



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del proyecto: Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

País: Guatemala

Sector/Subsector: Reforma y Modernización del Estado / Reforma Fiscal

Equipo de proyecto original: Alberto Barreix (ICF/FMM), Roberto Cambor (ICF/FMM), Sandra Bartels (FMM/CNI), Manuel Márquez (INT/INT), Gonzalo Afcha y Jorge Von Horoch (ICF/ICS), Federico Changanaqui (CID/CGU), Miguel Coronado (LEG/SGO), Ida M. Fernandez y Javier Berverinotti (ICF/FMM)

Número de proyecto: GU-L1020

Número de préstamo: 2008/OC-GU

Fecha de distribución al QRR: 22 de junio de 2011

Fecha de aprobación final del PCR: 30 de junio de 2011

PCR Equipo

Roberto Rubio (Consultor); José Larios (FMM/CGU); e Ida M. Fernández (ICF/FMM).



VPC/PDP

Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO.....	2
A. CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	2
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	2
III. RESULTADOS	3
A. EFECTOS DIRECTOS	3
B. EXTERNALIDADES.....	4
C. PRODUCTOS	5
D. COSTOS DEL PROYECTO	6
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	6
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	6
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	7
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	7
V. SOSTENIBILIDAD	8
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	8
B. RIESGOS POTENCIALES	8
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	8
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	8
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	9
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX POST	9
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	9



Anexos

1.	Actas del Taller de Cierre. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36243657
2.	Evaluación del Prestatario. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36267573
3.	Presentación audiovisual del Informe de cierre del programa. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?DOCNUM=36243717



Abreviaturas y acrónimos

ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CABI	Central American Business Intelligence
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, comerciales, Industriales y Financieras
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CID/CGU	Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la Republica Dominicana
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMM/CNI	División de Gestión Fiscal y Municipal Nicaragua
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
ICF/FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal
ICF/ICS	División de Capacidad Institucional del Estado
INT/INT	Sector Integración y Comercio
LEG/SGO	División de Operaciones con Garantía Soberana
LIDER	Partido Libertad Democrática Renovada
ONG	Organización no gubernamental
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
PIB	Producto Interno Bruto
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
TIM	Tránsito Internacional de Mercancías



I. INFORMACIÓN BÁSICA

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: GU-L1020

TITULO: Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Prestatario: República de Guatemala
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Finanzas Públicas

Fecha aprobación Directorio: 6 de agosto de 2008
Fecha efectividad contrato préstamo: 25 de febrero del 2009
Fecha elegibilidad primer desembolso: 19 de marzo 2009

Préstamo(s): 2008/OC-GU
Sector: FMM

I.1.a.1.1 Meses en ejecución
* desde aprobación: 23
* desde efectividad del contrato: 22

Instrumento de préstamo: PBL

Períodos de desembolso
Fecha original desembolso final: 25 de febrero de 2012
Fecha actual desembolso final: 25 de febrero de 2012
Extensión acumulativa (meses): 0
Extensión especial (meses): 0

Monto préstamo(s)
* **Monto original:** 400,000,000.00
* **Monto actual:** 400,000,000.00
* **Pari Passu (si aplica):** 0

I.1.a.1.2
I.1.a.1.3 Desembolsos
Monto a la fecha: 400, 000,000.00 (100%)

Costo Total del Proyecto (Estimado Original):
400,000,000.00

Redireccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? []
- Envió fondos a otro proyecto? []
- N/A []

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

* *Monto actual (ajustado para redireccionamiento)*

Reducción de Pobreza (PTI): Si/No
Equidad Social (SEQ): Si/No
Clasificación ambiental: A, B, o C

I.1.a.1.4

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No
De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):
Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

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



VPC/PDP

PCR April 2006

II. EL PROYECTO

A. Contexto del proyecto

El programa se concibe en el momento de gestación de la crisis económica internacional del 2008, y los efectos más fuertes de ésta se manifiestan durante la mayor parte de la ejecución del programa. Adicionalmente, el programa encontró una economía fiscalmente frágil (históricamente la carga fiscal ha estado abajo del promedio de la región centroamericana, y sólo en algunos años excepcionales, como el 2007, ha superado el 12% del PIB) y económicamente vulnerable a choques externos, (los impuestos en comercio exterior representan entre el 35% y 45% del total, y las remesas familiares constituyen un 10% del PIB); justamente estos factores estuvieron a la base de la solicitud de préstamo del Gobierno de Guatemala. Valga señalar también, que durante el transcurso de su ejecución tuvo que enfrentar tres importantes e inesperados problemas: (i) los severos desastres producidos por las inundaciones provocadas por la tormenta tropical Aghata (mayo 2010); (ii) la división en el partido de gobierno a fines 2008 y principios 2009, que le hizo perder a éste mayoría en el Congreso, al separarse 21 diputados, de un total de 51, para formar el partido LIDER; y (iii) la cuasi parálisis del gobierno durante varios meses a causa de un serio problema político el caso Rosenberg, que explotó en mayo 2009, cuando el empresario Rodrigo Rosenberg fue asesinado, y se divulgó un video, del mismo Rosenberg, en el que acusaba al Presidente Álvaro Colom de haber ordenado su asesinato. Una denuncia de este tipo causó una crisis política de gran gravedad, más grave aún en un país en que la desconfianza entre actores políticos es, de por sí, profunda. A partir de este momento se inició una investigación por parte de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) que finalmente exoneró al Presidente Colom de toda responsabilidad y concluyó que Rosenberg había planeado su propio asesinato. Pero estos resultados no fueron presentados sino hasta enero 2010. Se había perdido prácticamente un año de espacio político.

El contexto sociopolítico poco favorable que tuvo que enfrentar el programa: el Pacto y la Reforma Fiscal son dos temas polémicos que han estado al centro del debate nacional desde los Acuerdos de Paz en 1996; una administración central, fiscal y políticamente débil; una sociedad relativamente conservadora, con un sector empresarial con enfoques, intereses y actitudes resistentes al aumento de impuestos, y fuerte desconfianza hacia el Estado; lo anterior se refuerza con una extendida e intensa opinión ciudadana de desconfianza hacia lo estatal; marcada distancia entre la sociedad civil organizada y el Estado Guatemalteco; un sistema político inestable y disperso, muy permeable a la influencia de fuertes intereses económicos; creciente influencia de sectores o grupos de interés poco interesados o resistentes a reformas tributarias.

No cabe duda que este contexto sociopolítico poco favorable y/o resistente a una reforma tributaria, así como los fuertes impactos de la crisis internacional, la pérdida inesperada de la mayoría parlamentaria, y el caso Rosenberg, afectaron la ejecución del programa, especialmente la puesta en marcha de una Reforma Fiscal Integral y/o el logro de la meta del crecimiento del 1% de la carga fiscal; como también fueron factores que obligaron a hacer determinados ajustes y flexibilizaciones en el calendario de los desembolsos. De hecho, estos ajustes y flexibilizaciones en la ejecución contribuyeron al logro de significativos resultados en el medio de un panorama económico y político adverso.



B. Descripción del proyecto

1. **Objetivo(s) del Desarrollo:** Contribuir a la estabilidad macroeconómica para un crecimiento económico con equidad en Guatemala, por medio del fortalecimiento de las Finanzas Públicas Gubernamentales.
2. **Componentes:** a) Reforma tributaria. B) Fortalecimiento de la administración tributaria. C) Mejora de la transparencia y eficiencia del gasto público.

C. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

Revisión de la Calidad del Diseño

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

III. RESULTADOS

A. Efectos Directos

1. **EFFECTO PLANEADO:** Preservar un marco macroeconómico estable para el crecimiento económico con equidad.
2. **EFFECTOS LOGRADOS. 2.1.) Respecto a estabilidad macroeconómica.** A pesar de los fuertes impactos de la crisis económica, se logró mantener cierta estabilidad en las principales variables del entorno macroeconómico. Más aún, se puede decir que el programa contribuyó a enfrentar mejor la crisis y evitar un cuadro macroeconómico inestable: (i) durante los años 2009 y 2010, la carga fiscal no cayó, al contrario, mantuvo un ligero crecimiento subió del 10.3% del PIB en 2009 al 10.5% al 2010, y se espera que suba al 10.8% en 2011; (ii). el programa ayudó a resolver los problemas de flujo de caja que provocaron los impactos de la crisis y los daños de la tormenta Agatha; (iii). la economía guatemalteca fue la que menos se contrajo en la región durante la situación crítica del 2009 y de las que más se recuperó en el 2010 (CEPAL), e incluso otras fuentes afirman que fue el único país que creció ligeramente durante la crisis (2.8% según informe de segundo acuerdo de contingencia del gobierno con el FMI); y (iv) los desembolsos no tuvieron mayores retrasos; al contrario, se efectuaron en menos del tiempo estipulado¹. **2.2). Respecto al incremento de la tributación y la reforma tributaria.** La Reforma Integral impulsada dentro del proyecto no se pudo llevar a cabo, especialmente en cuanto al incremento de tributos. Sin embargo, se puede considerar un logro haber incrementado ligeramente la recaudación (del 10.3% de carga fiscal en 2009 al 10.5% en 2010) en medio de una severa crisis económica. Hay que señalar que por parte de la administración central se cumplió la condición para el primer desembolso al presentar al Congreso de la República los proyectos de iniciativas(i) disposiciones complementarias para la modernización del sistema tributario indirecto aduanero; (ii) la creación del ISO; (iii) disposiciones de apoyo financiero a gobiernos municipales, educación, salud, desarrollo rural y seguridad ciudadana; (iv) disposiciones para el fortalecimiento del sistema tributario y el combate a la defraudación y el contrabando; entre las que se logró aprobar el Impuesto de Solidaridad (ISO), en 2008, que da continuidad a los gravámenes de apoyo al Impuesto Sobre la Renta. **2.3). Respecto al incremento de la eficiencia en la administración tributaria.** En este campo hubo

¹ A pesar que el programa contribuyó a enfrentar mejor los problemas de estabilidad macroeconómica, debido a las causas no controlables antes señaladas, no se pudo evitar su deterioro. En efecto, la drástica caída de los ingresos tributarios (17% menos a lo contemplado en presupuesto 2009), y la moderada expansión del gasto a pesar de la crisis, han puesto en perspectiva negativa dos variables que han venido siendo relativamente positivas de la economía guatemalteca: el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento.



mayores avances que en lo concerniente a las reformas tributarias, especialmente en la implantación de un sistema de retenciones del Impuesto Sobre la Renta, así como a mejoras en los sistemas de información y control aduanero en la mayoría de los puestos fronterizos prioritarios y la implantación del TIM en 3 aduanas en el 2009, que en sus primeros 15 días, autorizó y cerró operaciones de tránsito con un valor *FOB* cercano a los US\$ 25 millones, y se expandió a las 7 aduanas con mayor volumen de importaciones.

2.4). Respecto a las mejoras en el control, transparencia y eficiencia del gasto público. Es quizá en este componente de la reforma donde se pueden destacar los mayores logros. Por un lado, gracias al programa se introdujeron cambios importantes en el funcionamiento y estructura del Ministerio de Finanzas, con la creación del Vice Ministerio y de la Dirección de Transparencia. Por otro lado, se logró dar mayor transparencia y control a uno de los instrumentos más opacos de la gestión fiscal en Guatemala: el gasto ejecutado vía las transferencias, donde se logró que el 100% de los fideicomisos y el 100% de los proyectos y programas que se ejecutan por medio de convenios de la Administración Central con las ONG u otros organismos, dispongan de información física y financiera de acuerdo a las normativas del Ministerio de Finanzas, estas transacciones representan el 64.02% del presupuesto de inversión en 2009 y que equivale a 0.72% del PIB de 2009. Finalmente hay que destacar la mejora del sistema de compras electrónicas, debido a la puesta en marcha de la nueva Ley de Políticas y Procesos de Compras.

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)				
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)				
1. Clasificación: MP, P, PP, I.				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Efectos Directos Logrados</u>	
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
1.1B ____ (fecha)	1.1I ____ (fecha)	1.1E ____ (fecha)	1.1 ____ (fecha)	
1.2			1.2	
1.3			1.3	
2. Clasificación: MP, P, PP, I.				
(Si tiene otro objetivo, favor abrir otra línea, copiar formato y completar).				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Efectos Directos Logrados</u>	
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
2.1B ____ (fecha)	2.1I ____ (fecha)	2.1E ____ (fecha)	2.1 ____ (fecha)	
2.2			2.2	
2.3			2.3	
Reformulación. N/A				
Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.				
[] N/A				
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):				
[] Muy Probable(MP) [] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)				
Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.				
Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país.				



B. Externalidades

Las externalidades al programa jugaron negativamente al logro de sus principales resultados. La única externalidad que se puede considerar positiva se dio por corto tiempo y en los primeros momentos de la ejecución: un Ministro de Finanzas con mucho peso dentro del gobierno, con firme voluntad de impulsar la Reforma Fiscal Integral, respaldado por un buen y capacitado equipo técnico. Esto no sólo contribuyó a la elaboración de un diseño de calidad de la Reforma Fiscal, sino también, a pesar de su no implementación posterior, a dejar depositada en la sociedad guatemalteca una propuesta sólida y completa de reforma fiscal, la cual sigue aún vigente en el debate nacional, y con posibilidades de ser retomada por el nuevo gobierno. En efecto, tal como se indicó en el análisis del contexto, varios factores fuera del control gubernamental actuaron en contra del logro de los resultados: los impactos severos de la crisis financiera internacional sobre las finanzas públicas; las resistencias adicionales de los empresarios a incrementar impuestos en tiempos de crisis o bajo crecimiento; el desastre natural provocado por las inundaciones de la tormenta tropical Agatha (mayo 2010) y las presiones sobre el gasto y flujo de caja que ello supuso; el debilitamiento de las posiciones gubernamentales dentro del Congreso a raíz de la pérdida de mayoría calificada a causa de la fuerte división en la bancada oficial de diputados (principios 2009); la casi parálisis de la gestión gubernamental debido al caso Rosenberg; la mayor crispación y deterioro que este caso produjo en las relaciones entre el gobierno e importantes sectores de la empresa privada.

C. Productos

Entre los principales productos podemos mencionar los siguientes: (i) una sólida propuesta de Reforma Fiscal Integral que estará presente en la agenda de futuras discusiones y debates sobre la política fiscal en Guatemala. Este país cuenta ahora con una consistente y calificada propuesta de reforma fiscal integral, que puede ser en cualquier momento activada, si las condiciones y correlaciones políticas lo permiten; (ii) se cuenta con algunas reformas tributarias fiscales que favorecen una mayor recaudación fiscal, como por ejemplo la permanencia del Impuesto de Solidaridad; (iii) si bien la carga tributaria a finales del 2008 era del 11,3 % del PIB, las mejoras administrativas en las Aduanas y la Administración Tributaria dentro de la Superintendencia Tributaria (SAT) mejoró y limitó la caída de la carga tributaria, atribuible a la crisis financiera mundial, en una carga tributaria que no ha bajado del 10,2% del PIB.; (iv) se cuenta con un sistema mejorado de retenciones de renta, así como un mejor sistema de información y control de importantes aduanas del país; (v) la existencia de un Viceministerio y una Dirección de Transparencia Fiscal dentro del Ministerio de Finanzas, que favorece un manejo más transparente en la recaudación tributaria y en el manejo del gasto público; (vi) fideicomisos creados vía gasto por transferencias con mayor regulación, así como con mayor información de sus operaciones físicas y financieras; y (vii) un mejor sistema de compras públicas (GUATECOMPRAS).

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)					
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto			
1. Componente 1 (Sólo el título): Costo total Componente 1: Contrapartida: BID: Desembolso BID %: Clasificación: MS, S, PS, MI		<u>Productos Planeados</u>			
		<u>...Al Término</u>		<u>Fin de Proyecto</u>	
		<u>Línea de Base*</u>	<u>Intermedia</u>	<u>del Proyecto</u>	<u>Término de Proyecto</u>
		1.1B____(fecha)	1.1I____(fecha)	1.1E____(fecha)	1.1____(fecha)
		1.2		1.2	1.2
		1.3		1.3	
		(* si aplica)			
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). N/A					
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A					
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	
				<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)	



2. Componente 2 (Sólo título): Costo total Componente 2: Contrapartida: BID: Desembolso BID %: Clasificación: MS, S, PS, MI <i>(De ser necesario, crea una línea, repetir este mismo formato, y llenar).</i>	<u>Productos Planeados</u>			<u>Fin de Proyecto</u>
	<u>Línea de Base*</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término del Proyecto</u>	<u>Término de Proyecto</u>
	1.1B ____ (fecha)	1.1I ____ (fecha)	1.1E ____ (fecha)	1.1 ____ (fecha)
	1.2			1.2
	1.3			1.3
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). N/A				
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A				
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):				
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)				

D. Costos del proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$000)	Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000)	% Diferencia
Copiar tabla de costo 400, 000,000.00	Copiar tabla de costo 400, 000,000.00	0 %
Explique brevemente diferencias.		

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

A. Análisis de los factores críticos

Fueron pocos los factores críticos positivos que contribuyeron al logro de resultados y sus impactos. Podría decirse en todo caso que éstos se presentaron durante el proceso de elaboración del programa y en los primeros momentos de su implementación. Entre estos factores positivos podemos mencionar, en primer lugar, el "contexto de necesidad" de una reforma fiscal que existía y existe en la sociedad guatemalteca al momento de elaboración y aprobación del programa. En efecto, a pesar de ciertas e históricas resistencias al aumento de impuestos, era extendida la conciencia sobre la necesidad de dotar al Estado de más recursos y de un manejo eficiente de los mismos por medio de una reforma fiscal. De hecho, desde los Acuerdos de Paz en 1996, en específico en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y la Situación Agraria, ya se vislumbraba tal necesidad al colocar "lo fiscal" como parte del proceso de consolidación de la paz y construcción de la democracia. Desde dichos acuerdos hasta nuestros días, se ha vivido un período de "agitación fiscal", donde todos los gobiernos han colocado en el centro de su gestión distintas propuestas de reforma fiscal, al tiempo que tal contexto de agitación ha comprendido distintas iniciativas oficiales y/o ciudadanas para impulsar medidas o reformas fiscales: creación de la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT, (1998) y creación de las disposiciones legales para el fortalecimiento de la administración tributaria, "Ley Antievasión" (2006); instalación de una Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (1999) y elaboración de la propuesta que sirvió de base para el establecimiento de los principios y compromisos generales del Pacto Fiscal; firma del "Pacto Fiscal para un Futuro de Paz y Desarrollo", precedido por una amplia consulta social (mayo 2000); creación de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal; Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia entre sectores sociales y empresa privada (junio 2000); creación de la Comisión Técnica del Pacto Fiscal, con objeto de reactivar éste (2004); creación del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (agosto 2006); propuesta de "Modernización Fiscal de Guatemala" por parte de dicho Grupo Promotor (enero 2008). Todos estos esfuerzos e iniciativas que colocan lo fiscal al centro del interés de la sociedad guatemalteca y sus gobiernos, conforma un contexto positivo para la elaboración y puesta en marcha del programa. En segundo lugar, tener al frente del



programa a un Ministro de Finanzas, con fuerte peso dentro del gobierno, fue otro factor crítico positivo para contar con una buena y calificada propuesta de programa/reforma, así como para echarla andar.

Ahora bien, si el programa y la reforma que lo acompañaba tuvo sus tropiezos posteriores y no pudo obtener todos los resultados esperados, especialmente el haber implementado la reforma en su totalidad y logrado sus impactos favorables, fue debido al excesivo peso que tuvieron los factores críticos negativos, algunos de los cuales estuvieron fuera de toda previsión y control:. Entre los factores críticos negativos previsible encontramos: (i) la crisis financiera mundial del 2008, que va al encuentro de una frágil economía guatemalteca y un Estado débil. A pesar de haber considerado esta variable crítica, la magnitud e intensidad de los impactos de la crisis financiera mundial no fueron previsible. Esto obligó a flexibilizar los desembolsos y a reasignar recursos para enfrentar los serios problemas de flujo de caja que presentaba el gobierno; (ii). la resistencia de importantes sectores, sobre todo empresariales, a las reformas tributarias y/o al aumento de impuestos. Cabe resaltar que a raíz del pobre desempeño de la economía como resultado de la crisis, incrementó la resistencia empresarial al pago de impuestos. Por otro lado, se sobrestimó el peso político y la capacidad negociadora del Ministro de Finanzas para superar tales resistencias. Todos estos elementos están a la base de que la Reforma Fiscal Integral que acompañaba el programa no se pudiera implementar como tal, y que por tanto muchas de las metas cuantitativas contempladas en éste no se pudieran alcanzar (como el incremento del 1% de la carga fiscal). También hubo factores críticos no previsible y/o fuera de control que se sumaron a las dificultades e hicieron imposible el cumplimiento de esa y otras metas cuantitativas: (i) factores políticos que llevaron al debilitamiento de la fuerza y posición negociadora del gobierno para impulsar la reforma, como fue la división del partido de gobierno y la pérdida de la mayoría parlamentaria, el caso Rosenberg, así como la renuncia del principal actor promotor de la reforma, el Ministro de Finanzas; (ii) los graves daños causados por la tormenta tropical Agatha, los cuales elevaron la presión sobre el gasto público y la deuda; algo que a su vez presionó el déficit fiscal, dadas las dificultades de ejercer una mayor presión tributaria en una sociedad caracterizada por su distancia y desconfianza hacia el Estado, así como por la crítica situación por la que pasaba entonces la economía guatemalteca.

B. Desempeño del prestatario/Agencia ejecutora

I.1.a.1.4.1.1 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)

Las reformas fiscales tienen un componente técnico y otro de economía política. El MINFIN, impulsó y lideró esfuerzos para consensuar con Diputados y representantes del sector privado, a través de la Mesa de Diálogo Fiscal.

C Desempeño del Banco

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

El Banco a través del Jefe de Equipo, Especialista Fiscal y CID apoyaron técnicamente todo del proceso de implementación de los cambios de política pública que se efectuaron, y fueron claves, a través de consultorías financiadas por el Banco, en afinar técnicamente las propuestas o modificaciones a la reforma intergral del ISR que surgían de la Mesa de Diálogo fiscal.

V. SOSTENIBILIDAD

A. Análisis de factores críticos

Los principales factores críticos a considerar para la sostenibilidad de los resultados están relacionados con las condiciones socioeconómicas y políticas que permitan la implementación de las reformas fiscales. Entre estos factores encontramos, en primer lugar, el próximo cambio de gobierno, y la voluntad, capacidad técnica y peso político de éste para llevar adelante las reformas de manera integral. En segundo lugar encontramos los niveles de resistencia a las reformas que se puedan dar dentro del sector empresarial y sus influencias dentro del Congreso y la Corte de Constitucionalidad. Esto dependerá, entre otros factores, de la situación económica del país, de la capacidad negociadora del nuevo gobierno, del nivel de cercanía y/o confianza que genere el nuevo gobierno con el sector empresarial, de la nueva composición del Congreso y de la Corte de Constitucionalidad. En tercer lugar, otro factor crítico será el nivel de presión sobre el gasto público (surge la necesidad de financiar los esfuerzos para mejorar la seguridad pública en el país): a mayor presión del gasto, mayor presión por impulsar reformas que tiendan a incrementar los ingresos tributarios.

B. Riesgos Potenciales

Acorde a los factores críticos antes señalados, entre los principales riesgos para la sostenibilidad de los resultados podemos encontrar los siguientes: (i) que los intereses económicos representados o vinculados al nuevo gobierno no tengan fuerte voluntad política de poner en marcha la reforma fiscal integral, y se termine solamente impulsando algunas tibias reformas, las cuales no serán suficientes para dar sostenibilidad a las finanzas públicas; (ii) que se incremente la desconfianza del sector privado organizado, y de la población en general, hacia el nuevo gobierno, sea por un mayor deterioro de las instituciones o porque exista una mayor percepción de corrupción y/o mal uso del gasto público; (iii) que el nuevo gobierno no tenga el peso político, la capacidad negociadora, ni la aritmética parlamentaria para impulsar una reforma fiscal integral; (iv) que aumente la influencia de los sectores privados resistentes a las reformas y/o al aumento de impuestos dentro del Congreso y dentro de la Corte de Constitucionalidad; y (v) la falta de un aumento sostenido y suficiente de la carga fiscal, frente a una creciente demanda social por más y mejores servicios (y las demandas de gasto provocadas por eventuales desastres naturales), junto a las necesidades operacionales y de inversión del gobierno, no favorecerá la sostenibilidad del déficit fiscal, ni el mantenimiento de niveles manejables de deuda pública; ésta, y sobre todo la interna, tenderá a subir peligrosamente, al tiempo que la demanda por mayor endeudamiento interno y externo.

C. Capacidad institucional

La capacidad técnica que tuvo y tiene actualmente el Ministerio de Finanzas es alta, y constituye un factor que favorece la sostenibilidad de los resultados del programa. Sin embargo, dicho ministerio presenta serias dificultades en su capacidad y peso político para negociar e impulsar la sostenibilidad de las reformas. Al menos en las actuales condiciones, no dispone de mayor capacidad y peso político para impulsar las reformas estratégicas contempladas, y mucho menos para impulsar la reforma fiscal integral.

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. Evaluación y seguimiento

A Información sobre resultados

En lo que compete al análisis cualitativo independiente del programa, las fuentes informativas y analíticas se basaron en dos acciones. En primer lugar, la revisión bibliográfica disponible sobre el programa y su entorno económico y sociopolítico. En segundo lugar, las entrevistas con actores claves de la sociedad guatemalteca, vinculados y/o conocedores del desarrollo del mismo.

En lo que respecta a la revisión bibliográfica, se pueden destacar los siguientes documentos: "Perfil de Proyecto. Guatemala. Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020.)"; "Guatemala. Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020). Propuesta de Préstamo."; "Guatemala. Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (GU-L1020- 2008/OC-GU). Informe para el desembolso del primer tramo del financiamiento"; "Contrato de Préstamo No. 2008/OC-GU entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas."; "La Política Fiscal en Guatemala, 2007-2010" (Jorge Cornick); "El Pacto Fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida" (Juan Alberto Fuentes y Mynor Cabrera); "Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala" (Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal); también se revisaron artículos y entrevistas de los principales periódicos de Guatemala.

En lo que concierne a las entrevistas, las siguientes personas fueron entrevistadas: Lizardo Sosa (ASIES y ex miembro del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal), Ricardo Barrientos (ex Vice Ministro de Transparencia Fiscal), Dorval Carias (ex asesor del Ministerio de Finanzas), Erick Coyoy (ex Ministro de Economía), Edgardo Ruiz (CACIF), Pablo Schneider (FUNDESA), Miguel Gutierrez (ex jefe técnico de la Mesa por el Pacto Fiscal y actual miembro de CABI); Edgar Hernández (Vice Ministro de Finanzas Públicas); Mayra Palencia (Directora de Crédito Público del Ministerio de Finanzas); Rosa María Ortega (Sub-Directora de Crédito Público del Ministerio de Finanzas); Jorge López (DAEF – MINFIN), Lilian Lissett Guerra (Viceministro del Ministerio de Finanzas Públicas).

B. Seguimiento futuro y evaluación ex post

El Especialista Fiscal y el Representante mantienen un constante diálogo con el MINFIN, Diputados en el Congreso de la República, Institutos de Investigación, miembros del sector privado y partidos políticos. A través de este diálogo, se puede afirmar que la reforma integrada al Impuesto sobre la Renta es la única reforma que se discute en Guatemala. No se discuten sus méritos técnicos, los cuales han sido aceptados en el país. Lo que se discute es que tiempo político es el adecuado para su presentación en el Congreso a la luz del proceso electoral que se vive actualmente en Guatemala. Se discute también, cuál sería el complemento de política pública en materia de transparencia del gasto que acompañaría en esta oportunidad, la propuesta de reforma al Impuesto sobre la Renta. El Banco da seguimiento constante a los indicadores fiscales y a los procesos de fortalecimiento institucional en materia de gasto y aduanas que se implementaron como parte de esta operación.

VII. LECCIONES APRENDIDAS

Como se ha dicho en repetidas ocasiones, una de las principales lecciones que se deben extraer de los problemas y limitaciones que enfrentó la implementación del programa, es que el logro exitoso de los resultados no es función solamente de la voluntad política, del buen diseño técnico-económico del programa, o de la capacidad gerencial y técnica mostrada en su implementación, sino también, y sobre todo, del mapa de poder, de su dinámica, de la correlación de fuerzas, de los intereses en juego, del peso político y capacidad de negociación del gobierno de turno, de los niveles de confianza existe entre el gobierno y el sector privado, y de la distancia de enfoques y concepciones sobre la reforma fiscal y el Estado existe entre ellos. En



definitiva, queda de lección que el diseño e implementación de un programa de reformas fiscales es también un asunto de la ingeniería política, de negociación política, de construcción de confianzas, alianzas y voluntades.

Tomando en cuenta lo anterior, y mientras el mapa y dinámica de poder de Guatemala no experimente cambios importantes, hay que resaltar dos grandes recomendaciones. En primer lugar, los programas deben hacer mucho mayor énfasis en las reformas sobre la transparencia y eficiencia del gasto público. No basta ponerlas a la par de las reformas tendientes al incremento de impuestos y/o cambios en la estructura tributaria, sobre todo en lo que a renta se refiere. El peso de las reformas debe estar inclinado a favor de reformas que favorezcan la modernización y calidad del funcionamiento de la administración pública, y sobre todo, a favor de las reformas que contribuyan a volver más transparente y eficiente el manejo del gasto público. En segundo lugar, los programas de fortalecimiento de las finanzas públicas en Guatemala debieran incorporar, o al menos ser acompañadas, por propuestas y reformas que contribuyan a insertar la reforma fiscal dentro de un marco holístico de desarrollo económico para el país, no como un eje único. Se podría contemplar un programa de apoyo a la modernización económica y/o al fortalecimiento del crecimiento económico como parte integral de un paquete mayor, donde el fortalecimiento de las finanzas públicas es un componente instrumental del mismo. Esto permitiría visualizar a las finanzas públicas como un medio, como un instrumento en función de la reactivación y el crecimiento económico, y no como un fin en sí mismo. Esto ayudaría a desactivar algunas de las resistencias del sector privado hacia las reformas fiscales. Si se tiene claro qué se quiere financiar, y sobre todo si este "qué" es producto de un entendimiento o consenso sociopolítico, entonces sin ninguna duda se incrementarán sustantivamente las posibilidades de avance y éxito de las reformas fiscales. Hay que evitar el error de poner adelante la reforma fiscal. Esta debe ir atrás, acompañando las reformas de reactivación, de crecimiento, o en el mejor de los casos, de las estrategias compartidas de desarrollo nacional. Bajo este marco, el aumento de impuestos no se ve contrapuesto a crecimiento económico, e incluso, se pueden encontrar mecanismos impositivos y cierto tipo de impuestos que pueden contribuir directamente a la reactivación y crecimiento económico.

Finalmente, sobre la base de los análisis y lecciones aprendidas, será importante tomar en cuenta otras tres recomendaciones en la elaboración del diseño e implementación de futuros programas de préstamo para el fortalecimiento de las finanzas públicas: (i) considerando la necesidad de incorporar adecuadamente el análisis de los impactos económicos que producen las reformas fiscales, pero sobre todo lo estratégico que resulta empaquetar las reformas fiscales dentro de una propuesta de crecimiento económico, será recomendable una mayor participación del Ministerio de Economía en la elaboración del diseño del programa y en su estrategia de implementación. No importa que el Ministerio de Economía no tenga el peso que tiene en otros países. Además, esto sería un medio para darle el necesario peso que se merece; (ii) tomando en cuenta el ambiente de incertidumbre en que se mueve y moverá en los próximos años la economía mundial, la inestabilidad estructural del sistema político guatemalteco, y sobre todo considerando que las alteraciones climáticas que se viven actualmente expondrán con más frecuencia a la vulnerable Guatemala a los desastres naturales, los programas de apoyo del Banco debieran aumentar el margen de imprevistos, e incorporar con más fuerza las "cláusulas de flexibilidad" para las condicionalidades establecidas; y (iii) el programa produjo resultados y avances positivos no despreciables en modernización de aduanas, así como en dotar de mayor transparencia y control al manejo de las transferencias/fideicomisos. Sin embargo, la inestabilidad y fragmentación del sistema político, los niveles de corrupción existente, la debilidad de las instituciones contraloras, son factores, entre otros, que atentan contra la sostenibilidad de los resultados positivos alcanzados por el programa. Por ello será fundamental el fortalecimiento de las capacidades gerenciales, técnicas, supervisoras, de investigación, informativas, etc., del Ministerio de Finanzas; al tiempo que se debe hacer mayores esfuerzos en la calificación, depuración y formación de su personal.

