

PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA EN INFRAESTRUCTURA E INVERSION

(GU-0019)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República de Guatemala	
ORGANISMO EJECUTOR:	El Ministerio de Economía (ME), a través de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP).	
MONTO Y FUENTE:	BID Rápido desembolso:	US\$100 millones (OC)
	Cooperación Técnica:	US\$7,65 millones(OC)
	FOMIN (donación)	US\$1,15 millones
	Contrapartida Local:	US\$2,35 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	3 años
	Período de gracia	66 meses
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1,00%
	Comisión de crédito:	0,75%
OBJETIVOS DEL PROGRAMA:	Moneda:	US\$ (FU)
	En los sectores de telecomunicaciones, electricidad, y aviación civil el programa tiene por objeto aumentar la cobertura, incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la prestación, reducir los costos relacionados con la prestación, y a través de la recuperación de los costos de producción, asegurar el desarrollo sustentable de estos sectores.	
	La reforma propone lograr estos objetivos a través de la incorporación del sector privado en la prestación, y en el financiamiento de la expansión de la capacidad instalada en estos sectores.	
	En el sector de hidrocarburos, el programa se propone reducir el costo de las importaciones de petróleo, y el costo de los derivados a la industria y a los consumidores finales, a través de la comercialización más eficiente de los hidrocarburos.	
	La reforma del Entorno para la Inversión tiene por objeto promover la competencia en el mercado y movilizar la inversión nacional y extranjera, a través de un marco legal que reprima las prácticas	

anticompetitivas, y dé certeza jurídica al inversionista.

**OPERACION
PROPUESTA:**

El Banco apoyaría la ejecución de ese programa con tres instrumentos: (i) Un préstamo de rápido desembolso asociado con las reformas en los sectores de infraestructura; (ii) una Cooperación Técnica Reembolsable de US\$7,65 millones para apoyar la ejecución de las reformas del entorno a la inversión; del sector de hidrocarburos; y del componente de fortalecimiento institucional en Aviación Civil (Anexo III); y (iii) una Cooperación Técnica no-reembolsable de US\$1,15 millones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), para apoyar el componente de privatización del Sistema Nacional de Aeropuertos (Anexo IV). Para este financiamiento, el 16 de mayo se distribuyó el Memorándum de Propuesta (MIF/AT-130) para la consideración del Comité de Donantes.

El préstamo de rápido desembolso a la República de Guatemala, de \$100 millones del capital ordinario del Banco, tendría un primer tramo de US\$30 millones y tres tramos independientes por un total de US\$70 millones a ser desembolsados durante 1997 y 1998, una vez que se hayan alcanzado las metas de reforma correspondientes que se señalan en la Matriz de Política Sectorial (Anexo I).

**RACIONALIDAD DE LA
OPERACION:**

El monto y estructura del préstamo de rápido desembolso, son consistentes con el carácter estructural de los problemas sectoriales, y con las necesidades fiscales y de balanza de pagos durante el período de ejecución del programa. Los recursos del préstamo de rápido desembolso se usarían para financiar el impacto fiscal y en balanza de pagos que resultan de la ejecución del programa de reformas estructurales (Ver Párrafos 1.45 al 1.49).

**DESCRIPCION DEL
PROGRAMA:**

En los sectores de infraestructura, las reformas contemplan la adopción de nuevos marcos legales para: (i) separar las funciones de formulación y definición de políticas, y de regulación, de las de financiamiento y prestación directa de los servicios; (ii) establecer la función de regulación en entes técnicos, y especializados; y (iii) reformar los marcos regulatorios y desmonopolizar y abrir los sectores a la libre competencia.

En el sector de hidrocarburos se fortalece el marco regulatorio para la comercialización.

La reforma del Entorno para la Inversión contempla la adopción de un nuevo marco legal para: (i) dar certeza jurídica al inversionista; (ii) robustecer la protección de los derechos de autor y derechos conexos, patentes y marcas; (iii) establecer mecanismos legales y administrativos que otorguen trato uniforme a los inversionistas nacionales y extranjeros; (iv) establecer mecanismos ágiles y transparentes para resolver controversias; y (v) reprimir prácticas de mercado anticompetitivas y desleales, y proteger a los consumidores.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente (CMA) en la reunión del 29 de agosto de 1996 clasificó esta operación en la Categoría III, y el Comité del Medio Ambiente e Impacto Social (CESI), el 14 de marzo aprobó el Resumen Ambiental.

BENEFICIOS:

En el mediano plazo, la participación del sector privado debiera permitir un incremento en la cobertura y la eficiencia, reducir el déficit estructural del fisco, mejorar la calidad de la prestación, y recuperar costos, incluyendo los relacionados con la protección de los recursos naturales. La reforma del sector de hidrocarburos debe permitir, que se reduzcan los costos de importación y los precios internos de los combustibles. La reforma del entorno para la inversión, debe incrementar los flujos de inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la tasa de inversión.

RIESGOS:

Los principales riesgos identificados son de tipo político, y se reflejan principalmente en el plano jurídico a través de las distintas instancias de cuestionamientos e impugnaciones constitucionales de los instrumentos y pasos legales del proceso de reforma. Los análisis de los Equipos de Proyectos del BID para esta operación, y del Banco Mundial para un Technical Assistance Loan paralelo, con la asesoría legal de abogados constitucionalistas de prestigio, permiten concluir que la estrategia adoptada por el Gobierno es consistente con la Constitución y las leyes, pero al igual que en pasado, estas acciones legales pueden interferir con la implantación de las reformas.

Desde el punto de vista de los recursos externos relacionados con las privatizaciones y para apoyar los acuerdos de la paz, existe el riesgo de que si éstos no son manejados estrictamente como ingresos de naturaleza temporal, y en el intertanto no hay un

esfuerzo para incrementar el ahorro interno, el incremento en la oferta de divisas puede contribuir a postergar la necesidad de incrementar los ingresos tributarios, poniendo en peligro la sostenibilidad externa y fiscal a más mediano plazo. Este riesgo se controlaría con el posible acuerdo con el FMI para un programa macroeconómico-fiscal que incluya la identificación de acciones y metas específicas para elevar la tasa de ahorro interno, y en particular la del Sector Público, y que serviría de base para evaluar la consistencia del entorno macroeconómico con los objetivos del programa. En caso de que no hubiese acuerdo con el FMI al 31 de diciembre de 1997, el Gobierno y el Banco acordarán los criterios para la evaluación del entorno Macro-económico para la ejecución del Programa, que en principio incluyen, el incremento progresivo de la carga tributaria, con el objetivo de aumentarla en un 50% para el año 2000 con respecto al nivel registrado en 1995, la amortización de la deuda externa neta del Gobierno Central, y la capitalización del Banco Central de Guatemala.

En el caso del sector eléctrico, la privatización de la distribución de la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA) y la puesta en marcha del Mercado Mayorista enfrentan dificultades importantes en los contratos de generación de largo plazo, de tipo "take or pay" ya acordados con el sector privado. En el caso del Mercado Mayorista, éstos representarán más que nada factores que introducen rigideces, y reducirán en los próximos 10 a 15 años, el alcance y los beneficios de la reforma, pero en el caso de la privatización de EEGSA, los costos de generación acordados en esos contratos afectan de manera fundamental la solvencia financiera de EEGSA, y comprometen las perspectivas de privatización de la misma. A estos riesgos se suma además la falta de autonomía e independencia de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), con respecto al Ministerio de Energía y Minas (MEM), como ente de política sectorial.

En el caso de las telecomunicaciones, existe un riesgo relacionado con el interés de inversionistas estratégicos privados por participar en GUATEL. La legislación aprobada es la más adecuada a los avances tecnológicos y los desarrollos en el mercado de las telecomunicaciones, pero por lo mismo, excluye incentivos que, a expensas de la eficiencia sectorial, en el pasado reciente se han ofrecido en los marcos regulatorios para atraer a los operadores internacionales. En este sector existe asimismo el

riesgo relacionado con la falta de autonomía de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), sin embargo, en vista de la naturaleza del marco regulatorio adoptado y del reducido ámbito de discrecionalidad del ente regulador, éste es un riesgo menor (Ver Párrafo 2.16).

En el caso de los hidrocarburos, la adopción de un marco legal más adecuado para la comercialización, es una condición indispensable, pero no suficiente para resolver los problemas que afectan al sector. La reforma propuesta es un paso inicial importante, pero los problemas no serán resueltos hasta que haya un cambio significativo en la estructura de mercado, estructura que esencialmente se debe a la estructura oligopólica de los mercados y al alto grado de integración vertical de la industria a nivel mundial.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco para Guatemala para el período 1996-1998 tiene por objeto apoyar los esfuerzos del Gobierno para conseguir cuatro objetivos principales: (i) la incorporación de la población pobre, indígena y rural al proceso de desarrollo sostenido; (ii) la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales; (iii) la modernización del Estado; y (iv) el desarrollo y crecimiento de los sectores productivos, a través de la promoción de la actividad del sector privado en la economía. La operación propuesta se dirige directamente a los dos últimos objetivos, e indirectamente al relacionado con los objetivos sociales a través de la liberación de los recursos del sector público actualmente comprometidos con el financiamiento de los sectores de infraestructura.

La estrategia contempla la mezcla de recursos de Capital Ordinario del Banco, con recursos del FOMIN y de la Corporación Internacional de Inversiones (IIC), y hace énfasis en que los proyectos y programas, siendo técnicamente íntegros, a la vez deben ser simples y fáciles de ejecutar; deben ser compatibles con los recursos del Gobierno; deben ser flexibles y directamente relevantes para las prioridades del país; y deben tener un claro respaldo político.

**FOCALIZACION A LOS
GRUPOS DE BAJOS
INGRESOS:**

Teniendo en cuenta que los beneficios del Programa son de tipo macroeconómico y benefician por lo tanto a la población guatemalteca en general, este programa no puede clasificarse dentro de la categoría de Focalizado a grupos de bajos ingresos ni tampoco dentro de la categoría de equidad social y reducción de pobreza, según Documento de la Octava Reposición de Recursos del Banco.

**EXCEPCIONES A LA
POLITICA DEL
BANCO:**

Se propone autorizar la contratación directa del PNUD, como Agencia para realizar las actividades administrativas de apoyo a la UCP, como la contratación de servicios de la CT (Ver Párrafo 3.6 del Anexo III).

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

El contrato de préstamo para el Préstamo Sectorial contendrá, además de las condicionalidades contractuales generales para este tipo de préstamo, las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas (Ver Anexo I).

El Contrato de Préstamo incluirá además las condiciones estándares del Banco relacionadas a, entre otras, auditoría, informes, inspecciones, y licitaciones.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Entorno socioeconómico

- 1.1 Guatemala es uno de los países más pobres de América Latina y presenta uno de los cuadros menos favorables de la Región en lo que respecta a indicadores sociales. Tiene aproximadamente 10,3 millones de habitantes y una tasa anual de crecimiento de la población del 2,9%. El 80% de la población vive en situación de pobreza y 60% en pobreza extrema. Las zonas rurales y los grupos indígenas son los que concentran los mayores niveles de pobreza (86% y 93% respectivamente). La población indígena constituye el 42% de la población, una de las proporciones más altas del continente americano.
- 1.2 Durante la década de los ochenta, la pobreza y la situación social se agravaron marcadamente. A partir de 1991 se han venido realizando esfuerzos significativos para estabilizar la economía; el proceso ha contado con el apoyo de acuerdos informales con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los resultados obtenidos en materia de estabilización son importantes, pero para su consolidación, es necesario resolver las raíces estructurales de los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos. Paralelamente, las mejoras registradas en años recientes, requieren atender adecuadamente los problemas de la pobreza.
- 1.3 Asimismo, la firma y consolidación del proceso de paz demandan del país inversiones considerables y la canalización de recursos para atender objetivos sociales. Según estimaciones preliminares, las inversiones requeridas solamente para implementar los compromisos ya suscritos, ascenderían a un total de más de US\$1.600 millones. El financiamiento de las mismas necesitará no sólo un serio esfuerzo interno para aumentar sustancialmente los ingresos fiscales y para reorientar las prioridades del gasto público, sino también el apoyo de la comunidad internacional.

B. Contexto de la Operación

1. Introducción

- 1.4 El Gobierno del Presidente Alvaro Arzú asumió el poder en enero de 1996, y su partido, ganó una mayoría simple, cuarenta y dos de las ochenta posiciones en el Congreso. Este es el tercer gobierno elegido democráticamente desde 1985, después de varias décadas de gobiernos militares y un prolongado período de conflicto armado en el país.
- 1.5 La reforma de los sectores de infraestructura y del entorno para la inversión es una pieza central del Programa de Gobierno 1996-2000. La cobertura de los sectores de infraestructura es sumamente baja y el grueso de la misma está concentrada en Ciudad de Guatemala. El programa reconoce la necesidad de dar oportunidades de empleo y

expandir la cobertura de los servicios básicos a la población. La sustentabilidad del proceso requiere además la inserción eficiente de Guatemala en el proceso de Globalización de la economía mundial.

- 1.6 Además del apoyo del Banco y del FOMIN, este programa cuenta con apoyo técnico y financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID), y de un Technical Assistance Loan (TAL) del Banco Mundial (BIRF), actualmente en preparación. Asimismo, el país está en conversaciones con el FMI, para formalizar un Programa de Acuerdo Contingente.

2. Entorno macroeconómico

- 1.7 Desde principios de esta década, Guatemala ha venido desarrollando satisfactoriamente un Programa de Estabilización y Ajuste Estructural, cuyos esfuerzos más notables han sido la adopción de políticas conducentes a mejorar la eficiencia económica y la competencia, tales como: (i) liberar los precios de una gran mayoría de los productos, con la excepción de las tarifas de los servicios públicos; (ii) adherir a la Organización Mundial de Comercio, (OMC); (iii) reducir los derechos a las importaciones provenientes de fuera del Mercado Común Centroamericano (MCC); (iv) suprimir los mecanismos de control de precios y barreras al comercio interno; y (v) eliminar la mayor parte de las barreras no tarifarias.
- 1.8 En materia macroeconómica, además de los ajustes en materia fiscal y monetaria, se ha buscado una mayor coordinación entre estas políticas con el fin de: (i) alcanzar un equilibrio presupuestal; (ii) aumentar la carga tributaria, mediante un uso más eficiente de los recursos públicos y una mayor eficacia en la recaudación de impuestos; (iii) asegurar la estabilidad de precios; (iv) establecer un tipo de cambio determinado por el mercado; y (v) lograr una reducción de las tasas de interés que estimulen el ahorro y la inversión privada.
- 1.9 Como resultado de esas medidas, desde 1991 Guatemala ha tenido un desempeño favorable: el crecimiento económico ha sido del 4,1% anual, la inflación se ha mantenido alrededor del 11% anual, y el tipo de cambio ha evolucionado en forma estable, con tendencias a la apreciación. Más recientemente, la coordinación entre el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), y el Banco de Guatemala ha permitido por una parte, cambiar el perfil de las operaciones del Gobierno de una alta concentración en deuda cara y de corto plazo por una más barata y de mediano plazo (más de un año), y por la otra, reducir presiones innecesarias sobre el precio del dinero.
- 1.10 Sin embargo, la economía presenta algunas áreas de vulnerabilidad. En el frente externo, los niveles de reservas internacionales representan poco menos de tres meses de importaciones y sólo una quinta parte de la Oferta Monetaria Ampliada (M-2). El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos estimado para 1996 es del 3,0% del Producto Interno Bruto (PIB), y se espera que en 1997 suba

a alrededor del 4% del PIB. Este incremento sin embargo, sería para acomodar los gastos relacionados con la consolidación de la paz, y es parte integral de la estrategia macroeconómica que se apoya principalmente en el financiamiento externo del esfuerzo de inversión durante la transición.

- 1.11 En el frente interno, además del control de la inflación y de la reducción del déficit fiscal, una mayor reducción de las tasas de interés solamente se logrará si se abarata el costo de la intermediación a través de la reducción del encaje bancario, y si se logran ingresos extraordinarios por la venta de activos del Estado (GUATEL), de los cuales se planea dedicar un 50% al pago de la deuda interna. Hasta la fecha, el endeudamiento interno del gobierno, que excede el 5% del PIB, ha ejercido presiones monetarias y financieras que han limitado la capacidad para financiar el déficit con recursos domésticos. Finalmente, la carga tributaria en 1996 fue solamente del 8,5% del PIB, y es insuficiente para responder a las necesidades básicas de gasto social y de inversión pública en infraestructura.
- 1.12 En los próximos tres años, desde el punto de vista macroeconómico, la estrategia del Gobierno pretende resolver algunos de los problemas estructurales que afectan las finanzas públicas, y plantea cubrir las necesidades de recursos con préstamos externos bilaterales y de organismos multilaterales, las inversiones extranjeras asociadas a las privatizaciones y las donaciones para la paz. Esta es una base de recursos no recurrentes y transitoria que debe apoyar el mantenimiento de las condiciones de estabilidad económica logradas hasta la fecha y la ejecución de los cambios estructurales, sin distorsionar la situación del sector externo. Para ello es esencial que se mantenga la disciplina en el frente fiscal, para evitar que las entradas temporales de divisas den origen a apreciación del tipo de cambio real y a la pérdida de competitividad de los sectores transables.
- 1.13 Particularmente importante en este sentido es la adopción de un programa macroeconómico-fiscal orientado a incrementar de manera permanente la tasa de ahorro, y en especial la del sector público a través de un incremento de la carga tributaria, tal como se contempla en los Acuerdos para la Paz, y en la estrategia de gobierno para financiar en forma sana los aumentos en el gasto social. Este es un elemento central de las conversaciones entre el Gobierno y el FMI.

3. Programa con el FMI

- 1.14 El Fondo Monetario Internacional está dispuesto a apoyar el programa económico de las autoridades de Guatemala a través de un Acuerdo Contingente de derechos de giro, y también actuando como catalizador de los desembolsos financieros de los donantes y de los organismos multilaterales. En este sentido, actualmente el Fondo mantiene conversaciones con las autoridades Guatemaltecas a fin de llegar a un acuerdo sobre un programa económico para 1997-98, que

facilite la instrumentación del programa de paz en un marco macroeconómico consistente con estabilidad de precios y una situación externa viable, a fin de garantizar el logro de un crecimiento económico autosostenible y la reducción de la pobreza. El proceso de discusión y diseño del programa está siendo coordinado con el trabajo del BID, del Banco Mundial, PNUD y otras agencias especializadas de las Naciones Unidas.

- 1.15 El monto del financiamiento del Fondo estará en relación directa con la fortaleza del programa, el cual tiene como principal componente el fortalecimiento de la situación financiera del sector público, en particular el nivel de ahorro, con el objeto de permitir un mayor nivel de inversión pública y gasto social, reduciendo al mismo tiempo el peso del ajuste sobre la política monetaria. Ello conduciría a mejorar la intermediación financiera y crear condiciones favorables para la inversión, el ahorro privado y el crecimiento económico.
- 1.16 Para lograr el fortalecimiento de la posición financiera del sector público es fundamental incrementar la carga tributaria que es actualmente una de las más bajas en América Latina. Ello permitirá mantener un nivel apropiado de inversión en el mediano plazo, cuando la ayuda financiera externa regrese a niveles normales, preservando la estabilidad macroeconómica. En este sentido, el programa contemplará el aumento gradual de la carga tributaria hacia el año 2000 en los 4 puntos porcentuales del PIB establecidos en los acuerdos de paz. El programa también incluirá la sustitución de gasto no productivo por gasto social y la posibilidad de introducir esquemas de recuperación de costos en ciertos servicios como educación y salud. Asimismo incluirá los ajustes requeridos en los precios y tarifas de bienes y servicios públicos.
- 1.17 Adicionalmente al esfuerzo fiscal, el programa también contemplará acciones en política monetaria y reformas estructurales. En relación a la política monetaria es fundamental que se proceda a la unificación y reducción de los encajes a fin de reducir las distorsiones en el mercado financiero que actualmente limitan el control monetario, debilitan a las instituciones financieras y favorecen la desintermediación financiera. La aprobación de las modificaciones a la ley del Banco Central que permiten la aplicación de encaje a todos los pasivos similares a depósitos y la disminución del encaje contribuiría a lograr ese objetivo. Con el objeto de evitar presiones adicionales de demanda derivadas de la disminución de encaje, y en caso de ser necesario, el programa contempla el uso de instrumentos de mercado del Banco de Guatemala para neutralizar liquide mientras se consolida el esfuerzo fiscal. Asimismo, el programa incluirá el manejo cuidadoso de la amortización de deuda interna (tanto del Banco Central como del Gobierno) para limitar presiones inflacionarias que puedan generarse de la monetización correspondiente.
- 1.18 Para evaluar el entorno Macroeconómico del Programa se utilizará como base el posible acuerdo con el FMI. En caso de que no hubiese

acuerdo con el FMI al 31 de diciembre de 1997, el Gobierno y el Banco acordarán los criterios para la evaluación del entorno Macroeconómico durante la ejecución del Programa, incluyendo el incremento progresivo de la carga tributaria, con el objetivo de aumentarla en un 50% para el año 2000, con respecto al nivel registrado en 1995, la amortización de la deuda interna neta del Gobierno Central, y la capitalización del Banco Central de Guatemala.

4. Entorno jurídico

- 1.19 Para implantar las reformas contempladas en el Programa han sido aprobadas la Ley General de Electricidad, la Ley General de Telecomunicaciones, y una modificación a la Ley de Contrataciones (Decreto 57-92). Además, con el objetivo de incentivar o permitir la participación del sector privado, se han elaborado proyectos de ley relativos a los sectores de aviación y del entorno de inversión para promover la inversión extranjera, y robustecer la protección de los derechos de autor, patentes y marcas, y para la protección del consumidor y promoción de la competencia.
- 1.20 Estas reformas han sido posibles en la medida en que el partido de Gobierno controla una mayoría absoluta en el Congreso. No obstante, existen algunos riesgos de carácter jurídico que en gran parte surgen del hecho que algunas de las modificaciones afectan a entidades que fueron creadas por aprobación de una mayoría calificada del Congreso, en particular para el caso de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), y del Instituto Nacional de Electrificación (INDE). Principalmente, se ha sugerido que para la aprobación de cualquier modificación a las leyes orgánicas de GUATEL, y del INDE, sea necesaria también la mayoría calificada. También se ha sugerido que el efecto de las reformas antes mencionadas sea equivalente a la supresión de entidades autónomas para lo cual también es necesaria la mayoría calificada.
- 1.21 La Ley General de Electricidad tuvo el efecto de eliminar cualquier función reguladora que tenía el INDE. Además estableció claramente una política de libre mercado, ordenando la segregación de las actividades de transmisión, generación y distribución. Efectivamente, eliminó el papel del INDE como juez y parte en el sector, así como el monopolio natural que gozaba el INDE bajo el régimen anterior. Similarmente, la Ley General de Telecomunicaciones terminó con el papel regulador que se le atribuía a GUATEL, eliminando su papel como juez y parte en el sector, y el monopolio que específicamente le otorgaba el régimen anterior. Finalmente, la modificación a la Ley de Contrataciones complementa las modificaciones anteriormente descritas, ampliando la definición de bienes y activos para incorporar el concepto de *patrimonio unitario*, que permite a las entidades estatales efectuar contratos relativos a un conjunto de bienes muebles e inmuebles, incluyendo los bienes no-corpóreos o intangibles. Esto significa que una entidad podrá enajenar un conjunto de activos y pasivos,

así como relaciones jurídicas, contractuales o de otra índole, tal como "*good will*", el uso de bandas de transmisión, etc.

- 1.22 No obstante esas objeciones, separada e independientemente, los equipos de proyecto del Banco y del BIRF, con el apoyo de asesores legales guatemaltecos son de la opinión de que la estrategia jurídica del Gobierno para implantar las modificaciones propuestas es consistente con la Constitución y las leyes de Guatemala, y que las leyes y modificaciones legales aprobadas permiten implantar las reformas deseadas sin requerir la aprobación de dos terceras partes del Congreso.
- 1.23 Del análisis se desprende que, las leyes orgánicas de GUATEL e INDE fueron aprobadas por mayoría calificada del Congreso exclusivamente para concederles autonomía. Las reformas proponen modificar los objetivos de dichas entidades, afectando a los sectores correspondientes, pero sin limitar su autonomía dentro del marco sectorial. Siempre que las reformas respeten dicha autonomía, no existe impedimento para implantar reformas a los sectores electricidad y telecomunicaciones mediante leyes aprobadas por mayoría absoluta del Congreso. Los informes jurídicos respectivos preparados para los bancos por los abogados constitucionalistas en Guatemala forman parte de los archivos técnicos del proyecto y están disponibles para consulta.
- 1.24 La estrategia adoptada sin embargo conlleva el riesgo, y ya ha ocurrido en el caso de la Ley de Electricidad, la Ley de Telecomunicaciones, y con la de Contrataciones, de que se interpongan recursos en contra de la legalidad de las reformas. El hecho de que se interponga un recurso no significa que será otorgado un amparo, ni que la ley será declarada nula o suspendida provisionalmente, pero sí podría representar una demora en su aplicación. De hecho, la Corte Constitucional optó por no suspender las leyes antes mencionadas mientras considera los méritos de cada caso. Debe tenerse presente que este riesgo no es único para este Programa sino que, en Guatemala, frecuentemente se usa el sistema judicial para interferir con la implantación de reformas.

C. Problemas principales

1. Problemas en los sectores de infraestructura

- 1.25 El problema principal en estos sectores es el desequilibrio que existe entre la oferta y la demanda de recursos necesarios para operar eficientemente y financiar la expansión de la capacidad en los sectores de electricidad, telecomunicaciones, y aviación civil.

Para resolver los déficits de prestación y atender el crecimiento en la demanda durante los próximos cinco años en los sectores de aviación civil, telecomunicaciones, y electricidad, Guatemala requiere alrededor de US\$2200 millones. Un monto de inversión anual de aproximadamente un 5% del PIB.

a. Sector de aviación civil

- 1.26 El sector carece de los recursos y la institucionalidad necesaria para proveer un servicio adecuado. La base de recursos no permite alcanzar niveles mínimos aceptables de mantenimiento de los equipos, ni de las instalaciones, ni para renovar equipos e incorporar los avances tecnológicos relacionados con los estándares de servicio exigidos a nivel mundial, y compromete los niveles de eficiencia y seguridad mínimos, que emanan de las recomendaciones fijadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Actualmente, la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA) ha condicionado la entrada de transportadores guatemaltecos a ese país exigiendo la implementación de medidas correctivas por parte de las autoridades reguladoras, las cuales al momento no han podido ser instrumentadas.
- 1.27 El sector se rige por la Ley sobre Aviación Civil que data de 1949. La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) ejerce la función de administración de la infraestructura aeroportuaria y de apoyo a la navegación, así como la de fiscalización técnica en todos sus aspectos. La DGAC carece de la autonomía financiera, operativa, y administrativa para ejercer esas funciones. Alrededor del 90% de los ingresos del sector se transfieren al Gobierno Central.

Las necesidades de inversión asociadas con la modernización y expansión del Aeropuerto La Aurora en Ciudad de Guatemala y de los principales aeropuertos del país para alcanzar estándares razonables de seguridad y eficiencia ascienden a US\$150 millones. Estos requerimientos son sustancialmente mayores, si se atienden las recomendaciones de reubicar el aeropuerto de Ciudad de Guatemala por consideraciones de seguridad internacionalmente aceptadas.

b. Sector telecomunicaciones

- 1.28 En Guatemala todos los servicios de telecomunicaciones son provistos por la empresa estatal GUATEL. La empresa está inserta en un marco institucional que le impide tener la agilidad gerencial, la autonomía financiera y operativa, y los incentivos necesarios para responder adecuadamente, a los desafíos que le imponen la globalización de la economía y las necesidades de desarrollo de la Economía de la Información.

El programa de expansión y modernización de los servicios de telecomunicaciones para los próximos 5 años es de alrededor de un valor de US\$1200 millones. Para alcanzar metas de cobertura y eficiencia aceptables, GUATEL debe tener acceso oportuno a tecnologías modernas, y a financiamiento y capacidad para ejecutar inversión de por lo menos US\$240 millones anuales.

- 1.29 El sector presenta las características habituales asociadas con el modelo de empresa estatal que presta los servicios en condiciones de monopolio, esto es: una alta demanda insatisfecha, GUATEL tiene 400 mil conexiones y existen solicitudes por 800 mil líneas; bajo nivel de cobertura, sólo 3,6 líneas por cada 100 habitantes; poca confiabilidad y baja calidad del servicio, el porcentaje de llamadas completadas es de sólo 37%; tarifas distorsionadas, donde el servicio de larga distancia internacional subsidia el servicio local; desvío de recursos para financiar al resto del sector público, y exceso de personal para los actuales niveles de prestación, alrededor de 5 veces más que los niveles necesarios en empresas eficientes.

c. Sector eléctrico

- 1.30 El grueso del consumo de electricidad en Guatemala, está concentrado en los alrededores de Ciudad de Guatemala. El 76% se vende en Ciudad de Guatemala, y los Departamentos de Escuintla y Sacatepeque. Junto con esta concentración, los niveles de cobertura alcanzan sólo a un 41%, y el consumo per cápita de electricidad es de sólo 250 kwh, uno de los más bajos del mundo.
- 1.31 EL Ministerio de Energía y Minas (MEM), creado en 1983, es el organismo rector del sector, y tiene a su cargo las funciones de formulación de política y de coordinación con los otros sectores de la economía. Las principales empresas del sector son el INDE, la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA), las Empresas Eléctricas Municipales (EEM), y, recientemente, las Empresas Eléctricas Privadas (EEP), que solamente son generadoras. El INDE es responsable de la coordinación del Sistema Nacional Interconectado (SNI), y tiene a su cargo el grueso de la generación hidroeléctrica, parte de la generación térmica y la distribución fuera del área metropolitana. EEGSA funciona como una empresa distribuidora, aunque también cuenta con generación, y atiende la zona metropolitana que representa alrededor del 75% del mercado eléctrico del país. Tanto INDE como EEGSA son empresas estatales, si bien esta última se rige por las leyes mercantiles aplicables a cualquier sociedad anónima.
- 1.32 El MEM no cuenta con la estructura, capacidad ni los recursos para ejercer de manera adecuada sus funciones; existe una confusión y mezcla de los roles normativo, regulatorio y empresarial, e ingerencia política en las decisiones empresariales y regulatorias, especialmente en la función regulatoria de fijación y aprobación de tarifas. Lo anterior también se refleja en el

exceso de personal en ambas empresas y en lo escaso de personal calificado.

- 1.33 El sistema no ha recibido mantenimiento adecuado, está deteriorado especialmente en transmisión, se encuentra sobrecargado y sus condiciones de confiabilidad son precarias. Existe equipo en operación que ya superó la vida útil, considerada normal. Las tarifas al consumidor se han mantenido por debajo de los costos de producción, y sin las medidas de reforma, tanto el INDE como la EEGSA se encauzarían dentro de un acelerado proceso de deterioro financiero. Parte importante de las pérdidas de la empresa EEGSA provienen de contratos con operadores privados en que las tarifas de compra contratadas para la generación son superiores a las tarifas a los consumidores.
- 1.34 Asimismo, el INDE, en el marco del Acuerdo Gubernativo 4-93, 1/ ha firmado contratos tipo "take or pay" con 12 generadores privados, por un total de 187 MW. Toda esta capacidad está prevista para entrar en el sistema antes de 1998, lo cual, unido a los compromisos del mismo tipo contraídos por la EEGSA, significa que haya una fracción importante con obligatoriedad de compra por parte de las empresas públicas (INDE y EEGSA).
- 1.35 Los compromisos de compra de capacidad y energía de largo plazo (la mayoría a 15 años) adquiridos a través de estos contratos, definen un punto de partida que limitará la competencia por algún tiempo, y afectará el proceso de privatización de la distribución.

Las proyecciones de crecimiento de la demanda de energía eléctrica para los próximos 10 años, alrededor del 6,5% anual, requerirán inversiones por US\$1650 millones, o sea, un promedio anual de US\$165 millones. El componente principal (75%) son las adiciones de generación, las cuales se espera sean ejecutadas por la inversión privada.

2. Problemas en el sector de hidrocarburos

- 1.36 Guatemala produce unos 18.000 b/d de petróleo pesado para la exportación. El Decreto Ley 109-83 y sus reglamentos principales de 1983/84 todavía constituyen el marco legal para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en Guatemala. Durante los últimos años la industria petrolera internacional ha mostrado escaso interés en las áreas ofrecidas para exploración en el país. La legislación y las condiciones contractuales son anticuadas y no competitivas a nivel mundial.

1/El Acuerdo Gubernativo 4-93, aprobado en febrero de 1993, faculta al INDE para que sin llenar los requisitos de cotización y licitación contrate en forma directa la compraventa de potencia y energía eléctrica con personas individuales o jurídicas que estén en capacidad de vender la potencia y energía eléctrica que el país necesita.

- 1.37 En los años recientes el consumo de derivados ha aumentado fuertemente, y el valor de las importaciones de hidrocarburos alcanzó alrededor del 12,5% de las divisas generadas por exportaciones de bienes.
- 1.38 Hasta 1992, Guatemala era un caso típico de regulación y control de la cadena de comercialización. El Estado tenía el monopolio de importación, la refinería operaba con ganancias garantizadas, y los distribuidores, transportistas y expendedores tenían márgenes y precios controlados. No obstante que a partir de 1992, se eliminó el monopolio de importación y, que en 1994, se liberaron los precios y márgenes de la mayoría de los productos, la ausencia de condiciones adecuadas para el funcionamiento de un mercado competitivo ha impedido que las reformas se reflejen en cambios significativos en la estructura y niveles de precios. La aplicación del sistema es voluntaria y, en la práctica, los cálculos de precios se basan en precios sustancialmente más altos que los de la Costa del Golfo (postings del Caribe) establecidos por empresas transnacionales que dominan el mercado.
- 1.39 La estructura del mercado se caracteriza por la presencia de un número limitado de empresas que tienen la propiedad de la infraestructura existente. La refinería, propiedad de una petrolera extranjera, opera bajo un contrato de concesión que expira en 2002 y otorga, entre otras ventajas, un arancel de protección del 10% sobre la importación de derivados, a favor del petróleo importado por la refinería. Otras dos empresas internacionales operan pequeñas terminales de importación, y junto con la refinería controlan el sistema de comercialización de todos los productos con excepción del gas licuado.
- 1.40 La estructura oligopólica del mercado, la ausencia de un marco legal moderno, y la presencia de una burocracia estatal poco flexible no ha permitido que las medidas de desregulación atraigan nuevos participantes en la cadena del suministro. Se estima que esta falta de competencia, representa un costo adicional de alrededor de US\$40 millones para los consumidores del país.
- 1.41 Por lo tanto, además de un marco legal moderno, la reforma del sector requiere de una estructura regulatoria e institucional que aumente la eficiencia a través de la promoción de la competencia, y esto requiere la presencia de mercados sin empresas dominantes y sin barreras a la entrada. Recientemente, por lo menos dos grupos de empresas nacionales e internacionales han expresado interés de establecer terminales de importación independientes, ofreciendo sus servicios a cualquier importador y/o consumidor en términos competitivos.

3. Problemas del entorno de inversión

- 1.42 Desde este punto de vista, la razón de ser del Programa está en la falta de dinamismo de la inversión privada, como consecuencia de la falta de adecuación en los marcos legales, institucional y

estadístico, requerido por las nuevas condiciones imperantes en la economía mundial y nacional.

- 1.43 La legislación nacional: (i) en el caso de la propiedad intelectual, no existe o está desactualizada para ser de alguna utilidad, dentro de los nuevos arreglos relacionados con la globalización de la economía mundial y el progreso tecnológico; (ii) en el caso de la inversión extranjera, la legislación está dispersa en diferentes cuerpos legales, introduce incertidumbre y eleva los costos de transacción; (iii) en el caso del consumidor y la competencia, la legislación no ofrece la protección apropiada a los consumidores y los productores, y tampoco reprime las prácticas anticompetitivas.

D. Operación propuesta

- 1.44 La operación consiste en un préstamo de rápido desembolso a la República de Guatemala, de \$100 millones del capital ordinario del Banco, a ser desembolsado en un primer tramo de US\$30, y tres tramos independientes por un total de US\$70 millones a ser desembolsados durante 1997 y 1998, una vez que se hayan alcanzado las metas de reforma correspondientes que se señalan en la Matriz de Política Sectorial (Anexo I). En total, el préstamo tendría un plazo de desembolso de treinta y seis (36) meses.
- 1.45 Para apoyar la reforma del entorno para la inversión, la operación incluye además (Ver Anexo III) una propuesta para aprobar una Cooperación Técnica Reembolsable de US\$7,65 millones del capital ordinario del Banco, y para apoyar la incorporación del sector privado en Aviación Civil (Ver Anexo IV), una Cooperación Técnica No Reembolsable de US\$1,15 millones del FOMIN (Ventana I Facilidad de Cooperación Técnica).

E. Racionalidad del préstamo sectorial

- 1.46 La naturaleza estructural de los problemas a resolver, y el tipo de financiamiento propuesto son consistentes con el programa adoptado y las necesidades fiscales y de balanza de pagos que resultan de las reformas. En efecto, las reformas estructurales propuestas tendrán un impacto fiscal positivo, sin embargo, durante la ejecución del programa, al mismo tiempo que el Gobierno debe incrementar el gasto en los sectores sociales para enfrentar los compromisos relacionados con los acuerdos para consolidar la paz, desde el punto de vista estricto de la posición de caja de las finanzas públicas, durante el período de ejecución, el programa tendrá un impacto desfavorable sobre los ingresos del Gobierno Central.
- 1.47 Desde el punto de vista de los ingresos, las reformas propuestas terminarán con las transferencias de recursos de GUATEL y de la DGAC al Gobierno Central, y desde el punto de vista de los gastos, los mismos deberán aumentar las necesidades de recursos para

liquidar el pago de los pasivos laborales relacionados con la reforma y privatización de las empresas públicas.

- 1.48 Los impactos y presiones fiscales anteriores que son usuales en este tipo de programas, no se verán necesariamente aliviados por el ingreso de recursos externos similares a los que se han observado en otros programas de privatización en la región. Esto debido a que, en la definición del programa de reforma, el Gobierno ha privilegiado los objetivos de eficiencia y competencia, y las privatizaciones no incluyen los incentivos de renta asociados con derechos de explotación con exclusividad. Asimismo, el valor de las concesiones se verá probablemente afectado por los compromisos de inversión que deberán asumir los eventuales inversionistas.
- 1.49 Asimismo, y por las razones que se señalaron anteriormente relacionadas con el programa macroeconómico, el Gobierno usará alrededor del 50% de los recursos que se obtengan de las privatizaciones para reducir la deuda interna. Esta reducción en la deuda interna podría representar un ahorro en el pago de intereses de alrededor de US\$150 millones. Paralelamente, el saldo remanente de los recursos que resulten de las privatizaciones se usará para apoyar los gastos relacionados con la consolidación del programa de paz. En ausencia de estos recursos, si Guatemala financiara esos gastos con crédito externo, se estima que debería pagar alrededor de US\$140 millones en intereses.
- 1.50 Por estas razones, el financiamiento propuesto del Banco es un componente indispensable del apoyo externo para viabilizar las reformas estructurales y los beneficios fiscales y de balanza de pagos justifican el esquema de financiamiento propuesto.

F. Resultados del Programa e impactos de desarrollo

- 1.51 Se espera que la participación del sector privado, permitirá reducir la carga fiscal, incrementar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación de los servicios, y recuperar costos, incluyendo los relacionados con las actividades para proteger los recursos naturales. La reforma del sector de hidrocarburos debe permitir que se reduzcan los costos de importación de combustibles, y reducciones en los precios internos. La reforma del entorno para la inversión, debe incrementar los flujos de inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la tasa de inversión.

G. Lecciones aprendidas

- 1.52 Probablemente, la lección más importante que se ha tenido en cuenta al diseñar la operación se relaciona con la propiedad del programa de reforma, y con la necesidad de que el Poder Ejecutivo tenga la capacidad, y esté en condiciones de dar dirección y asumir los costos relacionados con la implementación del programa.

En este sentido, durante la preparación del programa, el Banco se ha asegurado de que las reformas propuestas sean parte integral del programa de gobierno, y de que las estrategias y alcance de las reformas sean las más adecuadas para el momento y la realidad que actualmente vive el país. Esto ha sido particularmente relevante para seleccionar los sectores y el alcance de las reformas en cada uno de ellos. La labor del Banco se ha focalizado en dar el apoyo técnico necesario para diseñar el programa, y asegurar la consistencia interna del mismo, y viabilizar su implementación.

- 1.53 Con respecto al diseño de la operación, y basado en experiencias anteriores en que las reformas incluyen una cantidad plural de sectores independientes, y en los cuales las reformas tendrán un ritmo de ejecución propio, el seguimiento y monitoreo del programa, y la estructura de los desembolsos se ha diseñado alrededor de una Matriz de Políticas simple y flexible con tramos flotantes, y se ha hecho énfasis en los resultados finales y en hitos que den un grado de seguridad sobre la irreversibilidad del avance del programa.
- 1.54 Con respecto a la ejecución del programa, la experiencia muestra dos áreas que requieren atención especial: (i) una es la falta de experiencia nacional para la administración y gerencia de recursos en programas tan complejos como éste y la complejidad de la legislación nacional en materia de contratación de consultores; (ii) la otra área de atención es la relacionada con la debilidad institucional de los organismos del Estado para implementar programas de esta naturaleza. En este sentido, la escala de salarios y las restricciones presupuestarias no permiten retener recursos humanos calificados, ni la disponibilidad de los equipos y materiales adecuados. Para resolver el primero de los problemas el esquema de ejecución incorpora la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y para atender la segunda preocupación el programa incluye la creación de una Unidad Ejecutora que se financiaría con recursos de la contrapartida y del préstamo de cooperación técnica del programa.

II. PROGRAMA DE REFORMA SECTORIAL

- 2.1 La reforma de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, y aviación civil tiene por objeto aumentar la cobertura, incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la prestación, reducir los costos relacionados con la prestación, y a través de la recuperación de los costos de producción, asegurar el desarrollo sustentable de estos sectores. La reforma del Entorno para la Inversión tiene por objeto desarrollar y fortalecer la libre competencia, desmonopolizar los mercados y promover la inversión del sector privado.
- 2.2 En los sectores de *infraestructura*, las reformas contemplan la adopción de un nuevo marco legal para: (i) reformar los marcos regulatorios y desmonopolizar y abrir los sectores a la libre competencia; (ii) separar las funciones de formulación y definición de políticas, regulación, y prestación directa de los servicios; (iii) establecer la función de regulación en entes técnicos, pequeños y especializados, autónomos e independientes; (iv) incorporar al sector privado en el financiamiento, expansión y prestación directa de los servicios. En el *sector de hidrocarburos* se fortalece el marco regulatorio para la comercialización.
- 2.3 La reforma del *Entorno para la Inversión* contempla la adopción de un marco legal para: (i) dar certeza jurídica al inversionista; (ii) robustecer la protección de los derechos de autor y derechos conexos, patentes y marcas; (iii) establecer mecanismos legales y administrativos que otorguen trato uniforme a los inversionistas nacionales y extranjeros; (iv) establecer mecanismos ágiles y transparentes para resolver controversias; y (v) reprimir prácticas desleales de mercado y proteger a los consumidores. 2/
- A. Sector de aviación civil
1. Objetivos del subprograma
- 2.4 Para resolver los problemas estructurales que enfrenta el sector de Aviación Civil, la reforma tiene por objeto: (i) transferir la operación, desarrollo y financiamiento de la expansión de la capacidad de infraestructura en transporte aéreo al Sector Privado; y (ii) fortalecer la DGAC para cumplir eficientemente con sus responsabilidades de formulación de políticas y de regulación.
- 2.5 Las metas principales de la estrategia son las siguientes:
- a. **La Reforma del Marco Institucional y Jurídico** para redefinir los roles del sector público y del sector privado, establecer la competencia de la nueva Dirección de Aviación Civil (DAC),

2/ Los elementos de política y el alcance del programa de reforma del entorno para inversión se incluyen en el Anexo III y en el Apéndice 1 de ese Anexo.

para la reforma del marco regulatorio, y para la apertura del sector a la participación privada en la provisión de los servicios aeroportuarios y los de navegación aérea.

- b. **El Fortalecimiento Institucional de la DGAC** para que pueda ejercer adecuadamente las funciones de regulación técnica y económica. Este elemento de la estrategia contempla la reestructuración completa de la actual DGAC, así como la actualización y la mecanización de sus normas y procedimientos (en cumplimiento con los estándares OACI) ^{3/}, y la dotación de sistemas de información gerencial y de entrenamiento adecuado en esta área. Asimismo, la capacitación incluye el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización y monitoreo de los aspectos ambientales en la DGAC.
- c. **Incorporación del sector privado.** (i) **Aeropuertos** La estrategia propone concesionar al sector privado, tal como están en la actualidad, la operación, desarrollo, mantenimiento y explotación de La Aurora, y si es factible de los aeropuertos de San José y Santa Elena. En caso de que el análisis técnico y financiero concluya de que es factible, también el mantenimiento y desarrollo del resto de los aeropuertos del SNA (i.e., pequeñas pistas de aterrizaje y aeropuertos secundarios) sería financiado a través del posible pago del canon de concesión por parte del concesionario de los tres principales aeropuertos. Este canon se constituiría en un fondo de desarrollo aeroportuario para hacer frente a los gastos de mantenimiento y operación del resto del sistema (menos de 2,5% de todo el movimiento del sistema). (ii) **Control de Tráfico Aéreo** La estrategia propone además, explorar la posibilidad de traspasar al sector privado las responsabilidades de financiamiento, expansión y operación de los servicios de control de tráfico aéreo. Sin embargo, a diferencia de los aeropuertos, los servicios de navegación aérea para el caso de Guatemala, muy posiblemente no provean de suficientes flujos de ingresos como para cubrir costos de capital (i.e., adquisición y financiamiento de equipos) luego de hacerle frente a los costos de operación.

2. Elementos de política del subprograma

- 2.6 El proyecto de ley propuesto establece un nuevo marco regulatorio que se fundamenta en principios tales como: el fomento a la competencia, la promoción de la eficiencia mediante mecanismos de mercado, la apertura del mercado apoyando una política de cielos abiertos y la minimización de la discrecionalidad regulatoria, definiendo el ámbito de actuación del Estado con respecto al

^{3/}La revisión y actualización de los procesos administrativos y de control, que aseguren la aplicación de las normas y regulaciones emanadas de la homologación fijada por la OACI. La adopción de los estándares internacionalmente aceptados, fijados en los 18 Anexos de la OACI. La instrumentación de mecanismos de comunicación y actualización con los organismos internacionales.

transporte aéreo, aeropuertos y aeródromos, servicios de navegación y control de tráfico aéreo.

- 2.7 El proyecto reconoce que la eficiencia del sector se puede incrementar mediante el fomento y promoción de la competencia, por lo que la regulación se minimiza. De ahí, que el Anteproyecto de Ley establece el principio de "libertad de competencia" en cuanto a la prestación de los servicios relacionados con las actividades de aeronáutica, así como la primacía que la ley dará a la libre negociación de los cargos y tarifas por los servicios contemplados en la ley. Para el caso en que falla la libre negociación, el proyecto establece mecanismos de arbitraje eficientes para dirimir disputas, los cuales se detallan en el mismo.

3. Plan de Acción para la reforma y estado de avance del subprograma

- 2.8 El Plan de Acción para el componente de privatización incluye los siguientes elementos: (i) enviar al Congreso para aprobación el nuevo marco legal; (ii) preparar una concesión a largo plazo para transferir al sector privado la operación, explotación y desarrollo del aeropuerto La Aurora; y dependiendo de los resultados de las evaluaciones técnicas incluidas en el programa, la concesión de otros aeropuertos del país.
- 2.9 La posible concesión incluye todas las actividades (aeronáuticas y comerciales) desde el momento que la aeronave toca la terminal (puente de embarque, puerta o túnel de acceso), hasta el momento que la aeronave con pasajeros/carga a bordo abandona la terminal, y compromisos de inversión por parte del concesionario para desarrollar la infraestructura aeroportuaria y atender los incrementos de demanda en función de los estándares internacionales de aplicación. Asimismo, **la concesión requiere la presencia de un operador aeroportuario internacional, y se otorgaría a través de un proceso de licitación pública internacional.** Adicionalmente, se explorará la factibilidad y los mecanismos para viabilizar la concesión al sector privado de los servicios de control de tráfico aéreo.
- 2.10 El Plan de Acción para el fortalecimiento institucional de la DGAC incluye la reorganización de la DGAC para adecuarla al nuevo marco legal, el desarrollo de normas y estándares técnicos compatibles con las normas internacionales, el fortalecimiento de la capacidad para fiscalizar y monitorear los aspectos ambientales de las concesiones, y el equipamiento y capacitación de la DGAC. A la fecha, con el apoyo del Banco, ya está preparado el Anteproyecto de Ley, y se han acordado con el Banco los borradores de las invitaciones y de los términos de referencia para las asesorías para incorporar al sector privado (Ver Anexo III).

- 2.11 Para la ejecución futura del mismo, se cuenta con el apoyo propuesto para una donación de US\$1,15 millones del FOMIN, con US\$1,80 millones de los recursos del préstamo de cooperación técnica, y con US\$0,90 millones de los recursos de contrapartida del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas (MCTOP), y de la DGAC.
- 2.12 Los recursos del préstamo de rápido desembolso están condicionados al logro de dos de los objetivos directos el programa. Uno, a través de la aprobación de una Ley de Aviación Civil (una de las condiciones previas al desembolso del primer tramo) en términos esencialmente similares a los contenidos en el proyecto que ya se ha acordado con el Banco. Otra, específicamente para aprobar el desembolso de US\$25 millones de uno de los tres tramos flotantes propuestos, a través de la conclusión del subprograma para la incorporación del sector privado (Ver Anexo I Matriz de Política Sectorial). Se espera que esa acción esté concluida hacia fines del primer semestre de 1998.

B. Sector telecomunicaciones

1. Objetivos del subprograma

- 2.13 La reforma de las telecomunicaciones tiene por objeto aumentar la cobertura y reducir el costo de las telecomunicaciones en el país, transferir las responsabilidades de financiar, expandir y prestar los servicios de telecomunicaciones al sector privado, y reducir la participación del sector público exclusivamente a las funciones relacionadas con la formulación de políticas y la regulación.

2. Elementos de política del subprograma

- 2.14 Los elementos de política sectorial incluyen como elemento central la desmonopolización de las telecomunicaciones; la venta de un interés mayoritario de GUATEL a un operador privado; y la liberalización para la asignación eficiente del Espectro Radioeléctrico. Además, la regulación de las telecomunicaciones queda a cargo de la SIT, recientemente creada por ley, encargada de garantizar la interconexión de las redes públicas y la desagregación de la red; y se crea el Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FDT), para expandir la cobertura en áreas rurales.
- 2.15 El programa se apoya en el Decreto Ley 94-96 Ley General de Telecomunicaciones recientemente promulgado por el Poder Ejecutivo el 18 de noviembre de 1996, y en la modificación de las disposiciones vigentes relacionadas con la enajenación y transferencia de bienes del Estado en la Ley de Contratación del Estado.
- 2.16 La Ley General de Telecomunicaciones establece un marco regulatorio que se apoya en la integración de tecnología de las telecomunicaciones con la de informática, y en los cambios tecnológicos que han reducido drásticamente las barreras para

operar en el sector. Por lo tanto la ley establece la **libre competencia en el mercado, y reduce el ámbito de regulación al acceso a recursos esenciales**. Los precios y condiciones de acceso a recursos esenciales serán negociados entre las partes. En caso de no lograr acuerdo, el conflicto es resuelto por la SIT. La ley reduce a un mínimo la discrecionalidad del regulador, y establece explícitamente los Costos Incrementales Promedios de Largo Plazo (CIPLP), para el cálculo de los cargos de acceso que empleará la SIT para determinar los cargos correspondientes.

- 2.17 Finalmente, la ley manda la creación del FDT con el objeto de promover el desarrollo del servicio telefónico en áreas rurales y/o urbanas de bajos ingresos. El fondo será capitalizado con recursos del otorgamiento de títulos de usufructo del espectro radioeléctrico, los intereses que generen los recursos, y las transferencias del Gobierno y las donaciones de otras entidades a su favor.
- 2.18 Con respecto al Espectro Radioeléctrico, la ley introduce un marco basado en el mercado para su asignación, limitando el papel de la SIT a seguir procedimientos que están claramente establecidos en la ley. La ley establece derechos de usufructo que serán otorgados mediante subastas de títulos, que funcionarán como títulos de valores transferibles y negociables. Los títulos de usufructo no están restringidos a un uso específico o a una tecnología particular; los títulos son otorgados por quince años, son renovables, y son transferibles a través de venta o arriendo.
- 2.19 Los elementos distintivos más importantes de esta estrategia con respecto a otras experiencias en este sector son: (i) que se ha privilegiado el objetivo de eficiencia y desarrollo del sector con la adopción de un esquema de competencia y **sin periodo de exclusividad** durante el periodo inicial; y (ii) como resultado de lo anterior, que la reforma requiere e incluye el **rebalanceo total de las tarifas de telecomunicaciones** como condición previa a la apertura del sector a la libre competencia.

3. Plan de Acción para la reforma y estado de avance del subprograma

- 2.20 En el contexto de la nueva Ley de Telecomunicaciones, GUATEL ya ha ajustado tarifas de larga distancia internacional y las del servicio local previo a que entren en vigencia la obligatoriedad de interconexión de redes y el acceso a recursos esenciales.
- 2.21 Junto con la promulgación de la Ley, la SIT ha entrado en funciones, se ha designado al Superintendente, y se ha aprobado el traspaso de recursos del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) a la SIT para su funcionamiento durante el primer año.

- 2.22 Como parte del componente de privatización de GUATEL, ya se contrató al Banco de Inversión. Con el rebalanceo de las tarifas se han eliminado los subsidios cruzados y la expansión futura de la telefonía local se apoya íntegramente en las tarifas del servicio local. La privatización tiene por objeto incorporar a un operador estratégico con control de la operación de la empresa, pero el Gobierno no ha tomado una decisión sobre la estrategia de mercado más adecuada para la venta de las acciones de GUATEL. Los trabajadores de GUATEL retendrían un 5% de la propiedad de GUATEL.
- 2.23 Los recursos del préstamo de rápido desembolso están relacionados con dos objetivos importantes del programa. El primero, por la aprobación de una Ley General de Telecomunicaciones (una de las condiciones para presentación al Directorio). El segundo, para aprobar el desembolso de US\$20 millones de uno de los tres tramos flotantes propuestos, a través de la conclusión del subprograma de privatización del GUATEL (Ver Anexo I Matriz de Política Sectorial). De acuerdo con el cronograma, la privatización ocurriría durante el tercer trimestre de 1997, y los recursos del financiamiento relacionado con la reforma en este sector podrían ser desembolsados durante el segundo semestre de 1997.
- 2.24 Hasta este momento el Gobierno ha contado en parte con el apoyo técnico y financiero de AID, pero ha recurrido principalmente al uso de recursos propios de GUATEL para la preparación y ejecución de varios de los componentes de este programa, incluyendo la preparación de la Ley General de Telecomunicaciones, el registro de solicitudes del espectro, y el presupuesto de funcionamiento de la SIT para 1997. La ejecución de las acciones pendientes de este subprograma se financiarán con US\$2,96 millones incluidos en el TAL del BIRF.

C. Sector eléctrico

1. Objetivos del subprograma

- 2.25 La reforma de la industria eléctrica tiene por objeto aumentar la cobertura y la eficiencia en la prestación de los servicios a través de la sustitución de los monopolios vertical y horizontalmente integrados que hoy existen, por mercados de electricidad libres y competitivos, y mediante la incorporación del sector privado en el financiamiento, expansión, y prestación directa de los servicios.
- 2.26 La reforma propuesta es consistente con los objetivos y elementos del proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC) ya que además de la separación vertical de los segmentos de actividad (Generación, Transmisión y Distribución), prevé que los consumidores (empresas distribuidoras y grandes consumidores) puedan optar por adquirir su suministro de generadores externos al país. No obstante, al igual que en otros países, será necesario profundizar el proceso de reforma para

evitar la propiedad cruzada, y asegurar la autonomía del Ente Regulador.

2. Elementos de política del subprograma

- 2.27 El programa se apoya en el Decreto Ley 93-96 Ley General de Electricidad recientemente promulgado por el Poder Ejecutivo el 15 de noviembre de 1996, y en la modificación de las disposiciones vigentes relacionadas con la enajenación y transferencia de bienes del Estado en la Ley de Contratación del Estado recientemente aprobados por el Congreso.
- 2.28 El nuevo marco legal establece la separación de las funciones de formulación de políticas y de regulación, que permanecen en manos del Estado, de las de financiamiento y prestación directa de los servicios, que en principio se transfieren al sector privado. La definición y formulación de políticas es responsabilidad directa del MEM.
- 2.29 Con respecto a la función de regulación, contrariamente a lo que hubiera sido deseable, el Gobierno no consiguió el apoyo necesario en el Congreso (Mayoría calificada) para aprobar la creación de un ente autónomo e independiente. La Ley General de Electricidad debió limitarse a establecer un ente regulador, la CNEE como un órgano adscrito al MEM, con financiamiento propio (0,3% de la facturación de las empresas reguladas). Consistente con los objetivos de política del Gobierno, la CNEE gozará de la autonomía e independencia necesaria para ejercer sus funciones, pero es claro que esta solución es una alternativa transitoria a la espera de una coyuntura política que permita la creación de una CNEE autónoma e independiente.
- 2.30 La ley establece la separación vertical de las actividades de generación, transmisión y distribución, la desregulación de precios para ventas de energía a distribuidores y grandes consumidores en el mercado mayorista, la creación de un mercado horario de energía, el acceso libre a las redes de transmisión y distribución, y el establecimiento de una política tarifaria que regule separadamente las actividades de transmisión y distribución con criterios de eficiencia.
- 2.31 Con relación a las tarifas de los consumidores finales en sus componentes de potencia y energía serán calculadas por la CNEE, como la suma del precio ponderado de todas las compras del distribuidor referidas a la entrada de la red de distribución y del Valor Agregado de Distribución. A su vez, la Ley General de Electricidad establece que las compras de electricidad por parte de los distribuidores de Servicio de Distribución Final se efectuarán mediante licitación abierta, y que toda la información relativa a la licitación y adjudicación de oferta será de acceso público.

- 2.32 La puesta en marcha del Mercado Mayorista es una condición indispensable para el éxito del programa. La base fundamental de la reforma está en la sustitución, en el reemplazo, de empresas horizontal y verticalmente integradas, por un mercado eléctrico en el que generadores, empresas distribuidoras, y grandes consumidores contratan energía libremente. El proyecto de ley establece un mercado con dos tipos de transacciones: unas para contratos a largo plazo libremente pactados, y otras para transacciones de corto plazo que sirven para conciliar las diferencias entre las transferencias de energía en la operación real y los valores contratados.
- 2.33 El funcionamiento efectivo y eficiente de ese mercado mayorista, elemento central de la reforma, requiere la separación de las actividades de generación, transmisión y distribución, y la separación de la propiedad en esas actividades, propiedad que en la actualidad se encuentra totalmente en poder del Estado. La Ley aprobada no prohíbe la propiedad cruzada, y sólo ordena la separación de empresas.
- 2.34 La reforma por lo tanto, se apoya por un lado en la separación vertical de las actividades de generación, transmisión, y distribución en el INDE, y en la privatización de las actividades de distribución del INDE y de la EEGSA. Los precios que surjan del funcionamiento de este mercado determinarán los incentivos para la eficiencia en la asignación y en la expansión del sistema eléctrico.
- 2.35 El proceso de reforma tendrá un largo período de maduración. La transformación del INDE y la privatización de la distribución de la EEGSA, son aspectos centrales de la reforma que sirven de base para justificar las metas específicas y la condicionalidad para el desembolso de los recursos de esta operación.
- 2.36 De manera paralela a estas actividades, para fortalecer las posibilidades de éxito del programa se ejecutarán acciones para: (i) fortalecer y capacitar la CNEE; (ii) racionalizar las tarifas y sanear la situación financiera de la EEGSA y el INDE; (iii) resolver adecuadamente la transferencia de los actuales contratos de generación privada a los futuros agentes de mercado; y (iv) la adecuación de las redes de transmisión y subtransmisión que se encuentran en un serio estado de deterioro.

3. Plan de Acción para la reforma y estado de avance del subprograma

- 2.37 Además de la aprobación de los cambios al marco legal, y la preparación de los reglamentos de la Ley General de Electricidad (Reglamento General, normas técnicas, y el Reglamento del Mercado Mayorista), el Gobierno ya ha tomado acciones importantes con el objeto de avanzar con las reformas. Específicamente, con el apoyo de la AID y del BIRF, se ha avanzado con el proceso de venta de

los activos de generación de la EEGSA, se ha iniciado la ejecución del Plan de Acción para la separación de los negocios de generación, transmisión, y distribución en el INDE, y EEGSA ya inició la implementación del ajuste de las tarifas de distribución.

- 2.38 Dos de las acciones anteriores son particularmente críticas para asegurar las probabilidades de éxito del programa. Una es la necesidad de resolver el traspaso de los contratos con generadores privados de EEGSA, y este es un tema que será resuelto durante la preparación de los términos de la privatización de la distribución de la EEGSA, y el otro es el tema de las tarifas de distribución de la EEGSA.
- 2.39 Con respecto a las tarifas, ya se ha iniciado la ejecución del programa para un reajuste del 27% en las tarifas eléctricas de la EEGSA y del 22% en el caso del INDE. Con el reajuste, las tarifas de la EEGSA tendrán un nivel equivalente al 97% de la tarifa económica, y las del INDE en un 95%. Las nuevas tarifas debieran permitir que la EEGSA elimine totalmente las pérdidas financieras proyectadas para el ejercicio presupuestario de 1997. A la fecha, el ajuste ya implementado durante el primer trimestre de 1997 ha reducido las pérdidas financieras en un 52%.
- 2.40 Los recursos del préstamo de rápido desembolso están relacionados de la siguiente manera con los objetivos del programa, el primer tramo, por la aprobación de una Ley General de Electricidad, y por el reajuste del pliego tarifario de la distribución eléctrica (una de las condiciones para presentación al Directorio). El desembolso de US\$25 millones de uno de los tres tramos flotantes propuestos, una vez que esté concluida la separación vertical y horizontal de los negocios de INDE y EEGSA, que se haya concluido la privatización de la distribución de EEGSA (Ver Anexo I Matriz de Política Sectorial); y está en funcionamiento el Administrador del Mercado Mayorista. De acuerdo con el cronograma, este tramo probablemente se desembolsaría el primer semestre de 1999.
- 2.41 La ejecución del programa de reforma, y en particular las acciones descritas anteriormente, se financiará con US\$5,5 millones de recursos incluidos en el TAL del Banco Mundial, y recursos adicionales de la AID para la desincorporación de las unidades de generación de la EEGSA.

D. Sector hidrocarburos

1. Objetivos del subprograma

- 2.42 El Programa tiene por objeto fomentar el desarrollo de un mercado libre y competitivo que garantice el suministro eficiente de productos petroleros y de manera compatible con la protección del medio ambiente. El programa de reforma incluye medidas legislativas y regulatorias, el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la gestión de la Dirección General de

Hidrocarburos (DGH) del MEM, en su capacidad de agencia de control y fiscalización, y de promotor y ventanilla única para los inversionistas.

2. Elementos de política del subprograma

- 2.43 Con apoyo del Banco, el gobierno ha desarrollado un *Proyecto de Ley de Comercialización* que tiene por objeto establecer un marco para promover la libre competencia, agilizar el otorgamiento de licencias para participar en las diversas actividades de la cadena de suministro de hidrocarburos, definir claramente las responsabilidades del Estado, remover las barreras a la entrada de nuevos operadores, y establecer parámetros para asegurar y controlar la calidad de los productos petroleros. Se propone limitar el rol del Estado al otorgamiento de licencias a operadores privados, y al monitoreo y supervisión de las actividades. La adopción de un marco legal que agrupe las disposiciones relacionadas con la comercialización, se justifica por la necesidad de dar fuerza a los organismos del Estado encargados de regular y sancionar conductas anticompetitivas, y de ordenar una cantidad plural de disposiciones pertinentes que se encuentran dispersas en varias leyes y reglamentos.

3. Plan de Acción para la reforma y estado de avance del subprograma

- 2.44 El fortalecimiento institucional busca eliminar las barreras burocráticas para los participantes y nuevos inversionistas en la cadena de abastecimiento y modernizar la gestión del ente regulador para el subsector. El programa incluye el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DGH, la organización del banco de datos de exploración y explotación, el desarrollo de programas de capacitación de personal, y la modernización de equipamiento.
- 2.45 Para resolver problemas actuales con el área de exploración y producción y para remediar la falta de reglamentación para la comercialización de productos petroleros, se propone elaborar puntualmente normas ambientales para el subsector. La cooperación técnica incluye el apoyo necesario para elaborar una estrategia ambiental y los reglamentos ambientales.
- 2.46 Para comenzar a resolver el problema de falta de interés demostrado por empresas internacionales de alta reputación y capacidad de participar en exploración en el país, con apoyo de la cooperación técnica, el gobierno propone elaborar una estrategia para la promoción de inversiones en la exploración de áreas ofrecidas a empresas internacionales, con una estructura institucional que pueda responder de manera eficiente y efectiva a la dinámica del sector, mediante el esquema de una ventanilla única.

- 2.47 Para reforzar las funciones de fiscalización y planificación del Gobierno, se proporcionará apoyo a la DGH para una asesoría en la compilación, análisis y diseminación de datos estadísticos, incluyendo información sobre precios, así como en actividades de seguimiento y revisión de indicadores de eficiencia y competencia. La ejecución de estas dos actividades cuenta con fondos de la cooperación técnica.
- 2.48 El Proyecto de Ley de Comercialización se encuentra pendiente en el Congreso y se espera su aprobación hacia el tercer trimestre del año. Una vez aprobado, paralelamente al desarrollo de los elementos de reforma descritos en la sección anterior, con apoyo de la cooperación técnica, se prepararán los reglamentos así como las normas y especificaciones técnicas requeridas para completar la reforma del marco legal de la parte de comercialización.

III. FINANCIAMIENTO Y EJECUCION

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El Gobierno de Guatemala será el prestatario del préstamo propuesto. El ejecutor del Programa será el ME, a través de la UCP.
- 3.2 El ME fue creado el 3 de mayo de 1945, mediante el Decreto Gubernativo N°28-45. Sus principales funciones incluyen el marco jurídico relativo a la inversión extranjera y nacional en el país; las política de protección al consumidor, el fomento a la competencia y represión de la competencia desleal; negociar los convenios y tratados de comercio internacional bilateral y multilateral y, encargarse de su posterior ejecución; promover la inversión extranjera, el desarrollo industrial y comercial y proponer las políticas para su ejecución; y formular y ejecutar la política arancelaria del país.
- 3.3 La UCP será formada dentro del ME exclusivamente para los fines del Programa y actuará como tal, tanto para los efectos del préstamo sectorial de rápido desembolso, como asimismo para el préstamo de cooperación técnica y la donación del FOMIN.
- 3.4 Con respecto al préstamo de rápido desembolso, la UCP coordinará la ejecución de las actividades del programa con el MEM; el MCTOP; GUATEL; el INDE; la EEGSA; la DGAC y con el Comité Específico de Desincorporación (CEDE), de la Oficina del Comisionado para la Modernización del Organismo Ejecutivo. Para la coordinación y desarrollo de las políticas de reforma, la UCP tendrá las siguientes funciones específicas: (i) el seguimiento de la ejecución del Programa, incluyendo todas aquellas labores relacionadas con las condiciones para el desembolso de los recursos del préstamo sectorial, del préstamo de cooperación técnica del Banco, y de la donación del FOMIN; y (ii) coordinar y preparar la documentación de respaldo para la presentación de las solicitudes de desembolso al Banco.
- 3.5 Para los efectos de la ejecución del préstamo de cooperación técnica y de la donación del FOMIN, las responsabilidades de la UCP se describen en los Anexos III y IV respectivamente.
- 3.6 El MCTOP, tendrá la responsabilidad técnica de la ejecución del programa en los sectores de Telecomunicaciones y Aviación Civil, el MEM tendrá la responsabilidad técnica del programa para la reforma de los sectores de Electricidad e Hidrocarburos, y el Ministerio de Economía tendrá la responsabilidad técnica del programa relacionado con el Entorno para la Inversión.

B. Financiamiento de la Operación

- 3.7 La operación propuesta consiste en un préstamo de rápido desembolso a la República de Guatemala de US\$100,0 millones con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria, a ser desembolsados en un primer tramo de US\$30 millones, y tres tramos flotantes por un total de US\$70 millones a ser desembolsados independientemente una vez que se hayan logrado los objetivos que se señalan en la Matriz de Política Sectorial (Anexo I). El préstamo tendría un plazo de desembolso de treinta y seis (36) meses.
- 3.8 El plazo de desembolso y la estructura propuesta es consistente con la estructura del programa, y el alcance y complejidad de las actividades involucradas en la ejecución del mismo.
- 3.9 La operación también incluye una propuesta para aprobar un Préstamo de Cooperación Técnica de US\$7,65 millones y una Cooperación Técnica no reembolsable de US\$1,15 millones del FOMIN. El detalle de éstas, se incluye en los Anexos III y IV respectivamente de este documento.

C. Estado de avance del cumplimiento de la condicionalidad para presentación al Directorio y para el desembolso del primer tramo de los recursos del financiamiento

- 3.10 La Ley General de Telecomunicaciones, y la Ley General de Electricidad ya han sido promulgadas por el Ejecutivo. El Gobierno cuenta ya con el Anteproyecto de Ley de Aviación Civil, y el Anteproyecto de Ley de Comercialización de Hidrocarburos. Estos dos proyectos legales sólo requieren mayoría absoluta para ser aprobados en el Congreso. Los Ministerios respectivos han dado su visto bueno en principio a los mismos, y se espera que sean aprobados por el Congreso durante el primer semestre de 1997.

D. Aspectos Ambientales

- 3.11 El CMA, en su sesión del 29 de agosto de 1996, acordó clasificar esta operación en la Categoría III, y el CESI, el 14 de marzo aprobó el Informe Ambiental y Social, incluyendo los Términos de Referencia para la preparación de las evaluaciones y las auditorías ambientales.
- 3.12 Para atender los problemas relacionados con los aspectos ambientales del programa de reforma, se han tomado las siguientes acciones: (i) La Carta de Política Sectorial incluye referencias precisas al alcance y contenido de los elementos de política del programa para atender los aspectos ambientales; y (ii) el Plan de Operaciones de la Cooperación Técnica incluye explícitamente los recursos para financiar la preparación de las Evaluaciones de los Pasivos Ambientales, para la preparación de los Términos de Referencia de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), para reglamentar los aspectos ambientales de las leyes sectoriales, y

para fortalecer la capacidad de monitoreo y fiscalización del(los) ente(s) encargado(s) de los aspectos ambientales.

- 3.13 Asimismo, la presentación de la operación para la consideración del Directorio del Banco, y por lo tanto para iniciar el desembolso de los recursos del préstamo, está sujeta a la aprobación de las leyes sectoriales en cada uno de los sectores. En el caso del sector eléctrico, la Ley General de Electricidad establece que los proyectos de generación y de transporte de electricidad deberán adjuntar la Evaluación de Impacto Ambiental respectiva, la que será objeto de dictamen de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). En el caso de la comercialización de hidrocarburos, además de los estudios de impacto ambiental, el proyecto de ley establece que todas las instalaciones y equipos y actividades relacionadas con la cadena de comercialización deberán cumplir, entre otras, con las obligaciones de protección de los recursos naturales establecidos en los reglamentos de esa y cualquier otra ley aplicable o norma de entidades competentes. Asimismo, este mismo anteproyecto establece la obligación de permitir el libre acceso para inspeccionar operaciones, instalaciones y equipos relacionados con las actividades de comercialización. En el caso del proyecto de ley de aviación civil, el proyecto establece igualmente el libre acceso para objetos de inspección, y la obligación de cumplir con los requisitos específicos que establece la OACI.
- 3.14 Asimismo, como parte de la evaluación de las solicitudes de desembolso de los tramos siguientes ("tramos flotantes"), se verá que las normas ambientales del sector correspondiente estén vigentes, o en su defecto, que las mismas estén contenidas en los contratos de participación que se celebren con el sector privado. Asimismo, esa normativa deberá estar apoyada por la existencia de un ente regulador o supervisor competente, o en su defecto, por la preparación de evaluaciones ambientales independientes.
- 3.15 El organismo ejecutor, sobre la base de términos de referencia debidamente preparados, contratará servicios de consultoría para preparar el diagnóstico de las condiciones preexistentes, la identificación de soluciones y asignación de responsabilidades, y para preparar los términos de referencia para las evaluaciones de los impactos ambientales de las nuevas actividades a transferir al sector privado. Las consultorías aportarán antecedentes, recomendaciones, mecanismos, etc. para atender, entre otros, dos objetivos principales: (i) reglamentar los aspectos ambientales de las leyes sectoriales; y (ii) para incorporar los aspectos ambientales en los contratos de participación del sector privado en los sectores.
- 3.16 Las evaluaciones incluirán:
 - a. la identificación y caracterización de los aspectos ambientales relacionados con la incorporación del sector privado en los sectores de hidrocarburos, electricidad, y aviación, incluyendo

la identificación de los riesgos, la asignación de los costos respectivos, las obligaciones de inversión, y los instrumentos y mecanismos para la recuperación de los costos;

- b. las actividades ambientales a ser consideradas en los pliegos de licitación y contratos, para la privatización de los servicios públicos involucrados, indicando con claridad en cada pliego de concesión y luego en el contrato respectivo, quién asume la responsabilidad del pasivo ambiental;
- c. elaborar en coordinación con el ejecutor, un mecanismo para la supervisión, monitoreo y evaluación adecuada de los aspectos ambientales de los contratos, y asimismo, para la aplicación de las medidas mitigadoras de los impactos ambientales relacionadas con la prestación de los servicios.

E. Indicadores de Impacto de Desarrollo

- 3.17 En vista de que en los sectores de infraestructura, el mecanismo de incorporación del sector privado es a través de contratos negociados, la identificación de los indicadores de impacto de desarrollo será parte de la definición y desarrollo de las actividades a privatizar. Las asesorías para diseñar y preparar esos contratos incluirán la preparación de la base de datos, hoy inexistente en el caso de aviación civil, e incompleta en el caso de electricidad, y en la formulación de esos indicadores de impacto de desarrollo. El Anexo V (Ver además párrafo 3.28) incluye una lista tentativa de lo que podrían ser los indicadores a usar para hacer esa evaluación.

F. Cooperación Técnica de Apoyo al Programa

- 3.18 El proyecto se ha estructurado en tres subprogramas; (i) Entorno para la Inversión; (ii) Hidrocarburos; y (iii) Aviación Civil. La ejecución del programa de reforma se financiaría con recursos de contrapartida local, con recursos de este Préstamo de Cooperación Técnica, y con una donación del FOMIN, de acuerdo con el detalle del Presupuesto del Cuadro 1 en el Capítulo IV.

G. Adquisición de Bienes

1. Procedimientos para las Importaciones

- 3.19 Los recursos del préstamo se utilizarán para reembolsar el costo total en divisas de las importaciones elegibles. El desembolso de los recursos correspondiente a cada tramo se efectuará contra la presentación de la documentación de las importaciones que proporcione el MFP, la cual se obtendrá de la Dirección General de Aduanas (DGA). La documentación de las importaciones permanecerá en custodia en la DGA, a disposición del personal autorizado del Banco y de los auditores del Programa.

- 3.20 Las adquisiciones de bienes con fondos provenientes del préstamo se efectuarán de acuerdo con los procedimientos normales del Banco. Cuando se trate de montos que superen los US\$5 millones, será necesario convocar a una licitación pública internacional.
- 3.21 En relación con costos inferiores a US\$5 millones, las adquisiciones por parte del sector público se efectuarán de acuerdo con los procedimientos nacionales establecidos, siempre que sean coherentes con las políticas de adquisiciones del Banco. Las compras por montos más pequeños por parte del sector privado se realizarán de conformidad con las prácticas comerciales aplicables y, cuando sea posible, basándose en cotizaciones proporcionadas por proveedores de, por lo menos, dos países miembros del Banco.
- 3.22 Los desembolsos del préstamo propuesto se ceñirán a las políticas establecidas por el Banco en relación con los préstamos sectoriales, los cuales reconocen los gastos autorizados para financiamiento retroactivo hasta seis meses antes de la fecha de vigencia del contrato de préstamo. Con el monto total del financiamiento retroactivo limitado al 50% del monto total del préstamo. La fecha del gasto, con fines de aplicación de esta condición debe ser la fecha del valor de la remesa de fondos al proveedor extranjero.

H. Auditoría y Control

- 3.23 El financiamiento del préstamo se desembolsará contra estados de gastos que deberá presentar el Gobierno de Guatemala. Dichos estados detallarán las transacciones hechas durante el período de ejecución y proporcionarán pruebas de que han cumplido las condiciones de elegibilidad. La información contenida en los estados debe incluir datos sobre el tipo de importación, país de origen, fechas y valor.
- 3.24 La UCP, es responsable de llevar los registros contables y preparar y presentar solicitudes de desembolso. Los estados de cuenta de cada tramo serán dictaminados por una firma de auditores independientes, aceptable al Banco. Dichos estados deberán ser presentados dentro de los 90 días siguientes al último desembolso de cada tramo. Los informes auditados deben demostrar, de acuerdo con los procedimientos aceptados por el Banco, que los bienes por los cuales se ha presentado solicitud de desembolso durante el tramo correspondiente son elegibles para reembolso con cargo a los recursos del financiamiento.
- 3.25 El Banco se reserva el derecho de realizar supervisiones ex-post de los diversos documentos y etapas de cada adquisición relacionada con el Programa.

I. Inspección y Vigilancia

- 3.26 El Banco deberá establecer los procedimientos de inspección necesarios para asegurar la ejecución satisfactoria del programa.

Con este fin, el prestatario deberá proporcionar toda la cooperación que sea necesaria. Asimismo, del monto del financiamiento se destinará la suma equivalente de US\$1,0 millón para que ingrese al Banco por concepto de inspección y vigilancia.

- 3.27 El prestatario y el Banco celebrarán reuniones, a solicitud de cualquiera de ellos, para evaluar el avance del programa y de las metas del programa para efectuar los desembolsos correspondientes a cada tramo. El ejecutor deberá proporcionar toda la colaboración que sea necesaria para el mejor cumplimiento de este propósito.

J. Seguimiento del Programa

- 3.28 Para dar apoyo técnico y evaluar el desarrollo del Programa, el Equipo de Proyecto retendrá la responsabilidad técnica de la operación, y en coordinación con la Oficina de País, realizará visitas periódicas a Guatemala.
- 3.29 Además de las misiones de evaluación de las solicitudes de desembolso de los recursos del préstamo, el Banco prevé el envío de misiones para precisar los niveles iniciales y las metas deseadas para los indicadores de impacto de desarrollo. En vista de que la condicionalidad para el desembolso de los tramos flotantes está directamente amarrada a las privatizaciones, los Indicadores de Impacto de Desarrollo para cada uno de los sectores serán parte de las evidencias que el Prestatario someterá con la solicitudes de desembolso de los tramos flotantes.
- 3.30 En vista de la naturaleza del Programa, el Gobierno no tiene interés de realizar una evaluación ex-post de esta operación. En su lugar los entes reguladores harán el seguimiento de las metas establecidas en los contratos de concesión.

IV. BENEFICIOS, VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Se espera que la implementación del Programa en los sectores de infraestructura permita movilizar recursos del sector privado para financiar la expansión, y reducir la carga que el financiamiento y operación de estos sectores significa para el presupuesto fiscal. La incorporación de operadores privados debe permitir el incremento en los niveles de cobertura, mejorar la calidad de la prestación, reducir el costo de la prestación, y a través de la recuperación de los costos de producción, asegurar el desarrollo sustentable de estos sectores.
- 4.2 La implementación del Programa debe permitir que dentro de un período de 24 a 36 meses se haya logrado que: (i) un operador privado tenga las responsabilidades relacionadas con la operación y financiamiento de la expansión de los aeropuertos de La Aurora en Ciudad de Guatemala, San José (Escuintla), y Santa Elena en el Petén; (ii) en las telecomunicaciones haya operadores privados compitiendo en la prestación de los servicios de larga distancia, telefonía local, inalámbrica y celular, y se haya incorporado un inversionista estratégico en la operación y financiamiento de la inversión en GUATEL; (iii) se haya completado la transformación del INDE y la EEGSA, incluyendo la separación vertical de las funciones de generación, transmisión y distribución, y se haya separado horizontalmente la distribución en por lo menos dos empresas para Ciudad de Guatemala, y tres o cuatro para el resto del país; y finalmente, (iv) que se hayan transferido una fracción controladora del capital accionario para las actividades de distribución de EEGSA; (v) que haya un incremento significativo en la tasa de inversión privada nacional y extranjera.

B. Viabilidad y Riesgos

- 4.3 El principal riesgo que enfrenta el Gobierno para avanzar con la ejecución del programa es de tipo político, y el mismo se reflejará principalmente en el plano jurídico, a través de las impugnaciones e interposiciones que se presenten a la constitucionalidad de las leyes e instrumentos que el Gobierno y el Congreso han aprobado para implementar las reformas. Tal como se señala en la sección B del Capítulo I, los informes jurídicos al respecto preparados para el Banco, permiten concluir que dichos instrumentos son totalmente consistentes con la constitución y las leyes de Guatemala.
- 4.4 La viabilidad de la reforma del sector eléctrico descansa principalmente en dos componentes, una es la puesta en marcha del Mercado Mayorista, y la otra es la privatización de la distribución de la EEGSA. Ambos componentes enfrentan dificultades importantes en los contratos de generación de largo plazo, tipo "take or pay", con el sector privado. En el caso del Mercado Mayorista, éstos

representarán más que nada factores que introducen rigideces, y reducirán en los próximos 10 a 15 años el alcance y los beneficios de la reforma, pero en el caso de la privatización de EEGSA, los costos de generación acordados en esos contratos afectan de manera fundamental la solvencia financiera de EEGSA, y comprometen las perspectivas de privatización de la misma. A estos riesgos se suma además la falta de autonomía e independencia de la CNEE con respecto al MEM como ente de política sectorial.

- 4.5 En el caso de las telecomunicaciones, existe un riesgo relacionado con el interés de inversionistas estratégicos privados por participar en GUATEL. La legislación aprobada es la más adecuada a los avances tecnológicos y los desarrollos en el mercado de las telecomunicaciones, pero por lo mismo, excluye incentivos que, a expensas de la eficiencia sectorial, en el pasado reciente se han ofrecido en los marcos regulatorios para atraer a los operadores internacionales. Asimismo, las empresas de telecomunicaciones en los Estados Unidos están revaluando sus planes estratégicos a la luz de la nueva ley de telecomunicaciones aprobada en los Estados Unidos.
- 4.6 En el caso de hidrocarburos, la consecución de los objetivos de desarrollo en el sector depende de manera principal del éxito que tenga el Gobierno en sus esfuerzos para movilizar inversión privada extranjera, elemento esencial para el desarrollo de infraestructura en el sector. Sin ese desarrollo, los cambios en el marco legal y regulatorio, en el mejor de los casos, tendrían un efecto marginal en un sector que continuaría limitado por un mercado oligopólico.
- 4.7 Finalmente, desde el punto de vista macroeconómico, los riesgos principales son los del manejo de los recursos externos durante la transición, recursos que deben ser administrados como una fuente de carácter sólo transitoria; y el relacionado con la necesidad de elevar la carga tributaria a niveles compatibles con las necesidades de gasto fiscal y de estabilidad cambiaria.

GUATEMALA
MATRIZ DE POLITICA SECTORIAL
PROGRAMA DE REFORMA SECTORIAL EN INFRAESTRUCTURA E INVERSION

Sector	Directorio	Primer Tramo (US\$30M)	Tramos Flotantes (US\$70M)
Entorno Macroeconómico	Mantiene un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del programa de reforma y de la operación.		
Entorno Legal	Se han adoptado los instrumentos legales necesarios para proceder con el programa para incorporar al sector privado en la operación, financiamiento y expansión de actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y los de infraestructura básica.		
Telecomunicaciones	La Ley General de Telecomunicaciones ha entrado en vigencia.		El sector está abierto a la competencia, y un Inversionista Estratégico Privado tiene responsabilidad principal en las operaciones de GUATEL. (US\$20M)
Electricidad	La Ley General de Electricidad ha entrado en vigencia. Las nuevas tarifas para la distribución de la EGSAA han entrado en vigencia, y se ha promulgado el Reglamento General de la Ley General de Electricidad.		Se ha completado la separación (vertical y horizontal) de los negocios de generación, transmisión y distribución en el INDE; un inversionista estratégico privado tiene responsabilidad principal en las operaciones y financiamiento con capital de riesgo de la expansión de EGSAA; está en funcionamiento el Administrador del Mercado Mayorista (AMM);

**MATRIZ DE POLITICAS PARA LA REFORMA SECTORIAL
DE LAS TELECOMUNICACIONES, AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO, Y ELECTRICIDAD**

Sector	Directorio	Primer Tramo (US\$30M)	Tramos Flotantes (US\$70M)
Aviación Civil	El Proyecto de Ley de Aviación Civil ha sido sometido al Congreso.	La Ley de Aviación Civil ha entrado en vigencia.	Se ha adjudicado una concesión para operación del aeropuerto La Aurora, de acuerdo con las recomendaciones las evaluaciones técnicas previstas el Programa, la o las concesiones correspondientes para la operación los otros aeropuertos en el resto d país. (US\$25M)
Hidrocarburos	El Proyecto de Ley de Comercialización de Hidrocarburos ha sido sometido al Congreso.	La Ley de Comercialización de Hidrocarburos ha entrado en vigencia.	

MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA, C. A.

ANEXO II
Página 1 de 9

20 de mayo de 1997

CARTA DE POLÍTICA SECTORIAL

Señor
Enrique V. Iglesias
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Estimado Señor Iglesias:

Introducción

A partir de 1992, Guatemala ejecutó sendos programas de ajuste económico y de reforma del sector financiero, con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, respectivamente. Actualmente, el país se encuentra inmerso en un importante proceso de cambios políticos, económicos y sociales, para promover el crecimiento económico sostenido, el desarrollo integral y la mejora en el bienestar de toda nuestra población. En el ámbito político, los esfuerzos se encaminaron a lograr la firma del **Acuerdo de Paz firme y duradera**. Este compromiso se basa en medidas orientadas a garantizar el respeto a los derechos humanos, promover y fortalecer el Estado de derecho y la seguridad jurídica para toda la población y concluir un enfrentamiento armado interno de más de 36 años de duración. El pasado 29 de diciembre se firmó la paz firme y duradera, a lo que la Comunidad Internacional respondió con importantes expresiones de apoyo durante la reunión de Grupo Consultivo de finales de enero, realizada en Bruselas. Estas condiciones están sirviendo de base para poder avanzar más rápidamente en el proceso de reformas estructurales para la consolidación de la estabilidad macroeconómica.



MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA, C. A.

ANEXO II

Página 2 de 9

Entorno Macroeconómico

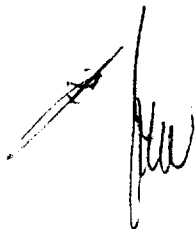
Dentro del marco de la política macroeconómica, se le ha dado especial importancia a asegurar la coherencia e integralidad de la política económica, lo cual requiere de especial **coordinación entre las políticas fiscal, monetaria y comercial.**

En ese contexto, los esfuerzos en materia de política fiscal se están orientando a alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas, por medio de acciones que permitan, por una parte, aumentar la recaudación tributaria y, por la otra, hacer un uso eficiente de los recursos en las áreas prioritarias y que son de competencia del Gobierno. Durante 1996 la política fiscal se fortaleció mediante la adopción de medidas orientadas en ambos sentidos.

En relación a la **recaudación tributaria**, a partir del 1 de enero de 1996 se incrementó en 3 puntos porcentuales la tasa de impuesto al Valor Agregado. En ese año también se estableció el Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal (ISET) y se introdujo un impuesto específico a las gasolinas, destinado a alimentar el Fondo Privativo para conservación de la red vial de carreteras del país. Adicionalmente, en el ámbito de la administración tributaria, cabe señalar que se mejoró la legislación vigente, incluyendo modificaciones al código tributario y al código penal, que ahora permite el cierre de negocios y aplicar la pena de cárcel para los evasores. Además, se cambió el sistema de liquidación de pólizas de importación, a fin de reducir la discrecionalidad aduanera, con vigencia a partir del primero de marzo de este año.

En abril de 1997, presentamos al Congreso de la República la iniciativa de ley para crear la Superintendencia de Administración Tributaria, instancia que absorberá la funciones de las actuales Direcciones Generales de Rentas Internas y de Aduanas. También, hemos presentado a consideración del Congreso de la República una propuesta que contiene reformas al Impuesto sobre la Renta, para que cobren vigencia el primero de julio de 1997, a fin de ampliar la base de contribuyentes y fortalecer la capacidad recaudatoria de tributos. Todo esto aunado a un proceso amplio de depuración administrativa y combate a la defraudación fiscal, a la evasión tributaria y al contrabando.

Por otra parte, en cuanto a **eficiencia en el uso de los recursos fiscales**, se ha venido reorientando el gasto y la inversión pública, con prioridad en educación, salud, vivienda, infraestructura social y productiva, seguridad civil y justicia.



MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA. C. A.

ANEXO II
Página 3 de 9

Durante 1996, en un ambiente armonioso y de concertación, se ha promovido la movilidad laboral, mediante la reducción de las plazas vacantes y otros recortes presupuestales en las áreas de mínima rentabilidad social, apuntalado por el proyecto de Modernización del Estado, cuya aprobación e implementación será vital para lograr mayor eficiencia. En este programa se contempla inicialmente la reestructuración de tres ministerios: el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas; así como la presentación al Organismo Legislativo de reformas al régimen de Servicio Civil y a la estructura organizacional del Ejecutivo.

La **política monetaria** tiene como objetivo reducir el nivel de inflación, con el fin de situarla en los niveles internacionales, al mismo tiempo que se busca fortalecer la posición externa del país para sentar las bases de estabilidad requeridas para el crecimiento económico sostenido. Con este propósito y a fin de asegurar la efectividad de la política monetaria, se ha elevado a consideración del Congreso de la República una propuesta de modificación a la Ley Orgánica del Banco Central que persigue ampliar la aplicación de encaje a todos los pasivos que constituyan captaciones.

Con el propósito de inducir una reducción en la tasa de interés sin poner en peligro la estabilidad, la política fiscal ha venido apoyando en forma creciente a la política monetaria.

La **política comercial** persigue alcanzar una inserción exitosa de Guatemala en los mercados internacionales, y una participación mas competitiva del sector productivo en el mercado interno. En el diseño de la misma han participado funcionarios del sector público y miembros representantes del sector privado, del más alto nivel, a fin de adoptar acciones coherentes y armonizadas que contribuyan a generar un ambiente apropiado para la inversión productiva, mejor aprovechamiento de la infraestructura y los servicios, así como el fortalecimiento de la labor empresarial y de comercialización. Por otra parte, se está avanzado significativamente en las negociaciones comerciales con México, las cuales se están realizando de manera conjunta con El Salvador y Honduras.

De igual forma, existe una agenda prioritaria de negociaciones comerciales internacionales que, dentro del espíritu de Miami y en anticipación de la conformación del ALCA para el año 2005, incluye la posibilidad de llegar acuerdos de Libre Comercio con USA, Panamá, República Dominicana, CARICOM, y la Comunidad Andina.



MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA, C. A.

ANEXO II

Página 4 de 9

En materia de **política arancelaria**, con vigencia a partir del 1 de enero de 1996, redujimos de 5% a 1% el arancel para importaciones de bienes de capital; el 1 de enero de 1997 pusimos en vigencia el calendario de desgravación arancelaria para Guatemala, aplicado a materias primas, bienes intermedios y bienes finales con el objeto de llegar a un rango del 0% al 15% en enero de 1999. Es importante mencionar también que durante el año 1996 sustituimos restricciones no arancelarias por medidas arancelarias mediante la habilitación de contingentes arancelarios que permiten la importación de varios productos agrícolas, con base a los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, suscritos en la Ronda Uruguay.

En materia de **política cambiaria**, nuestro compromiso es mantener el actual régimen cambiario, el cual permite que el tipo de cambio se determine en el mercado, limitando la participación del Banco Central únicamente a adquirir divisas para cumplir con sus compromisos externos y los del Gobierno así como para evitar fluctuaciones bruscas, cíclicas o estacionales de esta variable. Está en vigencia una política de libre convertibilidad y transferencia de capitales.

En cuanto al tema de **reforma estructural**, del cual forma parte importante el programa sectorial que se describe mas adelante, hemos realizado avances importantes en los años recientes, principalmente en las áreas de liberalización de precios, liberalización comercial y modernización financiera. Sin embargo, para que los beneficios de la estabilidad hasta ahora logrados sean aprovechados de manera eficiente, a fin de facilitar condiciones para un crecimiento económico sostenible, se hace necesario profundizar las reformas estructurales.

Por otra parte, el Gobierno de Guatemala está conversando con las autoridades del **Fondo Monetario Internacional**, a fin de llegar a un acuerdo sobre un programa económico para 1997-98, que facilite la instrumentación del programa de paz en un marco macroeconómico consistente con estabilidad de precios y una situación externa viable, a fin de lograr un crecimiento económico autosostenible y propiciar la reducción de la pobreza. El programa económico gubernamental sirve de plataforma para asegurar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y el acompañamiento de la comunidad internacional con su oportuno soporte político, asistencia técnica y cooperación financiera. En particular, estos esfuerzos cuentan con el apoyo coordinado del **BID**, del **Banco Mundial** y de las **Naciones Unidas**.

El programa tiene como principal componente el **fortalecimiento de la situación financiera del sector público**, en particular el nivel de ahorro, con el objeto de permitir un mayor nivel de inversión pública y gasto social.



MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA. C. A.

ANEXO II
Página 5 de 9

El programa también incluye la sustitución de gasto no productivo por gasto social y el logro de una mayor eficiencia en servicios como educación y salud. Para obtener los recursos necesarios para financiar los incrementos en el gasto destinado a los sectores sociales, en un entorno de sano equilibrio fiscal, y para lograr el fortalecimiento de la posición financiera del sector público, es fundamental **incrementar la carga tributaria**. Ello permitirá mantener un nivel apropiado de inversión en el mediano plazo, cuando la ayuda financiera externa regrese a niveles normales, preservando así la estabilidad macroeconómica. En este sentido, el programa contemplará el aumento gradual de la carga tributaria en los términos establecidos en los Acuerdos de Paz. Asimismo, incluirá los ajustes apropiados en los precios y tarifas de bienes y servicios públicos, a fin de asegurar la sostenibilidad de la cobertura y su calidad presente y futura.

Programa Sectorial de Reforma

En enero de 1996, el gobierno del Presidente Arzú adquirió con el pueblo guatemalteco, entre otros, el compromiso fundamental de promover la inversión productiva, cuyo fin es lograr un crecimiento económico acelerado, que permita alcanzar un desarrollo integral, sostenido y sustentable, preservando y mejorando el medio ambiente, conforme a los principios de la economía social de mercado.

El **compromiso económico con la inversión productiva** está plasmado en el Programa de Gobierno 1996 - 2000, al igual que la necesidad de propiciar condiciones que permitan el cumplimiento oportuno de los Acuerdos de Paz. Nuestro compromiso se sustenta en: i) el mantenimiento y establecimiento de reglas claras, positivas y estables; ii) el fomento de mercados competitivos y transparentes, evitando la competencia desleal, desincentivando los monopolios y los oligopolios de cualquier naturaleza, sean estos privados o estatales; y iii) la eliminación de los subsidios globales, que podrían ser sustituidos por subsidios excepcionales, focalizados, temporales y decrecientes.

El monto y componentes de la operación de rápido desembolso del Programa de Reforma Sectorial de Infraestructura e Inversiones y la Cooperación Técnica se justifica ante las políticas y lineamientos de acción propuestos en el Plan de Gobierno. Estimamos que la ejecución de las reformas incluidas en el Programa nos permitirá lograr la prosperidad económica sin discriminaciones, resguardando el derecho a la propiedad, a la iniciativa privada y colectiva, la asignación eficiente de los recursos económicos y la protección de los derechos del consumidor y del medio ambiente.



MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA, C. A.

ANEXO II

Página 6 de 9

1. Infraestructura e hidrocarburos

Al respecto, se adecuará el marco regulatorio, redefiniendo el rol de las instituciones del Estado y promoviendo la participación del sector privado, por razones de eficacia y eficiencia, en las etapas de planificación, diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura productiva y social, nacional y local. Las funciones de las empresas estatales quedarán limitadas a las funciones normativas generales y abstractas, y a la supervisión y formulación de políticas. La meta general es mejorar e incrementar la infraestructura y superar las graves deficiencias del país, ampliando la dotación de las mismas y su calidad.

La reforma en el sector de aviación civil se basa en la adopción de un nuevo marco legal que redefina el papel de la Dirección General de Aeronáutica Civil, limitándola a sus funciones de supervisión y diseño de políticas. Con ayuda técnica del BID, se ha preparado el Proyecto de Ley de Aviación Civil que se enviará al Congreso en junio de 1997. En dicho Proyecto, se regula el ejercicio de las actividades de aeronáutica civil, fomentando la participación privada en un marco competitivo de concesiones (usufructos y autorizaciones) y la prestación de servicios, apoyando el uso racional, eficiente y seguro del espacio aéreo.

En el sector de telecomunicaciones, la reforma se fundamenta en la desmonopolización del mercado, la adecuación de las tarifas a costos reales de manejo y la administración de los servicios que garanticen la rentabilidad de las inversiones, y el establecimiento de un marco regulatorio que permita la privatización de GUATEL. El Decreto 94-96, Ley General de Telecomunicaciones, publicado el 18 de noviembre de 1996, permite la desregulación del mercado, el aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico en condiciones competitivas a través de la subasta pública de títulos en usufructo, la estimulación de las inversiones en el sector, y la protección de los derechos de los consumidores y de las empresas proveedoras del servicio. Respecto a la modificación de las tarifas y la venta de GUATEL, estamos preparando el Plan de Acción más viable, de acuerdo a las condiciones políticas y legales del país.

Nuestra propuesta de reforma en el sector eléctrico propicia el aumento de la oferta de energía eléctrica de la manera más económica a todas las regiones del país, la mejora en la calidad del servicio, la readecuación de las tarifas a costos reales, la ampliación de cobertura en el uso de la energía eléctrica, preservando el equilibrio ecológico, y promoviendo el desarrollo integral y ordenado del mercado. Consecuentemente, el 15 de noviembre de 1996 se publicó el Decreto Ley 93-96, Ley General de Electricidad, que desmonopoliza la generación y distribución de energía eléctrica. Además, establece la Comisión reguladora del mercado, la metodología para el cálculo de las tarifas y el concurso público para la adjudicación de concesiones (autorizaciones) de servicio. Respecto a la transformación



MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA, C. A.

ANEXO II

Página 7 de 9

(separación vertical) del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) y la desincorporación (privatización) del sistema de distribución de la Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A. (EEGSA), se está trabajando en el plan de acción más viable, dadas las condiciones políticas y legales del país. Finalmente, para el cálculo de las nuevas tarifas eléctricas y su puesta en vigencia, estamos procediendo como lo determina el Decreto 93-96.

En el **sector de hidrocarburos**, la reforma permitirá el suministro de hidrocarburos de la manera más eficiente y al menor costo posible. Por consiguiente, la reforma impulsa el fortalecimiento de los mecanismos de mercado en la comercialización y en la determinación de los precios de los derivados del petróleo, la transparencia de los mercados y la protección de los derechos de los usuarios y agentes económicos, impidiendo prácticas monopólicas y la competencia desleal. Para tal efecto, con la ayuda del BID, se ha elaborado el Proyecto de Ley sobre la Comercialización de Hidrocarburos, que se ha presentado al Congreso de la República en mayo de 1997. También, hemos preparado un plan de fortalecimiento institucional de la Dirección General de Hidrocarburos, en su gestión como agencia de control, fiscalización y promoción.

2. Entorno para la inversión

Nuestro propósito es crear un ambiente de certeza y confianza propicio para el ahorro interno y la inversión privada nacional y extranjera. Por lo tanto, en las reformas propuestas buscamos mejorar el marco jurídico y regulatorio, con el fin de eliminar barreras de entrada a los mercados nacionales, dar un tratamiento homogéneo a la inversión privada nacional y extranjera y garantizar los derechos de propiedad, incluyendo la propiedad intelectual. También la reforma del sector incluye el fortalecimiento institucional del Ministerio de Economía en la promoción de las inversiones y exportaciones; y en el cálculo del índice de Precios al Consumidor. Además, nuestros objetivos incluyen el diseño e implementación de una nueva legislación que proteja los derechos del consumidor, promueva la libre competencia y reprima la competencia desleal.

Guatemala se adhirió a la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), y actualmente avanzamos en las negociaciones sobre convenios para la protección de inversiones a nivel bilateral. Con la ayuda del BID, se ha preparado el Proyecto de Ley de Inversión Extranjera y el Proyecto de Ley de Promoción del Mercado y la Competencia que remitiremos al Congreso de la República, en el segundo trimestre de 1997. Respecto a las leyes de propiedad intelectual, contamos con borradores para robustecer la legislación existente, en los temas de derechos de autor, marcas y patentes. Actualmente, estamos revisando el contenido de los mismos para su oportuna presentación al Congreso.



MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA, C. A.

ANEXO II

Página 8 de 9

3. Aspectos Ambientales

La situación ambiental en Guatemala se caracteriza por un rápido deterioro en las últimas tres décadas, resultado principalmente de la pobreza por falta de oportunidades, la escasa o nula efectividad de incipientes políticas relacionadas con el medio ambiente, la ausencia de criterios ambientales en la formulación de políticas económicas y sociales, y la falta de incorporación de criterios de conservación ambiental en las inversiones productivas.

La estrategia del Gobierno para revertir dicha situación se basa en políticas y lineamientos de acción que promueven la utilización adecuada y eficiente de los estudios de evaluación de impacto ambiental, el establecimiento de procesos de monitoreo con estándares ambientales apropiados, el establecimiento de regulaciones, normas y estándares en cada sector y la inclusión en la gestión ambiental de incentivos económicos sobre la base de la eficiencia ambiental, la eficacia y la equidad en los costos y beneficios sociales y económicos.

Las reformas a los sectores de infraestructura e hidrocarburos, cumplen con varios de los propósitos ambientales de nuestro Plan de Gobierno. Particularmente, con la recuperación de costos relacionados con la conservación de los recursos y la sostenibilidad del medio ambiente, la incorporación de normas ambientales en los nuevos marcos legales y regulatorios para la prestación de los servicios públicos, y la preparación de diagnósticos, evaluaciones y auditorías ambientales para incorporar en los contratos privados los mecanismos y estructuras de incentivos más adecuados que resulten en el futuro de la prestación de servicios.

Consideraciones Finales

El Programa de Reforma en Infraestructura e Inversión contiene acciones prioritarias contempladas en el Plan de Gobierno para combatir la pobreza y lograr un desarrollo sustentable. Los Acuerdos de Paz, Firme y Duradera, exigen respuestas oportunas y se han convertido en un incentivo más para ejecutar lo antes posible las políticas y lineamientos descritos en el Plan de Gobierno, guardando absoluta coherencia y consistencia con los objetivos del Programa de Reforma propuesto.

Finalmente, los resultados concretos obtenidos y los esfuerzos que el Gobierno de la República ha realizado a la fecha para promover la igualdad de oportunidades, cambiar las funciones de empresas estatales, fomentar la competencia y atraer las inversiones privadas



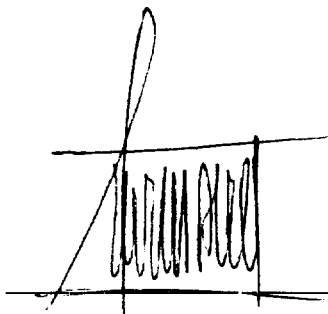
MINISTERIO DE ECONOMIA

GUATEMALA, C. A.


ANEXO II

Página 9 de 9

nacionales y extranjeras, constituyen nuestra mejor evidencia de cumplimiento con el compromiso económico con la inversión productiva.


Juan Mauricio Wurmser
MINISTRO DE ECONOMIA




José Alejandro Arévalo Albarrán
MINISTRO DE FINANZAS PUBLICAS



PLAN DE OPERACIONES
COOPERACION TECNICA REEMBOLSABLE EN APOYO AL
PROGRAMA DE REFORMA EN INFRAESTRUCTURA E INVERSION
(PRII)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República de Guatemala	
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Economía por medio de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP)	
MONTO Y FUENTE:	BID:	US\$ 7,65 millones (OC)
	Aporte local:	US\$ 2,35 millones
	Total:	US\$10,00 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de Ejecución:	32 meses
	Período de desembolso:	36 meses
	Tipo de interés:	variable
	Plazo de amortización:	20 años
	Período de gracia:	42 meses
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0.75%
	Moneda	US\$ (FU)
OBJETIVOS:	La Cooperación Técnica tiene por objeto financiar la ejecución del Programa de Reforma en Infraestructura e Inversión que el Banco paralelamente está apoyando con un préstamo de rápido desembolso (GU-0019). Los recursos de este Préstamo de Cooperación Técnica del Banco se usarán para financiar las actividades relacionadas con las reformas del entorno de inversión, del sector de hidrocarburos, y del sector de aviación civil. El financiamiento se complementa con una donación del FOMIN (TC-96-09-17-6), para la incorporación del sector privado, en la prestación y expansión de los servicios en el sector de aviación civil.	
DESCRIPCION:	La Cooperación Técnica se ha estructurado en tres subprogramas, uno para cada uno de los sectores. En el Subprograma de reforma del entorno para inversión,	

los recursos se usarán para financiar la preparación de los siguientes componentes: (a) Promoción de la inversión extranjera; (b) Fortalecimiento del Programa de Agregados Comerciales de Inversión y Turismo (PACIT); (c) Protección del consumidor, promoción de la competencia y protección de los derechos de propiedad intelectual; y (d) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. El Subprograma de hidrocarburos incluye los siguientes componentes: (a) El fortalecimiento institucional de la DGH; (b) Desarrollo de una logística de precios; (c) Preparación de la regulación ambiental; y (d) Marco regulatorio de la comercialización. El Subprograma de aviación civil incluye los siguientes componentes: (a) Fortalecimiento institucional de la DAC; (b) Plan estratégico para el Control de Tráfico Aéreo (ATC); y (c) Conservación Ambiental.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 29 agosto de 1996 clasificó la operación en la Categoría III, y el Comité del Medio Ambiente e Impacto Social aprobó el Resumen Ambiental el 14 de marzo de 1997.

BENEFICIARIOS:

Los beneficiarios directos de la cooperación técnica son: la Fiscalía Económica y las siguientes instituciones/programas adscritos al Ministerio de Economía: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Proguat y PACIT; la DGAC del MCTOP; y la DGH del MEM. En vista de la complejidad de las reformas, este financiamiento permitirá al Gobierno contar con recursos humanos para la ejecución de consultorías especializadas de análisis y evaluaciones financieras, legales, técnicas, ambientales y económicas relacionadas con los componentes de los programas.

RIESGOS:

El riesgo principal se relaciona con la magnitud y complejidad del Programa. Este riesgo explica la necesidad de establecer la UCP como coordinadora y principal unidad co-ejecutora del Programa. Un segundo riesgo se relaciona con el perfil altamente especializado de varios de los principales servicios de consultorías a contratar. Para controlar este riesgo, la condicionalidad de los desembolsos se apoya en los procedimientos de adquisición del Banco en general, y en la participación del Banco en el proceso de identificación y selección de los consultores, y en el de preparación de los términos de referencia y revisión del trabajo de los consultores. Finalmente, existe el riesgo asociado con la administración de los recursos, y en particular con los procedimientos y tiempos necesarios para contratar a los consultores. Para

controlar este riesgo, la operación propuesta propone la contratación del PNUD.

**EXCEPCIONES A
POLITICAS DEL
BANCO:**

Se propone autorizar la contratación directa del PNUD como Agencia para realizar las actividades administrativas de apoyo a la UCP para la contratación de los servicios de consultoría de la CT. Para la ejecución del componente de fortalecimiento institucional de la DGAC, se propone contratar directamente a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Para la selección de servicios de consultorías se propone usar el método de Selección de Mínimo Costo. Con este método se establece un nivel "mínimo técnico aceptable" para calificar la calidad de las propuestas técnicas. Las propuestas se presentan en dos sobres separados. Las propuestas técnicas se abren primero y son evaluadas. Las propuestas que no alcanzan el nivel mínimo aceptable se rechazan y sólo se abren los sobres con las propuestas económicas de las restantes. La firma con la propuesta de precio más bajo es la seleccionada. Con este método se entiende que la definición de mínimo aceptable se establecerá teniendo presente que las propuestas que estén por encima de ese "mínimo técnico aceptable" sólo compiten en cuanto a costo. El nivel mínimo será planteado explícitamente en las Invitaciones a Presentar Propuestas (Ver Párrafo 3.7).

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Se proponen las siguientes condiciones previas al desembolso de los recursos del préstamo: (i) el Gobierno ha suscrito con el PNUD un convenio de apoyo para la administración del Proyecto; (ii) se ha conformado la UCP; y (iii) se ha presentado el Plan de Trabajo para ejecutar el programa (Ver Párrafo 5.3).

Además, los Convenios de la CT y de la Donación incluirán las condiciones estándares del Banco y del FOMIN relacionadas, entre otras, a auditoría, informes, inspecciones, evaluaciones de la CT y contratación de consultorías.

El desembolso de los recursos de esta CT, correspondientes a cada uno de los subprogramas, sólo serán elegibles una vez que hayan sido aprobados los marcos legales respectivos (ver Capítulo II).

Se requerirá licitación pública internacional para la adquisición de bienes evaluados en más de US\$300.000. No se contemplará la contratación de obras en el Programa.

I. OBJETIVOS

- 1.1 Las reformas tienen por objeto desarrollar y fortalecer la libre competencia, desmonopolizar los mercados y adoptar marcos legales claros y transparentes, y marcos regulatorios y estructuras institucionales que den certeza económica y jurídica razonable.
- 1.2 La reforma del entorno para la inversión tiene por objeto establecer un marco adecuado para proteger al consumidor, promover la competencia en el mercado, movilizar la inversión privada nacional y extranjera, y estimar la estructura de consumo de los hogares para actualizar el Índice de Precios al Consumidor (IPC); la del sector de hidrocarburos tiene por objeto promover la comercialización eficiente de este producto; y la del sector de aviación civil tiene por objeto incorporar al sector privado en la operación y expansión de la capacidad de este servicio.

II. DESCRIPCION DEL PROYECTO

- 2.1 El proyecto se ha estructurado en tres subprogramas: (i) Entorno para la Inversión; (ii) Hidrocarburos; y (iii) Aviación Civil. La ejecución del programa de reforma se financiaría con recursos de contrapartida local, con recursos de este Préstamo de Cooperación Técnica, y con una donación del FOMIN, de acuerdo con el detalle del Presupuesto del Cuadro 1 en el Capítulo IV.

1. Subprograma I: Reformas del entorno para la inversión 1/

- 2.2 El Subprograma comprende los siguientes componentes:

(a) La promoción de la inversión extranjera que incluye la creación, organización, y capacitación de PROGUAT, entidad que se encargará de la promoción de la inversión extranjera y el fomento de las exportaciones; la capacitación del personal, tanto de ventanilla única de las inversiones, así como de PROGUAT; la adquisición de equipamiento y la instalación de sistemas de información; y la organización y preparación de foros y materiales de promoción.

(b) El fortalecimiento del PACIT que incluye una evaluación del mismo; la expansión, a través de programas piloto de apertura de nuevas agregadurías comerciales; la capacitación de agregados comerciales; y la adquisición de equipos.

1/ La caracterización de los principales problemas del entorno de inversión, y la naturaleza y alcance del programa están en el Apéndice 1 de este anexo.

(c) La protección al consumidor, promoción de la competencia y propiedad intelectual que incluye la creación, organización y capacitación del órgano encargado de la supervisión y control de las leyes sobre competencia, protección al consumidor y propiedad intelectual; la adquisición de equipos; la preparación de eventos y materiales para dar a conocer la nueva legislación, el funcionamiento y procedimientos de la Fiscalía.

(d) La ejecución de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares para la actualización del IPC, que comprende; la actualización cartográfica, la encuesta experimental, impresión de documentos, capacitación y ejecución de la encuesta, codificación y procesamiento de datos.

- 2.3 De acuerdo con el cronograma propuesto, se espera que la Ley de Inversión Extranjera esté aprobada por el Congreso, hacia fines del primer semestre de 1997, y que la Ley de Promoción de la Competencia y el Consumidor esté aprobada, durante el tercer trimestre de 1997. Las actividades de promoción de las inversiones y las exportaciones se realizarán, en los próximos 12 meses. La realización de la encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares y la tabulación de los datos está propuesta en un plazo de 24 meses. Estos últimos plazos se calculan, a partir de la firma del Convenio de Cooperación Técnica.

2. Subprograma II: Reformas del sector de hidrocarburos

- 2.4 El Subprograma incluye los siguientes componentes:

(a) El fortalecimiento institucional que comprende: la evaluación de la organización y gestión de la DGH; la elaboración de una estrategia para la promoción internacional de inversiones en exploración y explotación; la modernización del equipo; el establecimiento de un banco de datos para exploración de hidrocarburos; y el desarrollo de programas de capacitación de personal.

(b) La logística de abastecimiento y precios que incluirá la recolección, compilación, análisis y publicación de precios; como también actividades de seguimiento y revisión de indicadores de eficiencia y competencia.

(c) La protección del Medio Ambiente que abarcará; (i) la preparación de los términos de referencia para las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) y realización de evaluaciones de pasivos ambientales; (ii) el desarrollo y preparación de las normas ambientales; y (iii) la capacitación del ente responsable del monitoreo y fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales.

(d) El marco regulatorio de la nueva Ley de Comercialización de Hidrocarburos que consiste en la elaboración del Reglamento, una vez aprobada la Ley.

3. Subprograma III: Reformas de la aviación civil

2.5 Este subprograma incluye los siguientes componentes:

(a) El fortalecimiento y capacitación de la DAC como regulador y supervisor de las actividades en el sector que abarca: (i) el diseño y desarrollo de la nueva organización, incluyendo la preparación de manuales de operación y procedimientos, y del sistema de información gerencial; (ii) la revisión y adaptación de normas y procedimientos técnicos a estándares internacionales, que incluirá el desarrollo de manuales de operación para la aplicación de regulación técnica, sobre seguridad y protección de vuelo; (iii) equipamiento y sistemas de cómputo; y (iv) la capacitación y reentrenamiento del personal gerencial y técnico.

(b) La incorporación del sector privado en la infraestructura de transporte aéreo, que será financiada con recursos de una donación del FOMIN (ver Anexo IV), y el apoyo a la Unidad Ejecutora (CEDE) con recursos de este préstamo de cooperación técnica.

(c) La protección del Medio Ambiental que abarcará; (i) la preparación de los términos de referencia para los EIAs y realización de evaluaciones ambientales; (ii) el desarrollo y preparación de las normas ambientales; y (iii) la capacitación del ente responsable del monitoreo y fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales.

III. ORGANIZACION Y EJECUCION

3.1 El Prestatario será la República de Guatemala y el ejecutor será el ME a través de la UCP, creada específicamente para este fin, la cual será apoyada por las unidades respectivas con la responsabilidad técnica de la ejecución de cada uno de los subprogramas. Para la administración de esta operación, la UCP contará con el apoyo del PNUD (contratación de consultores y las adquisiciones de los equipos previstos).

3.2 Para los efectos de la ejecución del subprograma de la reforma del sector de Aviación Civil, la responsabilidad técnica le corresponde a la DGA del MCTOP, y al CEDE de la Oficina del Comisionado para la Modernización del Poder Ejecutivo. En el caso de las reformas del sector de Hidrocarburos, la responsabilidad técnica le corresponde a la DGH del MEM. En el subprograma del Entorno de la Inversión, la responsabilidad técnica le corresponde al Ministerio de Economía.

1. Funciones de la Unidad Ejecutora (UCP)

- 3.3 La UCP será responsable de la co-ejecución de la cooperación técnica, y sus funciones las focalizará en la coordinación, enlace y revisión de las actividades de las demás entidades que participan en la ejecución del programa. Las principales funciones de la UCP serán: (i) administrar los recursos de la cooperación técnica, de acuerdo con estipulaciones contractuales; (ii) presentar los informes requeridos por el Convenio, y efectuar las actividades de seguimiento y evaluación del mismo; (iii) coordinar las actividades de los demás entes participantes; (iv) supervisar y controlar la participación del PNUD en la cooperación técnica; (v) coordinar con el Banco la realización de las actividades previstas; (vi) asegurar la coherencia de las actividades apoyadas por la CT, con los elementos de política del programa de reformas; (vii) coordinar con los restantes entes participantes, el cumplimiento de las condiciones contractuales, preparando la documentación pertinente; (viii) presentar las solicitudes de desembolso al Banco; (ix) presentar al Banco los estados financieros auditados, conforme a las estipulaciones contractuales correspondientes; (x) supervisar la realización y evaluación de los servicios de consultoría contratados con el apoyo de la unidad técnica correspondiente; (xi) responder al Banco toda solicitud razonable de información que éste solicite, respecto de la ejecución de la cooperación técnica.
- 3.4 Para cumplir con sus funciones de coordinación, enlace y co-ejecución, la UCP se constituirá con un mínimo de personal. Para estos efectos la UCP incluirá un coordinador, un administrativo y tres asistentes, y en cada una de las unidades de ejecución técnica, incluirá un asesor técnico.
- 3.5 Las unidades con la responsabilidad técnica de la ejecución de los distintos subprogramas de la CT tendrán como función básica la de coordinar la labor de las consultorías respectivas y actuar como contraparte técnica de las consultorías contratadas; además ejercerán las siguientes funciones: (i) preparar la documentación necesaria para la contratación de los servicios requeridos, realizando dicho proceso en coordinación con la UCP y en complementación con el PNUD; (ii) efectuar el seguimiento y elaboración de los informes correspondientes de las actividades en ejecución, para su presentación a la UCP; (iii) evaluar el desempeño de los consultores contratados; y (iv) preparar la documentación técnica que le sea requerida por la UCP.

2. Mecanismo de ejecución

- 3.6 El Gobierno ha solicitado la participación del PNUD, para apoyar administrativamente la ejecución de la cooperación técnica. Esto permitiría agilizar los procesos de contratación de consultores y de adquisición de bienes. Este mecanismo, utilizado por el Banco en otras operaciones en ejecución, ha sido efectivo, al aprovechar la experiencia del PNUD en las áreas mencionadas, dado lo cual se

recomienda aceptar la solicitud del Gobierno para que el PNUD actúe como administrador en la contratación de bienes y servicios. El PNUD cumple con los criterios que le dan la ventaja institucional descrita en la norma GS-603, relativa a los fines citados.

3. Procedimientos para la selección y contratación de consultores

- 3.7 Para la selección de servicios de consultorías se propone usar el método de Selección de Mínimo Costo. Con este método se establece un nivel "mínimo técnico aceptable" para calificar la calidad de las propuestas técnicas. Las propuestas se presentan en dos sobres separados. Las propuestas técnicas se abren primero y son evaluadas. Las propuestas que no alcanzan el nivel mínimo aceptable se rechazan y sólo se abren los sobres con las propuestas económicas de las restantes. La firma con la propuesta de precio más bajo es la seleccionada. Con este método se entiende que la definición de mínimo aceptable se establecerá teniendo presente que las propuestas que estén por encima de ese "mínimo técnico aceptable" sólo compiten en cuanto a costo. El nivel mínimo será planteado explícitamente en las Invitaciones a Presentar Propuestas.
- 3.8 La recomendación de utilizar el Método de Mínimo Costo para la selección de firmas consultoras se justifica por la naturaleza de los trabajos que se incluyen en el Programa. En general se trata de trabajos complejos, pero para los cuales ya se cuenta con estándares apropiados y de adecuadas prácticas profesionales. A menudo, la experiencia muestra que, como resultado del orden de prioridad de las propuestas técnicas, se tiene un número definido de éstas que son técnicamente aceptables e idóneas para desarrollar los trabajos deseados. La metodología recomendada, traslada a los consultores no sólo el peso de la responsabilidad de formular propuestas técnicas sólidas, sino que los obliga a efectuarlas en una forma económica y competitiva.
- 3.9 Los aspectos administrativos-operativos relacionados con las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios de consultoría a ser financiados con la cooperación técnica, serán realizados por el PNUD, conforme a lo establecido en un convenio ad-hoc, que será aprobado por el Banco. Este requisito se establecerá como condición previa al primer desembolso de la cooperación técnica.
- 3.10 Los desembolsos serán tramitados de conformidad a los procedimientos normales del Banco, y a solicitud de la UCP el Banco depositará los recursos en una cuenta del PNUD, con el objeto de darle una mayor flexibilidad al manejo de los fondos. Los registros contables serán auditados por una firma de contadores públicos independientes aceptables al Banco, para su posterior presentación al Banco.

- 3.11 La responsabilidad básica de la operación está asignada a la División de Finanzas e Infraestructura del Departamento Regional de Operaciones II a través del Equipo de Proyecto para las operaciones del Banco (GU-0019) y del FOMIN (TC-96-09-17-6), en apoyo al Programa de Reforma. La administración de la operación será efectuada a través de la Representación del Banco en Guatemala, de conformidad a las normas vigentes sobre la materia.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El costo total relacionado con la ejecución de las reformas asciende a un monto equivalente de US\$11,15 millones, de los cuales el Banco contribuiría con US\$7,65 millones, a través de un préstamo a cargo de los recursos del Capital Ordinario del Banco para apoyar la ejecución de las reformas del entorno a la inversión, del sector de hidrocarburos, y del componente de fortalecimiento institucional en Aviación Civil; una Cooperación Técnica no-rembolsable de US\$1,15 millones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), para apoyar el componente de privatización del Sistema Nacional de Aeropuertos (Anexo IV). Para este financiamiento, el 16 de mayo se distribuyó el Memorándum de Propuesta (MIF/AT-130) para la consideración del Comité de Donantes. El Gobierno aportaría una contrapartida de US\$2,35 millones. El cuadro 1 presenta un resumen del presupuesto y los Cuadros 2, 3 y 4 contienen el detalle de los costos y financiamientos para cada sector.

CUADRO 1
PRESUPUESTO PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA
(En miles de US\$)

No.	SUBPROGRAMAS	BID	FOMIN	LOCAL	TOTAL
1.	REFORMAS EN EL ENTORNO PARA LA INVERSION	4000		1270	5270
2.	HIDROCARBUROS	590		80	670
3.	AVIACION CIVIL	1800	1150	900	3850
4.	UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA	400			400
5.	IMPREVISTOS	500		100	600
6.	COSTOS FINANCIEROS (FIV, INTERESES, COM. CRED.)	360			360
	COSTO TOTAL	7650	1150	2350	11150

- 4.2 El plazo de ejecución de la cooperación técnica será de 32 meses y el plazo para desembolsos de 36 meses, a partir de la fecha de vigencia del convenio.
- 4.3 Los recursos del Banco se utilizarán, principalmente, para la contratación de consultores individuales, firmas consultoras y adquisiciones de equipos y materiales de acuerdo a las actividades previstas en el Programa y de conformidad a los procedimientos y

políticas normales del Banco, considerando las excepciones solicitadas en este documento. El aporte del Gobierno se utilizará para financiar los costos de administración y supervisión, incluyendo la comisión por los servicios de apoyo del PNUD.

- 4.4 Con los recursos de la cooperación técnica se financiará, además, parte de la formación y operación de la UCP, durante el período de ejecución. Se financiarán los gastos de salarios del personal profesional y los equipos necesarios para la operación de la UCP.
- 4.5 De acuerdo con las disposiciones vigentes, las condiciones del financiamiento serán las siguientes: (i) plazo de amortización: 20 años; (ii) tasa de interés: variable y correspondientes al capital ordinario; (iii) plazo para desembolsos: 36 meses; (iv) período de gracia 42 meses; (v) comisión de crédito: 0,75% sobre los saldos no desembolsados; y (vi) FIV: 1% del monto del financiamiento. El financiamiento se hará con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria en dólares de Estados Unidos de América.

Otros Financiamientos

- 4.6 En forma adicional al financiamiento de esta cooperación técnica, fondos del Gobierno de Guatemala, del Banco de Guatemala y de la iniciativa privada apoyarán el fortalecimiento del PACIT. Recursos de la AID y del sector privado contribuirán a la reforma institucional de la propiedad intelectual.

V. SEGUIMIENTO E INFORMES

A. Seguimiento del Proyecto

- 5.1 La evaluación de este proyecto se hará en forma continua y se realizará mediante los informes y evaluaciones que a continuación se detallan. La Representación del Banco en Guatemala tendrá la responsabilidad de administrar la ejecución del proyecto y efectuará las actividades de supervisión periódicas. Los informes serán elaborados por la Unidad Coordinadora del Proyecto y remitidos al Banco, de conformidad al Plan de Trabajo que se acuerde.

B. Informes del Proyecto

- 5.2 El Ministerio de Economía, a través de la UCP, deberá elaborar y presentar al Banco los informes que se describen a continuación:

a. Informe Inicial (Plan de Trabajo)

- 5.3 Como condición previa al primer desembolso, la UCP deberá presentar el Plan de Trabajo, con base a la matriz acordada con el Banco. Este deberá ser muy breve, y deberá estar dirigido principalmente a señalar lo siguiente: (i) el calendario para los primeros seis

meses para la ejecución de las actividades de cada uno de los subprogramas; y (ii) los indicadores de cumplimiento y sus medios de verificación para cada actividad.

b. Informes de Progreso y reuniones de seguimiento

- 5.4 Dentro de los 30 días siguientes al fin de cada semestre de ejecución, contados a partir de la vigencia del convenio, deberá presentarse un Informe de Progreso. El Informe de Progreso evaluará lo realizado en comparación con el Plan de Trabajo y propondrá una versión actualizada del Plan de Trabajo para los próximos seis meses. El Informe de Progreso incluirá un detalle de la ejecución del presupuesto, y de los resultados alcanzados.
- 5.5 De acuerdo con el avance alcanzado en los aspectos sustantivos del programa de reforma, se celebrarán reuniones con el Equipo de Proyecto, para el seguimiento y evaluación del Programa de Reformas (GU-0019). Estas reuniones tendrán por objeto identificar aspectos o problemas especiales que ameriten la adopción de medidas no contempladas en el programa y reformulaciones del préstamo de cooperación técnica.

c. Informe Final

- 5.6 En base a los informes de progreso presentados al Banco y dentro de los dos meses siguientes a la terminación de la ejecución de los subprogramas de la cooperación técnica, se presentará un informe final en el que se describirán, en forma resumida, las actividades realizadas y los resultados obtenidos, evaluándolos en relación a los objetivos inicialmente contemplados para la operación.

CUADRO 2
PROGRAMA DE REFORMA DEL ENTORNO PARA LA INVERSIÓN DEL PROGRAMA
 (En miles de US\$)

	COMPONENTES	BID (O/C)	LOCAL (GOG)	TOTAL
A.	Promoción de la inversión extranjera	1000	180	1180
	1. Organización y puesta en marcha de PROGUAT	250	30	280
	2. Capacitación personal de Ventanilla Unica y PROGUAT	100	50	150
	3. Equipamiento y sistemas de información	100	50	150
	4. Foros y materiales de promoción	550	50	600
B.	FORTALECIMIENTO DE PACIT (Programa de Agregados Comerciales de Inversión y Turismo) 2/	1000	400	1400
	1. Evaluación y seguimiento del programa	170		170
	2. Capacitación de personal	260		260
	3. Equipamiento y materiales	570		570
C.	Protección del Consumidor, Promoción Competencia y Propiedad Intelectual	1000	490	1490
	1. Organización y puesta en marcha de Fiscalía	200	50	250
	2. Equipamiento y materiales	150	50	200
	3. Capacitación de personal	400		400
	4. Campañas educación al consumidor/productor	250	50	300
	5. Fortalecimiento del Registro de la Propiedad Industrial más Carpin 3/		340	340
D.	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos	1000	200	1200
	1. Actualización cartográfica	50		50
	2. Sectorización y encuesta experimental	15		15
	3. Impresión de documentos	20		20
	4. Capacitación y ejecución de la encuesta	835		835
	5. Crítica y codificación	80		80
	6. Procesamiento de datos		115	115
	7. Apoyo administrativo		85	85
	Total	4000	1270	5270

/El aporte local de este componente está constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores (70%); Banco de Guatemala (17%) y Sector Privado por la Asociación Gremial de Exportadores no Tradicionales (AGEXPRONT)(13%).

/El aporte local está constituido por fondos de la USAID (\$300) más sector privado (\$40).

CUADRO 3
PROGRAMA DE REFORMA DEL SECTOR HIDROCARBUROS
(En miles de US\$)

	COMPONENTES	BID (O/C)	LOCAL	TOTAL
A.	Fortalecimiento Institucional de la Dirección General de Hidrocarburos (DGH)	260	30	290
	Control, fiscalización, promoción y ventana única	80		80
	Exploración y Promoción de inversiones	50		50
	Exploración: Banco de Datos	40		40
	Equipamiento	90	30	120
B.	Logística de Abastecimientos y Precios	80	10	90
C.	Conservación Ambiental	150	20	170
	Evaluaciones ambientales (EA) y Términos de referencia para las EIA	40		40
	Preparación de normas ambientales	60		60
	Capacitación del ente ambiental (monitoreo y fiscalización)	50		50
D.	Marco Regulatorio de la Comercialización	100	20	120
	TOTAL	590	80	670

CUADRO 4
PROGRAMA DE REFORMA DEL SECTOR DE AVIACION CIVIL
(En miles de US\$)

	COMPONENTES	BID (O/C)	FOMIN	LOCAL	TOTAL
A.	Fortalecimiento Institucional	900		300	1200
	Diseño/Desarrollo Organización y Sistema de Información Gerencial	300		50	350
	Normas y Estándares Técnicos <u>1/</u>	250		100	350
	Equipamiento y Sistemas de Cómputo	100		50	150
	Capacitación y Reentrenamiento	250		100	350
B.	Participación Sector Privado	450	1150	550	2150
	(i) Aeropuertos	200	1150	500	1850
	Asesor Transporte Aéreo <u>2/</u>		450	150	600
	Asesor Legal		400	100	500
	Asesor Financiero		300	100	400
	CEDE	200		150	350
	(ii) Control de Tráfico Aéreo	250		50	300
C.	Conservación ambiental	150		50	200
	Evaluaciones ambientales (EA) y Términos de referencia para EIA	40			40
	Preparación de normas ambientales	60		25	85
	Capacitación del ente ambiental (monitoreo y fiscalización)	50		25	75
D.	Imprevistos	150			150
E.	Inspección y vigilancia	150			150
	Total	1800	1150	900	3850

/Contratación directa con OACI

/Invitación directa para conformar las listas cortas

REFORMA DEL ENTORNO PARA INVERSION

I. Problemas principales

- 1.1 Desde este punto de vista, la razón de ser del Programa es la ausencia de dinamismo de la inversión privada, como consecuencia de la falta de adecuación en los marcos legales, institucional y estadístico, requerido por las nuevas condiciones imperantes en la economía mundial y nacional.
- 1.2 La legislación nacional: (i) en el caso de la propiedad intelectual, no existe o está desactualizada para ser de alguna utilidad, dentro de los nuevos arreglos relacionados con la globalización de la economía mundial y el progreso tecnológico; (ii) en el caso de la inversión extranjera, la legislación está dispersa en diferentes cuerpos legales, introduce incertidumbre y eleva los costos de transacción; (iii) en el caso del consumidor y la competencia, la legislación no ofrece la protección apropiada a los consumidores y los productores, y tampoco reprime las prácticas anticompetitivas.
 - a. **Propiedad intelectual**
- 1.3 La protección a los derechos de autor, marcas y patentes no responde a las demandas actuales de los empresarios, ni ofrece garantías para atraer mayores niveles de inversión privada nacional y extranjera. El tratamiento que Guatemala concede a este tema no es homogéneo e introduce distorsiones y obstáculos al comercio internacional. Además, la legislación no se encuentra al nivel de garantía y protección que exige la OMC, en el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, (ADPIC).
- 1.4 En patentes, la legislación vigente no contempla: (i) la patentabilidad de productos farmacéuticos, agroquímicos y alimenticios; (ii) el principio de agotamiento internacional, según el cual los derechos conferidos por la patente no producirán efecto alguno, cuando el producto patentado haya sido puesto lícitamente en el comercio nacional o internacional; (iii) el uso de licencias obligatorias, cuando se presentan prácticas de abuso de la posición dominante en el mercado, que afectan la libre competencia, por parte del titular de la patente; (iv) el examen de fondo por oficinas de patentes extranjeras o por instituciones autorizadas, a través de la suscripción de convenios que haría más ágil el proceso de Registro; y (v) las disposiciones sobre secretos industriales, los que se encuentran protegidos por algunos artículos diseminados en el Código de Comercio y el Código Penal.

- 1.5 En Derechos de Autor, la legislación vigente desde 1954 es incompleta y deficiente, porque no incluye lo relativo a los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión, permitiendo la defraudación de sus derechos debido a nuevas tecnologías utilizadas en la difusión de obras. Tampoco incluye una protección específica para los programas de ordenadores.
- 1.6 En Marcas, la legislación no se ha actualizado desde principios de los años 70, en el trato de marcas propiamente, expresiones o señales de publicidad comercial, nombres comerciales, emblemas, indicaciones geográficas y denominaciones de origen y en la represión de la competencia desleal en estas materias, particularmente no existen disposiciones específicas para la protección de las marcas notorias.
- 1.7 Respecto a los procedimientos de registro, el sistema no permite ejercer mayor control sobre la novedad de los productos o procedimientos para los cuales se solicitan patentes de invención, ya que por la falta de mecanismos y personal, la patentabilidad de productos y procedimientos se hace cuando ya pasaron al dominio público, en otros países. Similarmente, en el caso de las marcas, el proceso es lento, ineficiente y costoso.

b. Inversión extranjera

- 1.8 A pesar que la Constitución de Guatemala garantiza igualdad de tratamiento para el inversionista extranjero, las leyes que atañen sus garantías y derechos, en temas como la propiedad privada, expropiación y repatriación de divisas, se encuentran dispersas en el régimen legal del país o aluden a dichos temas en forma implícita. Más aún, Guatemala es de los pocos países en Latinoamérica, sin una Ley de Inversión Extranjera lo que lo coloca en una posición de desventaja, ante otros países de la región.
- 1.9 El país tampoco tiene parámetros para la negociación de tratados bilaterales de inversión (BITs), que establezcan un tratamiento indiscriminatorio y sin privilegios para todos los inversionistas, independientemente de su país de origen.
- 1.10 No se cuenta con un base de datos, que sirva para dar seguimiento a las tendencias y niveles de la inversión extranjera. La falta de recursos y capacidad en el Ministerio de Economía no han satisfecho los niveles de exigencia de promoción de las inversiones y las exportaciones, que el país necesita.

c. Protección al consumidor y promoción de la competencia

- 1.11 En materia de consumidor, el énfasis de la legislación vigente desde 1985 es el bienestar de los consumidores, sin referencias a las relaciones de mercado entre productores y consumidores.

Respecto a la legislación sobre la promoción de la competencia, que abarque restricciones a prácticas anticompetitivas y a la competencia desleal, es inapropiada.

- 1.12 Actualmente, el ME no está en la capacidad de proteger al consumidor adecuadamente, ni de reprimir la competencia desleal, por falta de un marco legal apropiado y de los recursos para hacer efectiva la aplicación de la ley. Adicionalmente, el consumidor tampoco está acostumbrado a hacer valer sus derechos, ni cumplir con sus obligaciones, durante la vigencia de los contratos.

II. Objetivos de la reforma

- 2.1 La reforma tiene por objeto: (1) la adopción de nuevos marcos legales para: (i) fortalecer la legislación para proteger los derechos de autor y derechos conexos, las patentes y las marcas: (ii) establecer mecanismos legales y administrativos, que otorguen trato uniforme y certeza jurídica a los inversionistas privados nacionales y extranjeros: (iii) reprimir prácticas anticompetitivas y proteger efectivamente a los consumidores; y (2) el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Economía para la promoción de las inversiones y las exportaciones.
- 2.2 Las metas principales de la estrategia son las siguientes: (1) La reforma del marco jurídico que incluye: (i) la actualización de las leyes de propiedad intelectual (derechos de autor y derechos conexos, marcas y patentes) a nivel ADPIC, (ii) la adhesión del Convenio de París (Patentes), (iii) la compilación en un solo instrumento de los aspectos relacionados con la inversión extranjera tales como tratamiento nacional, garantías, derechos y obligaciones de los inversionistas extranjeros, (iv) el establecimiento de una Ley integral, que abarque los aspectos de protección al consumidor y promoción de la competencia, incluyendo la represión de prácticas anticompetitivas; y (2) El fortalecimiento institucional del ME, que contempla: (i) la reestructuración del Consejo Nacional de Promoción de las Exportaciones (CONAPEX) para que incluya las actividades de promoción de las inversiones, por medio de PROGUAT, (ii) la ampliación de la red de representaciones comerciales de Guatemala en el exterior, a cargo del Programa de Agregados Comerciales de Inversión y Turismo (PACIT), (iii) la ejecución de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares para la estimación de las ponderaciones utilizadas, en el cálculo del IPC.

III. Elementos de política del programa

- 3.1 El proyecto de Ley de Inversión Extranjera, preparado con apoyo del Banco, pretende establecer reglas generales, positivas, claras y estables para todos los inversionistas. El anteproyecto se encuentra para la consideración del Ejecutivo, y está construido a partir de la plena equiparación de tratamiento entre los inversionistas nacionales y extranjeros. El anteproyecto incluye

lo siguiente: (i) tratamiento local o nacional al inversionista extranjero; (ii) la cláusula de nación más favorecida, elemento básico en la negociaciones de los BITs; (iii) protección a la propiedad y limitaciones, principios que no obstante estar incluidos en la Constitución, se ha optado por reiterarlos en la ley; (iv) el principio de libertad tanto en el ingreso de la inversión al país, como en las remesas de utilidades al exterior, incluyendo el acceso indiscriminado a divisas disponibles; (v) la subrogación de seguros; (vi) la solución de controversias, a través del arbitraje; y (vii) el reconocimiento de la propiedad privada y de los casos especiales de expropiación e indemnización, de acuerdo a principios Constitucionales.

- 3.2 El proyecto de Ley de Protección al Consumidor y Promoción de la Competencia, elaborado con apoyo del Banco, establece un nuevo marco legal, basado en los principios de eficiencia económica, en el cual el bienestar de los consumidores incluye a los productores, y en la Doctrina de la Razón, en la cual se desechan reglas de ilegalidad "per se". El proyecto incluye normativa sobre consumidores, usuarios, proveedores, adquisiciones de bienes y servicios, prohibición de prácticas que impidan, restrinjan o falseen la competencia, actos de competencia desleal, publicidad ilícita, procedimientos, sanciones y el establecimiento del órgano responsable por asegurar el cumplimiento de la Ley.
- 3.3 El Proyecto de Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos actualiza la legislación y estimula la creación y difusión de obras, reconociendo y protegiendo los derechos de autores, artistas intérpretes, ejecutantes, productores de fonogramas, organismos de radiodifusión y ordenadores de programas.
- 3.4 El Proyecto de Ley de Patentes de Invención, Modelos de Utilidad, Diseños y Secretos Industriales promueve la creación, introducción y uso de nuevas tecnologías, permitiendo la patentabilidad de cualquier producto o procedimiento, con algunas excepciones aceptadas internacionalmente. Además, la Ley amplía el plazo de protección de 15 a 20 años; incorpora el principio de agotamiento internacional, que desestimula el uso de patentes como mecanismo para impedir el libre comercio de bienes, en beneficio de los consumidores; e incluye el otorgamiento de licencias obligatorias para evitar prácticas de abuso de posición dominante en el mercado, por parte del titular de la patente. En cuanto al registro de las invenciones, permite al Registro solicitar a instituciones autorizadas para ese fin u oficinas de patentes extranjeras, con las cuales se suscriban convenios la realización del examen de fondo. El Proyecto, también, incorpora una mayor protección a los secretos industriales y compila en un solo capítulo las disposiciones diseminadas, en la legislación guatemalteca. Respecto a las sanciones penales y civiles, se tipifican los casos de violación y se establece prisión de cuatro a seis años.
- 3.5 Las reformas al Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial (marcas, nombres comerciales o emblemas,

indicaciones geográficas y denominaciones de origen, y expresiones o señales de publicidad comercial) pretende actualizar la legislación, incorporando las tendencias modernas, en materia de protección de signos distintivos, a fin de responder a las exigencias del comercio de productos y servicios, a nivel regional e internacional. Especialmente, intenta eliminar el registro especulativo de las marcas, introduciendo mecanismos que promuevan su uso obligatorio, en términos comerciales leales y honestos. Además, incluye la protección de la marca notoria.

- 3.6 La adhesión al Convenio de París introduce la protección de la propiedad industrial, en su acepción más amplia que implica industrias propiamente, comercio, industrias agrícolas y extractivas, y productos fabricados o naturales. Además, la acepción incluye las diversas especies de patentes industriales, como patentes de importación, de perfeccionamiento, certificados de adición, etc. Más aún, la adhesión significa reconocimiento de trato nacional, respecto a las ventajas que otorga la Ley respectiva, a todos los nacionales de los países miembros del Convenio.

IV. Plan de Acción y estado de avance de la reforma

- 4.1 La reforma del Entorno para la Inversión requiere de la aprobación de nuevos marcos legales, los cuales fueron preparados con el apoyo del Banco, y que ya han sido consensuados entre los diferentes sectores interesados.
- 4.2 Ley de Inversión Extranjera: en un comienzo, con el apoyo de un consultor externo contratado por el Banco, se organizó un seminario para discutir las orientaciones y principios básicos para la formulación de la ley. Se estableció una comisión con participación del sector privado y del gobierno que, con la asesoría de un consultor externo se ha hecho cargo de discutir y preparar la versión final del anteproyecto de ley. Actualmente, se encuentra pendiente de una revisión por parte de los asesores jurídicos del Presidente de la República y del Ministerio de Economía. Se espera que el Congreso lo apruebe hacia fines del primer semestre de 1997.
- 4.3 Ley de Protección al Consumidor y Promoción de la Competencia: A partir de un seminario inicial, se organizó una comisión de trabajo integrada por miembros del sector privado, gobierno e institutos de investigación, la cual se ha encargado de discutir y redactar la propuesta de Ley. Actualmente, se cuenta con el apoyo de un consultor externo contratado por el Banco, para revisar el anteproyecto de Ley. Se espera concluir este proceso para finales de mayo de 1997, cuando los asesores jurídicos del Ministerio de Economía emitan su opinión. La aprobación en el Congreso se espera, durante el tercer trimestre de 1997.
- 4.4 Los anteproyectos relacionados con los derechos de propiedad intelectual (derechos de autor, patentes y marcas), han sido

revisados y comentados por un consultor del Banco para fortalecer el alcance y contenido de las nuevas propuestas de Ley. Efectivamente, las modificaciones que se harán a las leyes vigentes llenan los requisitos exigidos por ADPIC (TRIPS).

- 4.5 Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos: el Proyecto de Ley se preparó, inicialmente, con apoyo de la AID y se consensuó con el sector privado, particularmente empresas de cables (TV) y de computación. Actualmente está siendo revisado, por parte de los asesores jurídicos del Ministerio de Economía. Se espera que el congreso lo apruebe durante el tercer trimestre de 1997.
- 4.6 Convenio Centroamericano de Protección a la Propiedad Industrial (Marcas): La primera vez que se presentó al Congreso (enero de 1996), las Comisiones de Relaciones Exteriores y Puntos Legislativos y Constitucionales emitieron un dictamen conjunto negativo. Cuando se intentó de nuevo su presentación (febrero de 1996), el procedimiento fue determinado incorrecto y se ordenó se archivara por un año. Antes de proponer el Convenio al Congreso, por tercera vez, se están haciendo algunas consultas a la OMC, sobre el tratamiento que se le otorgará a la "marca notoria" y los conflictos que puedan surgir en la legislación nacional, respecto a lo establecido en ADPIC, a fin de evitar otro dictamen negativo. Su aprobación se espera, en el primer trimestre de 1998.
- 4.7 Adhesión al Convenio de París (Patentes): La propuesta de Ley cuenta con dictámenes favorables del Ministerio de Economía y Relaciones Exteriores. Su aprobación se espera para el tercer trimestre de 1997.
- 4.8 Ley de Patentes de Invención, Modelos, etc.: El proyecto de Ley fue inicialmente preparado, con el apoyo de la AID y consensuado con el sector privado. A la fecha, los asesores jurídicos del Ministerio están haciendo la revisión final del mismo. Su aprobación se espera, en el tercer trimestre de 1997.
- 4.9 El Plan de Acción para el fortalecimiento de la capacidad de promoción de la inversión y las exportaciones en el Ministerio de Economía, incluye: (i) organizar y poner en marcha el PROGUAT para promover inversiones y exportaciones; (ii) evaluar el PACIT para su reorganización y expansión; (iii) organizar y poner en marcha la Fiscalía para la protección del consumidor y la promoción de la competencia; y (iv) ejecutar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Se espera que estos componentes se desarrollen durante 1997 y 1998. Para financiar la ejecución de todas estas actividades se propone un préstamo de Cooperación Técnica, por un monto de US\$4 millones del Capital Ordinario del Banco. Además, se cuenta con aproximadamente US\$1,27 millones de contrapartida local, correspondiente a contribuciones del gobierno, sector privado y AID.

PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA EN INFRAESTRUCTURA E INVERSION

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

**REFORMA SECTORIAL E INCORPORACION DEL SECTOR PRIVADO
EN AVIACIÓN CIVIL**

(TC 96-09-17-6)

I. ELIGIBILIDAD DEL PAIS

- 1.1 El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó la elegibilidad de Guatemala para todas las modalidades de financiamiento del FOMIN el 30 de marzo de 1995.

II. MARCO DE REFERENCIA

- 2.1 El financiamiento del FOMIN forma parte del apoyo al Programa Sectorial de Reforma en Infraestructura e Inversión (GU-0019). Ese Programa tiene por objeto la reforma del entorno para la inversión y de los sectores de aviación civil, e hidrocarburos.
- 2.2 Los recursos del FOMIN se complementarán con un eventual préstamo sectorial de rápido desembolso (GU-0019), para apoyar las necesidades de financiamiento externo de Guatemala, y con un Préstamo de Cooperación Técnica reembolsable, para implementar la reforma del entorno para la inversión y de los sectores de aviación civil, e hidrocarburos. Paralelamente, el Banco Mundial (BIRF) está preparando un Technical Assistance Loan (TAL) que incluye los recursos necesarios para financiar las reformas en los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

III. EL PROYECTO

A. Objetivos

- 3.1 El financiamiento del FOMIN tiene por objeto financiar aquellas actividades necesarias para atraer capacidad técnica y operativa, y movilizar financiamiento y recursos del sector privado para la prestación y expansión de la cobertura de los servicios en los sectores de aviación civil.
- 3.2 Complementariamente, los recursos de la Cooperación Técnica Reembolsable del Banco se usarán para fortalecer a la Dirección de Aeronáutica Civil en su capacidad de ente administrador, fiscalizador y regulador de los contratos con el sector privado. Asimismo, los recursos del Banco se usarán para desarrollar el subcomponente de participación del sector privado en los sistemas de control de tráfico aéreo.

B. Estrategia propuesta

- 3.3 El diseño de la transacción de privatización propuesta incluye los siguientes elementos: (i) una concesión a largo plazo para la operación, explotación y desarrollo del aeropuerto La Aurora, y probablemente incluyendo también los aeropuertos de San José y Santa Elena; (ii) la transferencia de responsabilidades al sector privado incluye todas las actividades (aeronáuticas y comerciales) desde el momento que la aeronave toca la terminal (puente de embarque, puerta o túnel de acceso), hasta el momento que la aeronave con pasajeros/carga a bordo abandona la terminal; (iii) la concesión incluye compromisos de inversión por parte del concesionario para desarrollar la infraestructura aeroportuaria y atender los incrementos de demanda en función de los estándares internacionales de aplicación; (iv) la presencia de un operador aeroportuario internacional en el consorcio; y (v) la concesión se otorgaría a través de un proceso de licitación pública internacional.

C. Descripción de productos y actividades

1. Con financiamiento del FOMIN

- 3.4 Para financiar el componente de *Participación del sector privado en la infraestructura de transporte aéreo*, los recursos del FOMIN se usarán para contratar tres asesorías que tendrán la responsabilidad de preparar los siguientes productos: (i) El Plan de Inversiones (especificar las necesidades de inversiones y expansión durante el período de la concesión); (ii) El análisis económico y financiero de la concesión; (iii) El diseño de la transacción; (iv) la preparación del Memorándum de Venta; y (v) el Contrato de Concesión.
- 3.5 La firma asesora en transporte aéreo preparará el Plan Maestro y el Plan de Inversiones del sector, el análisis económico, y la evaluación financiera de los posibles escenarios bajos los cuales se procedería a desarrollar la concesión. Los principales productos que entregaría esta asesoría son los siguientes: (i) el Modelo de Estimación de Demanda (análisis de tráfico de pasajeros y de carga); (ii) el Plan de Inversiones; (iii) el Modelo de Simulación Financiera (análisis de consistencia de tarifas, y cargos aeroportuarios, el plan de inversión, volúmenes de tráfico, etc.); y (iv) la propuesta para formular la política de tarifas y cargos aeroportuarios). Trabajando con las firmas para la asesoría legal y para la asesoría financiera, se desarrollará la base de información necesaria para diseñar la transacción, preparar el Memorandum de Venta, y negociar y adjudicar el Contrato de Concesión.
- 3.6 La firma asesora legal se encargará de: (i) una auditoría legal de los activos y pasivos relacionados con la eventual concesión; (ii) conjuntamente con el asesor financiero, desarrollar y preparar

la documentación necesaria para el Contrato de Concesión, y proponer y diseñar la arquitectura legal de la Transacción; (iii) con el apoyo del asesor financiero, deberá preparar el Pliego de Condiciones (incluyendo el plan de inversiones para los primeros cinco años, los pagos de derechos de concesión, etc); (iv) asesorar al Gobierno (CEDE y MCTOP) durante la licitación, selección, negociación, adjudicación, y cierre de la transacción. No obstante lo dispuesto en el Anexo de Selección y Contratación de Firmas Consultoras y Expertos del Convenio, no será necesario obtener la aprobación del Banco con relación al Contrato de Concesión Negociado para efectuar el último pago a la firma asesora legal.

- 3.7 La firma asesora financiera, con la colaboración del asesor legal y del asesor de transporte aéreo, se encargará de: (i) preparar el Memorandum de venta; (ii) el mercadeo ("road-show") de la oportunidad de inversión; (iii) preparar el Pliego de Condiciones a utilizar en la licitación pública; (iv) el proceso de licitación; (v) proponer el sistema de calificación, evaluación y selección de las ofertas; y (vi) cerrar las negociaciones.
- 3.8 La preparación del Plan Maestro, incluyendo el Plan de Inversiones y el Modelo de Simulación Financiera, debieran estar concluidos en un período de cuatro a cinco meses. Para esa fecha ya debieran haber iniciado sus actividades las firmas para la asesoría legal y para la financiera. Durante el segundo semestre se evaluarían las alternativas para la concesión, se diseñaría la transacción, y el memorandum de venta. Se propone que durante el primer trimestre de 1998 se seleccione y negocie con el inversionista estratégico privado para la concesión. Se espera que la concesión sea adjudicada durante el primer semestre de 1998.

2. Con financiamiento del Préstamo de Cooperación Técnica

- 3.9 Para financiar el componente de *Fortalecimiento Institucional*, los recursos del Préstamo de Cooperación Técnica del Banco se usarán para financiar los siguientes productos y actividades: (i) diseñar la nueva organización de la actual DGAC (ente regulador y fiscalizador de los contratos con el sector privado), incluyendo la preparación de manuales de operación y procedimientos, la propuesta de descripción de cargos y estructura salarial, y los sistemas de información gerencial; (ii) adaptar las normas y procedimientos técnicos para cumplir con los estándares de la OACI, incluyendo la preparación de los manuales para la regulación técnica; (iii) entrenar y capacitar el personal gerencial y técnico de la DGAC; y (iv) adquirir los equipos y sistemas de información.
- 3.10 Para financiar el componente de *Participación del sector privado en el Control de Tráfico Aéreo*, los recursos del préstamo de cooperación técnica se usarán para financiar la preparación del Plan de Inversiones, la evaluación de la factibilidad económica y financiera de incorporar al sector privado en la prestación, financiamiento y expansión de los sistemas, y en la eventual preparación de los documentos para la licitación de un contrato con

el sector privado. Asimismo, con el objeto de otorgar apoyo técnico a la unidad ejecutora de aviación civil, se usarán recursos para la contratación de expertos en programas de incorporación del sector privado en aeropuertos.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El programa objeto del apoyo de esta Cooperación Técnica tiene un costo total de US\$3,85 millones, según el detalle de gastos y financiamiento que se describe en el Cuadro I. El FOMIN aportaría un total de US\$1,15 millones en carácter de donación, el Banco aportaría US\$1,80 millones (OC), y el Gobierno aportaría una contrapartida equivalente de alrededor de US\$0,90 millones.

CUADRO I

REFORMA SECTORIAL Y PARTICIPACION PRIVADA EN AVIACION CIVIL (En miles de US\$)

	COMPONENTES	BID (O/C)	FOMIN	LOCAL	TOTAL
A.	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	900		300	1200
B.	PARTICIPACION SECTOR PRIVADO	450	1150	550	2150
1.	Aeropuertos	200	1150	500	1850
1.1.	Asesor Transporte Aéreo 1/		450	150	600
1.2	Asesor Legal		400	100	500
1.3	Asesor Financiero		300	100	400
1.4	CEDE 2/	200		150	350
2.	Control de Tráfico Aéreo	250		50	300
C.	CONSERVACION AMBIENTAL	150		50	200
D.	IMPREVISTOS	150			150
E.	INSPECCION Y VIGILANCIA	150			150
	TOTAL	1800	1150	900	3850

V. EJECUCION Y DESEMBOLSO

- 5.1 La ejecución y administración del proyecto se realizará mediante el mismo esquema dispuesto para la cooperación técnica del Banco. La contratación de los servicios de consultoría serán realizados

1/ Invitación directa para conformar la lista corta

2/ Incluye los gastos de la Dirección de Aeronáutica Civil y de los Comités Específicos de Desincorporación de la Oficina del Comisionado para la Modernización del Poder Ejecutivo.

por la UCP, con el apoyo del PNUD, de acuerdo a los procedimientos del Banco y del FOMIN en la materia.

- 5.2 En vista de que para el componente de Asesoría en Transporte Aéreo existe un número reducido de firmas especializadas elegibles, se propone seguir el procedimiento de Licitación privada, tal cual se establece en las "Políticas básicas y procedimientos de adquisiciones del BID". De acuerdo con este método, las invitaciones a participar en la licitación se hacen por invitación directa y no por anuncio público, esto es, sin necesidad de publicar en el Development Business.
- 5.3 Asimismo, para la selección de servicios de consultorías se usará el método de selección de Mínimo Costo. Con este método las propuestas técnicas y económicas se presentan en dos sobres separados, y se establece un nivel "mínimo técnico aceptable" para calificar las propuestas técnicas. Las propuestas técnicas se abren primero y son evaluadas. Las propuestas que no alcanzan el nivel mínimo aceptable se rechazan y sólo se abren las propuestas económicas de las restantes. La firma con la propuesta de precio más bajo es la aceptada. El nivel mínimo será planteado explícitamente en las invitaciones a presentar propuestas.
- 5.4 Se propone un plazo de ejecución de 24 meses, y uno de 30 meses para el desembolso de los recursos de la donación.

VI. CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

- 6.1 La cooperación técnica, diseñada con el propósito de apoyar los esfuerzos de modernización y participación privada en el sector de infraestructura, es plenamente compatible con el objetivo general del FOMIN, que busca el fortalecimiento de la inversión privada y su expansión como base para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social del país.
- 6.2 La propuesta es compatible con el criterio de otorgar financiamiento bajo la Facilidad de Cooperación Técnica, Artículo 3, Sección 2 (c) y (d) del Convenio Constitutivo del FOMIN, el cual establece el otorgamiento de sus recursos a los gobiernos para financiar servicios de asesoría requeridos para establecer y/o reforzar los entes reguladores. La propuesta es también consistente con las recomendaciones recientes del Grupo de Trabajo para el MIF, en el sentido de apoyar el desarrollo del entorno legal, regulatorio, contractual y de supervisión, para dar prioridad a la promoción de la inversión privada en el sector de infraestructura y servicios públicos.

VII. CONSISTENCIA CON EL PROGRAMA DEL BANCO PARA EL PAIS

- 7.1 Este financiamiento complementa el apoyo que el Banco está dando al Gobierno de Guatemala (GdG), para la reforma de los sectores de infraestructura básica. Esta operación, es parte integral de ese esfuerzo, y se considera fundamental para promover la incorporación del sector privado en estos sectores.

INDICADORES DE DESARROLLO

A-V.1 TELECOMUNICACIONES

INDICADORES	DEFINICION	NIVEL ACTUAL
Financiamiento Privado (%)	(Financiamiento Privado/Financiamiento total)*100	14%
Tasa Inversión Anual (%)	(Inversión ejecutada anual promedio/Inversión necesaria)*100	20%
Tarifas (Razón)	Tarifas/Tarifas de eficiencia económica	
a) local		1,0
b) larga distancia internacional		1,0
Cobertura (%)	Líneas por cada 100 habitantes	3,8
	Teléfonos públicos por cada 100 habitantes	0,04
	Teléfonos públicos en comunidades con menos de 300 habitantes	0,0
Solicitudes pendientes de servicio telefónico (Razón)	Solicitudes pendientes/líneas telefónicas en servicio	3,1
Llamadas completadas de centrales telefónicas en tráfico local (%)	(Llamadas completadas por mes/Intentos de llamadas por mes)*100	41,5
Llamadas internacionales automáticas tráfico entrante completadas (%)	(Llamadas contestadas por mes/Intentos de llamadas por mes)*100	41,7
Llamadas internacionales automáticas tráfico saliente completadas (%)	(Llamadas completadas por mes/Intentos de llamadas por mes)*100	52,0
Productividad por empleado	Empleados por 1000 líneas	28

A-V.2 SECTOR ELECTRICO

INDICADORES	DEFINICIÓN	NIVEL ACTUAL
Financiamiento Privado (%)	(Financiamiento Privado/Financiamiento Total)*100	17
Tasa Inversión Anual (millones US\$/año)	Inversión efectuada anualmente	14,5
Tarifas (RAZON)	Tarifas /Tarifas de eficiencia económica	97%
Cobertura (%)	(población con conexión domiciliaria/población total)*100	51
Disponibilidad Térmica (%)	(Horas con el equipo disponible/24)*100	70-90
Disponibilidad Hidráulica (%)	(Horas con el equipo disponible/24)*100	86-90
Pérdidas eléctricas totales (%)	(1-Energía facturada/Energía generada)*100	11,7
Energía vendida por empleado	MWh/empleado	508

A-V.3 AVIACION CIVIL 1/

INDICADORES	DEFINICION	NIVEL ACTUAL
Mejoras y rehabilitación al actual aeropuerto de La Aurora (a) Indicadores económicos	Ahorro en el presupuesto público (asignación de recursos a la Dirección General de Aviación Civil).	n.d.
(b) Indicadores de Eficiencia y Productividad	Mayor capacidad para manejo de aeronaves y pasajeros. Aumento esperado del tráfico. Mejoras en los índices de atención al usuario (pasajero y aerolínea)	n.d. n.d. n.d.
Traslado y construcción del nuevo aeropuerto (Guatemala) (a) Indicadores económicos	Ahorro en el presupuesto público (asignación de recursos a la Dirección General de Aviación Civil).	n.d.
(b) Indicadores de impacto ambiental	Mejoras en el promedio (por m3) de contaminación en la ciudad de Guatemala (motores de aviación, polución y decibeles de ruido)	n.d.
(c) Indicadores de impacto de seguridad y protección de vuelo	Mejoras en los índices de seguridad de vuelo al momento de "aproximación" y "salida" de las aeronaves	n.d.
Mejoras y rehabilitaciones al resto de los aeropuertos del Sistema (a) Indicadores de eficiencia y productividad	Integración de ciudades y regiones con el aeropuerto principal. Conexión al resto del mundo.	n.d.
	Mejoras en los índices de atención al usuario (pasajero y aerolínea)	n.d.

1/La falta de datos para la situación actual refleja la debilidad institucional de la DGAC. La base de datos será desarrollada por la firma Asesora en Transporte Aéreo durante la preparación del Contrato de Concesión.

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO ____/OC-GU A LA REPUBLICA DE GUATEMALA
(Programa Sectorial de Reforma en Infraestructura e Inversión)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa Sectorial de Reforma en Infraestructura e Inversión. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$100.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA DE APOYO AL PROGRAMA
SECTORIAL DE REFORMA EN INFRAESTRUCTURA E INVERSION

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios con la República de Guatemala y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones sobre un Préstamo de Cooperación Técnica de Apoyo al Programa Sectorial de Reforma en Infraestructura e Inversión, a que se refiere el Documento PR-_____.

2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$7.650.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter reembolsable.