que tampoco se encuentra reflejado en el diagnóstico. Un segundo elemento, donde esta falta de coherencia se expresa en la utilización de indicadores de productos por indicadores de resultados, dificultando la medición y los efectos de los cambios en resultados.

Recomendación: El Banco ha tenido un importante recorrido en lo que se refiere al planteamiento de lógica vertical de los programas que aprueba o se someten para su rediseño. La principal recomendación es mantener una consistencia entre el diagnóstico y las intervenciones propuestas en los programas de forma que haya una claridad sobre como la intervención atiende adecuadamente los problemas o brechas identificadas y cuantificadas en el diagnóstico planteado.

- **Sobrestimación de la capacidad de ejecución.** El programa tanto es su diseño original como una vez modificado, implicaba una contraparte que tomará contacto y llevara una gestión integrada en al menos tres niveles de ejecución, uno es el de autoridades de relevantes, la otra es a de vinculación con actores el territorio y con organizaciones productivas relevantes, en este contexto la capacidad de articulación y gestión se vio sobrepasada respecto del conjunto de producto y resultados comprometidos, dado la gran cantidad de actores involucrados en el programa.

Recomendación: En términos metodológicos, es posible aplicar análisis de redes sociales (ARS) para conocer la brecha entre las redes que actualmente tiene con los actores estratégicos y las redes potenciales que debe establecer de modo de evaluar la capacidad de ejecución del programa y de su equipo de gestión. En particular, se pueden obtener indicadores de intensidad, cercanía, importancia dentro del red del programa etc.

- **Estabilidad en la estructura de funcionamiento del programa.** Un elemento que se aprecia frágil es la estabilidad en la dirección del programa, la cual a nivel de direcciones existieron 3 directores, lo que implicaba cambios de equipo al interior de la ejecución. Esto territorialmente tiene un efecto relevante, ya que los ejecutores territoriales en cuanto al traspaso de funciones no se evidencia el registro, data o medición del indicador respectivo, generando adicionalmente, una pérdida de información y debilitamiento de los vínculos relevantes dentro de los territorios.

Recomendación: Establecer protocolos para cambios de equipos internos del programa, o cambios de direcciones que consideren la entrega de un informe de resultados intermedios a la fecha que se produce el cambio el cual sea reportado a los responsables del BID en relación al programa.

- **Implementación del Plan de monitoreo.** Si bien el programa presenta un plan de monitoreo para este tipo de intervenciones, se aprecia que dicho plan a nivel de la dirección ejecutiva existió reporte de la situación del programa, pero a nivel del equipo de gestión del programa el ámbito del monitoreo y control no ocurrió en base a protocolos o procedimientos regulares, de modo de dificultar el registro y seguimiento de información relevante nivel territorial.

Recomendación: Elaborar el plan de monitoreo tomando en consideración los aspectos territoriales a los cuales deberá ser aplicado, junto con lo anterior, talleres de trabajo con los ejecutores locales, y con quienes deben reportar información para que el sistema de monitoreo se encuentre operativo.

- **No existe la evidencia para llevar a cabo una evaluación de impacto.** Respecto al cumplimiento de los objetivos del programa, se aprecia que en el caso del objetivo específico 2, no se dispone de una evaluación de impacto en el ámbito de los efectos de la implementación del plan de innovación por parte de las empresas. Dentro de los elementos que se encuentra ausentes es la línea base y su seguimiento, así como los efectos que generó la implementación del plan de innovación.

Recomendación: Realizar una evaluación de impacto del programa, de modo de poder evidenciar si la sostenibilidad del programa podrá cumplirse bajo las condiciones actuales en las que encuentra la intervención.

Tabla 4. Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Relevancia	
Una proporción relevante de los indicadores de resultados para el componente 1 y 2 corresponde a indicadores de productos.	Recomendación #1: Una vez finalizado el rediseño del Programa, taller de análisis del rediseño, conformado por un conjunto de especiales externos al Banco, para tener una mirada objetiva de dicho proceso.
	Recomendación #2: Elaboración de un documento anexo explicativo, con la teoría del cambio respectiva utilizada para el rediseño, y al análisis de la cadena de cambio respectiva asociada a la matriz de marco lógico.
	Recomendación #3; Realización de talleres locales con la contraparte local de ejecución del Programa, respecto de coherencia entre indicadores de productos, resultados e impactos
Dimensión 2: Eficacia	
Plan de monitoreo no implementado por contraparte local del Préstamo.	Recomendación #4: Visita en in situ, a la unidad ejecutora de modo de verificar si efectivamente cuenta con sistema monitoreo del programa y seguimiento del Programa.
	Recomendación # 5: Capacitación a la contraparte local en temas de monitoreo y control.
Dimensión 3: Eficiencia	
Reglamentación que impiden condiciones de desembolso. (Prohibición de realizar contratos multianuales de acuerdo con la legislación del que rige el presupuesto nacional)	Recomendación #6: Taller de revisión de normativas con contraparte local para ejecución de desembolsos.

V. Anexos

1. [Anexo 1: Análisis de los indicadores de productos y los indicadores de resultados](#)
2. [Anexo 2: Tablas de productos y resultados planteados por el programa](#)
3. [Anexo 3: Componente 1, productos logrados](#)
4. [Anexo 4: Componente 2, productos logrados](#)
5. [Anexo 5: Componente 3, productos logrados](#)
6. [Anexo 6: Componente 4, productos logrados](#)
7. [Anexo 7: Componente 5, productos logrados](#)
8. [Anexo 8: Respuestas entrevistas](#)