



GUATEMALA

Apoyando la Reducción de Pobreza y el Desarrollo Sostenible



Documento presentado a los miembros del Grupo Consultivo de Guatemala

Washington, DC
Febrero 11-12 de 2002

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO	4
	A. El Proceso de Paz.....	4
	B. La Pobreza en Guatemala	5
	C. Panorama Económico	6
III.	LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO EN GUATEMALA	9
	A. Lograr la Sostenibilidad Fiscal	9
	B. Modernizar el Sector Financiero.....	11
	C. Reducir la Pobreza e Invertir en el Capital Humano	12
	D. Crear las bases para una mayor Gobernabilidad.....	13
IV.	LA ESTRATEGIA DEL BID PARA GUATEMALA.....	15
	A. Una Estrategia de Apoyo a la Reducción de la Pobreza con un Desarrollo Económico Sostenible.....	15
	B. La Acción del BID en Guatemala.....	18
	1. Financiando las Prioridades del Desarrollo	18
	2. Los Préstamos Futuros.....	19

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Desde mediados de la década de los noventa, Guatemala logró avances destacados en diversas áreas de política económica y social. Su tasa de crecimiento promedio, cercana al 4%, fue respetable y muy poco volátil para los patrones latinoamericanos, las tendencias inflacionarias de comienzos de década fueron controladas, se firmaron los Acuerdos de Paz, y se avanzó notablemente en la consolidación de la democracia y la conciliación nacional. Sin embargo, todavía parecen existir expectativas insatisfechas entre los guatemaltecos sobre el estado de la economía, la situación de exclusión de los grupos vulnerables en la participación de la economía y sobre la situación de gobernabilidad y seguridad del país.
- 1.2 Aunque el crecimiento económico ha sido aceptable, dado el alto crecimiento poblacional, el ritmo de aumento del ingreso per cápita ha sido moderado (alrededor de 1,4%) incluso para los estándares de América Latina. A este ritmo de crecimiento económico, tomará 58 años doblar el ingreso per cápita, en comparación con los 22 años que se requerirían si el crecimiento lograra mantenerse al ritmo del 6% fijado como meta de los Acuerdos de Paz. Acelerar el crecimiento económico de manera sostenida, es un desafío muy grande dados los bajos niveles educativos y de salud, una tasa de inversión total muy baja (aunque la inversión pública se ha elevado recientemente) y una tasa de ahorro que se encuentra entre las más bajas de América Latina. A estas condiciones desfavorables, se suman los todavía altos déficit fiscales y el desequilibrio externo, que amenazan la tradicional estabilidad de la economía guatemalteca.
- 1.3 Por otra parte, Guatemala vive una situación de severa exclusión de grandes grupos sociales étnicos y de género. La distribución del ingreso de Guatemala está fuertemente concentrada en el 20% más rico de la población. La concentración de los ingresos laborales es una de las más desiguales de América Latina. dDos de cada tres personas viven con ingresos diarios por debajo de los 2 dólares, una de las tasas más altas de pobreza de la región. Los problemas distributivos del país tienen raíces étnicas y estructurales que se manifiestan en tasas aún mayores de pobreza entre los grupos indígenas, donde cuatro de cada cinco personas son pobres. Además, Guatemala es uno de los pocos países de América Latina donde la brecha educativa entre los grupos de altos y bajos ingresos aún no se reduce de forma significativa y más bien continúa ampliándose.
- 1.4 Los Acuerdos de Paz, firmados en diciembre de 1996, permitieron finalizar una larga y cruenta lucha armada, y dieron la oportunidad para redefinir la agenda económica y social, enfocándola hacia una Guatemala más incluyente, más digna y más próspera. El país ciertamente ha progresado en esa senda, aunque continua enfrentando enormes desafíos. Se requiere un mayor ritmo de crecimiento económico para generar los empleos que permitan absorber una creciente

población en edad de trabajar. Si bien Guatemala ha realizado significativos esfuerzos para cumplir los compromisos de los Acuerdos de Paz, aún faltan medidas adicionales para dar pleno cumplimiento a las metas previstas. Una de las metas de mayor importancia se refiere a la fijada para los ingresos tributarios que deberían alcanzar el 12% del PIB para el año 2002. Dicho indicador aún permanece por debajo de los niveles comprometidos (alcanzaron sólo 9,5 % del PIB en 2000) y son críticos para tener disponibles los recursos financieros necesarios para poder cumplir con los compromisos derivados de dichos acuerdos. En Mayo del 2000 fue acordado entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil, el denominado Pacto Fiscal que es básicamente un consenso histórico de principios y compromisos relacionado, entre otros, principalmente con el balance fiscal, ingresos tributarios, gasto público y niveles de endeudamiento público. En julio del 2001, el Congreso Guatemalteco aprobó una serie de medidas fiscales cuya meta fue alcanzar la carga tributaria al 12% del PIB para el año 2002. No obstante, es probable que el impacto de dichas medidas fiscales solamente lleve la carga tributaria a un nivel poco un mayor del 11% del PIB para el año 2002.

- 1.5 La firma de los Acuerdos de Paz trajo consigo expectativas de cambios significativos, y dio paso a la convocatoria, en enero de 1997, del primer Grupo Consultivo para Guatemala. Esta reunión, presidida por el BID, tuvo lugar en la Sede de la Comisión Europea, en Bruselas. En esa oportunidad la comunidad internacional de donantes, realizó ofrecimientos de ayuda por un total de más de US\$2.000 millones para el periodo 1997-2000, en apoyo a la implementación del proceso de Paz. En septiembre del mismo, año se realizó una reunión de seguimiento en Antigua Guatemala. En octubre de 1998, el BID presidió en Bruselas el segundo Grupo Consultivo para Guatemala, donde la comunidad internacional reiteró su apoyo al proceso de paz y tomó como tema principal los avances en el desarrollo del Pacto Fiscal y la necesidad de alcanzar la meta del 12% del PIB como carga tributaria del país. Alfonso Portillo Cabrera, quien asumió la Presidencia de la República a principios del año 2000, manifestó que el cumplimiento de las acciones señaladas en los Acuerdos de Paz constituye una política del Estado, y enfatizó la importancia de lograr la aprobación de los principios y compromisos de un Pacto Fiscal.
- 1.6 Durante los dos primeros años del Gobierno del Presidente Portillo se realizaron varios logros, especialmente en el área macroeconómica. Durante ese período, se estabilizó la fluctuación del Quetzal a través de una política monetaria coherente, se incrementaron las reservas internacionales, y se bajaron las tasas de interés. Por otro lado, se firmó el Pacto Fiscal y se tomaron medidas fiscales para incrementar la carga tributaria. En la parte comercial, se abrieron los mercados, se firmó un acuerdo de libre comercio con México y se aprobó la Ley de Propiedad Intelectual. De la misma forma se aprobó la Ley de Reforma Laboral. En el campo financiero, el Gobierno ha presentado al Congreso cuatro leyes importantes que permitirán la modernización del sector, algo que no fue realizado en los últimos treinta años en Guatemala. En el área social, se ha aprobado la Ley

de Desarrollo Humano y se ha preparado la Estrategia de Reducción de Pobreza y se ha impulsado el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

- 1.7 Con base en la agenda de la paz, el Banco Interamericano de Desarrollo formuló una estrategia de apoyo a Guatemala que prioriza la reducción de la pobreza basada en un crecimiento sostenible, reformas en los sectores sociales y un gran fortalecimiento de la gobernabilidad. Complementariamente, el Banco ha venido apoyando a las autoridades en la formulación de su Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP), la cual se presenta a la consideración de la comunidad internacional en este Grupo Consultivo. Dicha estrategia, comenzó a elaborarse el primer año de Gobierno del Presidente Portillo y consiste en la identificación de las áreas más necesitadas del país y los planes preliminares para atenderlas. Es un documento que está continuamente ampliado y perfeccionado en el tiempo.
- 1.8 El presente documento tiene como objetivo resumir los desafíos para el desarrollo de Guatemala y la consiguiente estrategia de apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo a Guatemala. La estrategia de apoyo del BID se plantea no solo a nivel conceptual. El documento describe en algún detalle las dimensiones de la cartera de préstamos en ejecución por el Banco en Guatemala y su programa de préstamos futuros que complementan los esfuerzos del Gobierno para reducir la pobreza y consolidar la paz.
- 1.9 El Banco Interamericano de Desarrollo saluda la oportunidad de realizar una nueva reunión del Grupo Consultivo para Guatemala con la certeza de que el apoyo coordinado de los donantes contribuirá decisivamente al desarrollo de Guatemala.

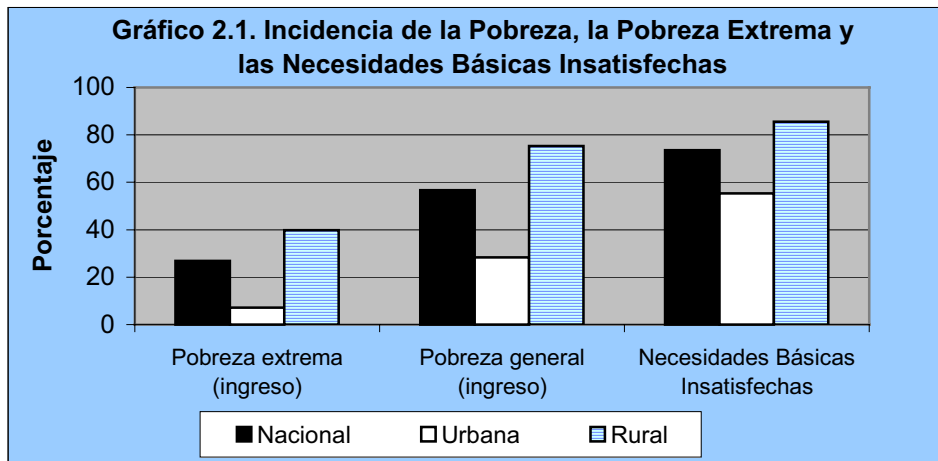
II. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO

A. El Proceso de Paz

- 2.1 Los Acuerdos de Paz, firmados en diciembre de 1996 entre el Gobierno de Guatemala y las organizaciones de la guerrilla (URNG), permitieron finalizar una lucha armada de 36 años, que costó la vida a más de 100,000 personas. Los Acuerdos reconocen que, para sostener la paz, se requieren cambios fundamentales en la sociedad y la economía, y definen una agenda comprehensiva para lograr esta transformación. La agenda de compromisos incluye en particular una reforma fundamental de la estructura del gobierno, del sistema de justicia, de la política tributaria y de la prestación de los servicios sociales. Las partes acordaron un cronograma de acciones a tomar hasta fines del año 2000 y establecieron una Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. La Comisión debe hacer seguimiento a la implantación de los más de 400 compromisos acordados.
- 2.2 Guatemala ha progresado bastante en la implantación de los Acuerdos de Paz. Por ejemplo, durante el primer año se logró la desmovilización y reinserción de los combatientes, la reducción del ejército, se prepararon programas en vivienda, salud, educación bilingüe y se crearon mecanismos para una mayor participación de la población indígena.
- 2.3 Sin embargo, desde fines de 1998, las reformas ligadas a los Acuerdos de Paz habían perdido parte de su impulso inicial. La oposición a cambios constitucionales frenó la implantación de importantes compromisos relativos a la población indígena. El programa de reformas se atrasó al punto que fue necesario que, a fines de 2000, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz reprogramara unos 119 compromisos pendientes.
- 2.4 La reciente movilización de numerosas organizaciones sociales en demanda de su cumplimiento confirmó que la sociedad reconoce que la ejecución de la agenda de los Acuerdos es necesaria para superar los obstáculos al desarrollo de Guatemala. La aprobación de importantes medidas fiscales en julio de 2001 y la voluntad expresada por el gobierno de favorecer en los meses siguientes un diálogo amplio con la sociedad, han creado condiciones favorables para dinamizar de nuevo la ejecución de los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz. El nuevo gobierno electo en enero de 2000 afirmó desde el inicio su apoyo a los compromisos de los Acuerdos y lo reiteró enfáticamente a través de la firma de un nuevo cronograma de implementación para el período 2000-2004.

B. La Pobreza en Guatemala

- 2.5 La sociedad guatemalteca se caracteriza por tener una de las tasas de pobreza más altas en el mundo. Independientemente de la manera de cuantificar la pobreza (consumo, ingresos, necesidades básicas insatisfechas), Guatemala presenta cifras que la califican como uno de los países de América Latina con mayor incidencia de pobreza. Según el último ejercicio de medición, basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/99 (ENIGFAM), el 66% de la población guatemalteca vive en situación de pobreza. Además, existe una variación importante en la incidencia geográfica y étnica de la pobreza, mostrando concentraciones aún mayores en algunos grupos demográficos.
- 2.6 La pobreza en Guatemala se concentra en el sector rural, donde habita el 60% de la población. Mientras el nivel de pobreza en el área rural, medido según el consumo, alcanza el 76% de la población, en el área urbana no es mayor del 41%. A modo de ejemplo, la población pobre en la región metropolitana de la ciudad de Guatemala bordea el 10%, mientras en las regiones de Noroccidente (Huehuetenango y Quiché) y Norte (las Verapaces) es superior al 75%.



- 2.7 En Guatemala la pobreza afecta desproporcionadamente a un alto porcentaje de la población indígena. Según una medición del ingreso, con base en cifras de ENIGFAM 98/99, la pobreza en los grupos indígenas, se estima en un 82% y sobrepasa con creces la de la población no indígena, calculada en 52%. Medida por sus ingresos, se estima que el 40% de la población indígena vive en condiciones de extrema pobreza, comparado con 15% en la población no indígena. Expresada en su consumo, la población indígena presenta más del doble de extrema pobreza que la no indígena. Asimismo, la incidencia de la pobreza en la población indígena muestra una dispersión geográfica importante, variando entre el 32% de la población indígena de la Región Metropolitana y el 88% de la población indígena de la Región Nor-Occidental. La variación de la

pobreza extrema en la población indígena es aún más importante. Mientras el 3% de la población indígena de la Región Metropolitana vive en extrema pobreza, en la Región Norte la extrema pobreza asciende a 56% de la población.

C. Panorama Económico

- 2.8 Hasta 1997, el marco macroeconómico de Guatemala se mantenía estable gracias a la implantación de políticas fiscales y monetarias prudentes. Mientras tanto, la economía se beneficiaba de los efectos de la reforma financiera, de la liberalización del tipo de cambio, de la creciente apertura comercial y de la privatización o apertura a la competencia de una parte importante de los servicios públicos. Durante 1995-1997, el crecimiento económico anual promedio alcanzó un 4%, la inflación se redujo a un dígito, el déficit combinado del sector público se mantuvo por debajo del 1% del PIB, las reservas internacionales aumentaron en casi la mitad, las exportaciones crecieron más del 50% y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se estabilizó alrededor de 3,5% del PIB. Sin embargo, el esfuerzo tributario se mantuvo débil, con una carga tributaria del 8,8% del PIB en 1997.
- 2.9 El marco macroeconómico se deterioró en 1998-1999 como resultado de la aplicación de una política fiscal y monetaria expansiva. Los gastos públicos comenzaron a incrementarse fuertemente no solo en los sectores sociales, lo que era en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, sino también en otros sectores. Adicionalmente, se decidió una ampliación masiva del gasto al inicio de 1999 en anticipación a las elecciones de fin del año, sin un aumento comparable de los ingresos tributarios. Mientras tanto, el Banco Central continuó la política de reducir las tasas de interés en un contexto de creciente desequilibrio fiscal, implementó un programa de disminución de encajes y empezó a vender crecientes montos de reservas para combatir las subsecuentes presiones sobre el Quetzal. Cuando la situación del sector financiero empezó a deteriorarse con la quiebra de varias instituciones financieras importantes que habían otorgado préstamos de manera excesiva, la respuesta de la política monetaria fue errática, generando una pérdida de confianza, con fugas de capitales y pérdidas masivas de reservas. Frente a una amenaza de crisis financiera, la política fiscal y monetaria se tornó finalmente más restrictiva en septiembre de 1999, pero la situación económica se había deteriorado en todos los aspectos. Al final de 1999, el déficit del sector público se había ampliado hasta 2,9% del PIB, el crecimiento anual del PIB se había reducido a 3,6%, las reservas internacionales se habían reducido a pesar de sustanciales ingresos de las privatizaciones, el tipo de cambio se había depreciado 29% en 2 años y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se había ampliado hasta 5,5% del PIB.
- 2.10 La nueva administración que asumió el poder en enero del 2000 definió como prioridad la restauración de la estabilidad macroeconómica. En el primer trimestre, el Congreso aprobó una reducción de 10% en los gastos, y las nuevas autoridades monetarias implantaron un programa monetario con el uso de

operaciones de mercado abierto. A su vez, hubo avances en el área fiscal, como la firma del Pacto Fiscal en mayo de dicho año, que contribuyó al aumento de la confianza en la economía. Las reservas internacionales aumentaron en más de US\$650 millones, el tipo de cambio se estabilizó y las tasas de interés del mercado de corto plazo, además de reducir su volatilidad, comenzaron a disminuir en el segundo semestre. Lamentablemente, el apoyo esperado en el segundo semestre por el lado de la política fiscal no se logró. Sólo parte de las medidas fiscales acordadas en junio en el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz se implantaron y la incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal empezó a crecer. La inversión privada se estancó. La economía, ya afectada por el alza del precio del petróleo y la baja del precio del café, inició una desaceleración. En el primer semestre de 2001, la situación económica se deterioró aún más, con la reducción de los principales mercados de exportación y una caída adicional del precio del café. Adicionalmente, la situación fiscal se agravó como resultado de un aumento inesperado de 50% de los gastos del gobierno central en los primeros cuatro meses del año. Finalmente, frente a la degradación fiscal, las autoridades decidieron promover fuertes medidas tributarias y el Congreso aprobó en julio un paquete tributario incluyendo una alza al impuesto al valor agregado (IVA), una reforma del código tributario y mecanismos más fuertes de recaudación fiscal. Mientras tanto, la situación del sector financiero permaneció muy frágil. En el primer trimestre, las autoridades monetarias decidieron intervenir tres bancos insolventes, garantizar sus depósitos, remover a sus dueños y directivos. En forma paralela, el Gobierno estaba promoviendo una reforma del marco legal del sector financiero, a través de la tramitación de cuatro leyes importantes que modernizarían dicho sector.

- 2.11 La situación económica se agravó sustancialmente en la segunda parte del 2001, primero como resultado de la sequía que afectó la región en julio y agosto, y sobre todo por el impacto de los ataques del 11 de septiembre. Si bien los atentados llegaron a bajar en el precio del petróleo y en las tasas de interés en EEUU que mitigaron en parte el impacto sobre la cuenta corriente, se estima que las pérdidas de los ingresos del turismo, de las exportaciones de maquiladoras, de otros productos no tradicionales y la disminución de las remesas familiares, representan entre 50 y 100 millones dólares para el resto del año. Se esperaba también un posible impacto negativo sobre la cuenta de capital. Afortunadamente, las autoridades tomaron la iniciativa de negociar a un acuerdo de “Stand-By” con el FMI, activaron la tramitación de las leyes financieras al Congreso, implementaron la mayoría de las medidas fiscales aprobadas en julio y propusieron medidas fiscales sustitutivas cuando la Corte Constitucional amparó la ley del timbre fiscal a bebidas y cigarillos. Estas iniciativas ayudaron al éxito de una colocación de eurobonos en noviembre por US\$325 millones. Adicionalmente, las reservas internacionales se beneficiaron del último pago por la privatización de Telgua por un monto de US\$452 millones. En diciembre, se implementaron los nuevos impuestos a bebidas y cigarillos y se espera también la aprobación de las leyes financieras.

Cuadro 2.1. Principales Indicadores Macroeconómicos de Guatemala, 1995-2001

Indicadores macroeconómicos	(promedio) 1989-94	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 p ⁽¹⁾
PIB (tasa de crecimiento)	3,9	4,9	3,0	4,4	5,1	3,6	3,3	1,5
Inflación fin de año (tasa de crecimiento)	21,2	8,6	10,8	7,1	7,5	4,9	5,1	8,7
Exportaciones fob (US\$ millones)	1109	1991	2056	2391	2563	2494	2764	2682
Importaciones cif (US\$ millones)	1865	3293	3146	3852	4651	4560	5171	5121
Balanza de cuenta corriente (% del PIB)	-5,1	-3,9	-2,9	-3,5	-5,3	-5,6	-5,5	-4,8
Deuda externa (US\$ millones)	2307	2107	2075	2135	2368	2631	2616	2799
Servicio deuda externa (% export. Bienes y Serv)	n.a.	13,9	10,7	16,1	14,0	13,2	18,7	21,5,
Reservas internacionales netas (meses de imp.)*	1,3	1,8	2,0	2,2	2,8	2,3	3,6	4,3
Indicadores fiscales	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001proj
Carga tributaria neta (% del PIB)	6,9	7,9	8,7	8,8	8,7	9,3	9,5	9,7
Balanza Gobierno Central (% del PIB) (excluyendo donaciones)	-1,4	-0,6	-0,2	-0,5	-2,5	-3,4	-2,2	-2,8
Balanza Gobierno Central (% del PIB) (incluyendo donaciones)	n.a.	-0,5	-0,1	-0,6	-2,4	-3,3	-2,0	-2,6
Balanza Sect. Público Combinado (% del PIB)	-2,5	-0,9	-0,1	-0,6	-1,8	-2,9	-2,3	-3,0
Gasto social (incl. Seguridad social, en % del PIB)	3,6	4,3	4,2	5,3	5,8	6,1	5,9	5,9

*Meses de importaciones de bienes y servicios del año siguiente. Excluye reclamo sobre Nicaragua (\$146 millones en 1999 y 76 millones en 2000).

⁽¹⁾ Proyecciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fuentes: FMI, BANGUAT, MINFIN, BID.

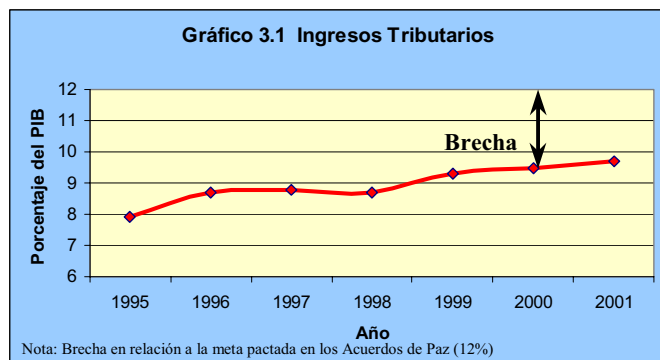
2.12 Con base en un programa económico ordenado y una sólida política fiscal, Guatemala se perfila en 2001-2004 hacia la superación de sus principales desafíos al desarrollo. En la siguiente sección se discuten brevemente esos desafíos desde la perspectiva del BID.

III. LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO EN GUATEMALA

- 3.1 La caída en los precios de café y el azúcar, acompañada con la recesión en los Estados Unidos, debido en parte a los acontecimientos terroristas el pasado 11 de septiembre, van incidir a que el crecimiento económico de Guatemala en 2001 llegue al nivel más bajo de los últimos 10 años. El efecto de esta crisis mundial, acoplado a los desastres naturales que recientemente han azotado a Centro América, como la reciente sequía, ya se está sintiendo en Guatemala, con marcadas incrementos en el desempleo y de flujo de inversiones. Los efectos son más marcados en el área rural donde hay una sensible reducción de empleo para hacer frente a los bajos precios del café. En el caso de Guatemala ya se han identificado 102 municipios (33%) con índices de hambruna y extrema pobreza. Es evidente que el Gobierno tiene que diseñar una política de reactivación económica y para eso necesita una política macro económica sostenible y una política fiscal racional para hacer frente a las demandas de obras sociales y la inversión en capital humano. Al mismo tiempo Guatemala necesita un sector financiero sólido y moderno. Ello permitiría responder a la creciente demanda de los pequeños y medianos productores para incrementar su producción y posibilitar la diversificación productiva. Además, todas estas acciones tienen que venir acompañadas con un gran esfuerzo para mejorar la seguridad ciudadana , el sistema de justicia y la gobernabilidad en general del país.

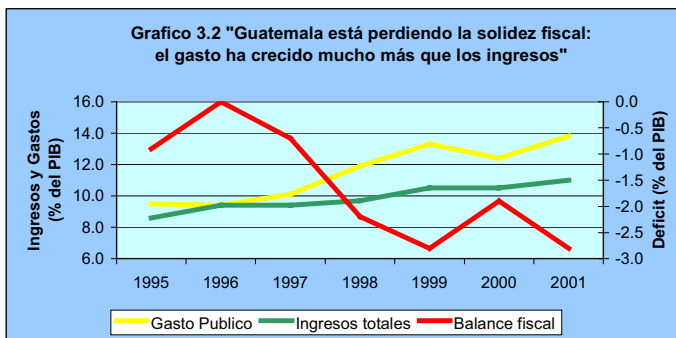
A. Lograr la Sostenibilidad Fiscal

- 3.2 Guatemala requiere elevar su nivel de ingresos fiscales para poder financiar las crecientes inversiones sociales, necesarias para reducir la pobreza y consolidar la paz. La carga tributaria neta en Guatemala, a pesar de un continuo crecimiento del 7% respecto al PIB en 1994 hasta el 9,7% en 2001 (ver Gráfico 3.1), continúa siendo la más baja de Latinoamérica. Esa baja carga tributaria impide financiar los Acuerdos de Paz, que incluyen el compromiso (no logrado) de aumentarla a 12% del PIB en 2000. Los intentos registrados en los años recientes para aumentar los impuestos o mejorar su administración fallaron o lograron incrementos insuficientes de la carga tributaria, debido en parte a la fuerte oposición de grupos de interés, a oportunidades legislativas perdidas y a una débil cultura fiscal. Por todo lo anterior, fue necesario recalendarizar la meta original de elevar la carga tributaria al 12% del PIB hasta el año 2002.



- 3.3 El primer esfuerzo significativo para cambiar la cultura fiscal fue la preparación y la firma en mayo de 2000 del Pacto Fiscal. Su ambiciosa agenda incluye no sólo

los ingresos, sino también los gastos (metas para sectores sociales), el equilibrio fiscal (déficit medio de no más de 1% del PIB), la administración fiscal, el manejo de la deuda, el monitoreo y auditoría de los procesos fiscales. Una etapa crítica



fue la firma en junio de 2000 del Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, que especifica las medidas tributarias para llegar a 12% del PIB en 2002, y que incluye una alza del IVA. Parte de estas medidas se implantaron en junio de 2000¹, pero frente a la degradación fiscal en la primera parte de 2001, el Congreso aprobó en julio un importante paquete fiscal², incluyendo el alza del IVA a 12% contempladas en el Acuerdo Político, reformas al código tributario, y leyes de procesos penales mucho más agresivas contra la evasión fiscal. Si bien la oposición a estas medidas fue fuerte, incluyendo un recurso constitucional exitoso en contra de la ley del timbre sobre bebidas y cigarrillos³, un esfuerzo fiscal de gran amplitud era necesario. Es difícil medir cual podría ser el efecto de los cambios jurídicos sobre la evasión y el impacto de una posible mejora de la administración fiscal, pero es probable que medidas adicionales sean necesarias para llegar a 12% del PIB, una condición mínima de sostenibilidad fiscal. A mediano plazo, la solidez fiscal necesita un esfuerzo fiscal más ambicioso, como lo reconoce el Pacto Fiscal.

3.4 Los **Gastos Públicos** bajaron a 12,4% del PIB en el 2000, en un esfuerzo por restablecer el control de la situación macroeconómica. (ver Gráfico 3.2). Sin embargo, el nivel del gasto público creció de nuevo en 2001 hasta 13,8% del PIB. Hasta el año 2000, la evolución del gasto reflejó principalmente la voluntad de las autoridades de cumplir con los compromisos suscritos en los Acuerdos de Paz, los cuales requieren un crecimiento del 50% entre 1995 y 2000 del gasto público en proporción del PIB en los sectores de **salud, educación, justicia, seguridad ciudadana**, y un nivel de gasto en **vivienda** varias veces superior que el nivel anterior. A estos compromisos, que en su mayoría (excepción notable de la vivienda), fueron cumplidos cuantitativamente, se agrega un incremento importante de inversiones en infraestructura física. En 2001 el gasto público

¹ Las medidas incluyeron: aumentar la tasa máxima del impuesto sobre la renta desde 25% a 31%, ampliar la base del IVA para incluir los impuestos aduaneros y eliminar algunas exenciones.

² Las otras medidas aprobadas en julio de 2001 incluyen: un aumento en la tasa del IEMA (impuesto sobre empresas mercantiles y agropecuarias) de 1.25% a 2.25% sobre ventas, o de 2.5% a 3.5% sobre activos netos, un aumento de 100% del impuesto sobre la circulación de naves y aeronaves, una triplicación del impuesto sobre el bunker (excepto para las plantas eléctricas), y un nuevo impuesto del timbre sobre cigarrillos y bebidas.

³ Para compensar la pérdida de ingresos fiscales relativa a la eliminación de la ley de timbre, se aprobó en noviembre, y se implementó en diciembre de 2001, nuevos impuestos, establecidos en dólares, sobre bebidas y cigarrillos.

aumentó significativamente en términos cuantitativos, sin embargo, no ha alcanzado una evolución comparable en términos cualitativos o en términos de transparencia, lo que generó una gran oposición al paquete fiscal propuesto por el Gobierno. Consciente de esta necesidad, las autoridades intentan mejorar la transparencia con la ampliación del SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), y de aumentar la eficiencia de la inversión con la implantación de un sistema nacional de inversión pública (SNIP), que permitirá una selección más adecuada de los proyectos de inversión. También, organizaron un amplio diálogo en el cuarto trimestre de 2001 y el primero trimestre de 2002 sobre los aspectos pendientes del Pacto Fiscal. El diálogo busca cambiar la percepción de la opinión pública sobre la necesidad de las medidas fiscales.

B. Modernizar el Sector Financiero

- 3.5 La modernización del sector financiero es uno de los mayores desafíos para lograr la estabilidad económica en Guatemala. En la actualidad el sistema bancario está caracterizado por un descalce de plazos, una alta concentración de cartera en grupos económicos relacionados, provisiones inadecuadas en comparación a sus carteras no productivas y niveles de capital apenas por encima de los requeridos. Además, el sistema financiero opera dentro de un marco regulatorio incompleto y permisivo, con una desregulación total del mercado de valores. Adicionalmente, existe un activo y extenso sector financiero informal (financieras y “off-shore”) que están vinculadas con las entidades reguladas, lo que contribuye a la falta de transparencia y dificulta el análisis del sistema.
- 3.6 La situación del sistema bancario empezó a deteriorarse fuertemente a partir de noviembre de 1998, con la quiebra de tres grandes empresas comercializadoras de café. La pérdida de confianza en la solidez del sistema se aceleró en 1999 con la clausura de otras 10 instituciones financieras, con la pérdida del valor del Quetzal, con la volatilidad de las tasas de interés y con una política monetaria inconsistente. La cartera de los bancos registró un importante deterioro con un aumento de más de 50% del índice de la cartera vencida y en mora, con respecto a la cartera total (de 7,9% en octubre de 1998 a 12% a mediados de 2000, antes de reducirse a 9,5% al final de marzo de 2001)⁴. Esta vulnerabilidad quedó manifiesta en el primer trimestre de 2001, cuando a raíz del incumplimiento de compromisos con el BANGUAT, 3 bancos fueron declarados insolventes y fueron intervenidos. El costo total de esta intervención se estima en US\$325 millones.
- 3.7 Consciente de estos desafíos, el Gobierno de Guatemala comenzó una amplia agenda de reformas en el sector financiero. A fines de 2000, se aprobó la Ley de Libre Negociación de Divisas, que establece la libre disposición y contratación en moneda extranjera, creando un Mercado Institucional de Divisas y las Casas de Cambio. Adicionalmente, se encuentran en trámite de aprobación legislativa

⁴ Para julio de 2001, se excluyen del índice los Bancos intervenidos en el primer trimestre de 2001.

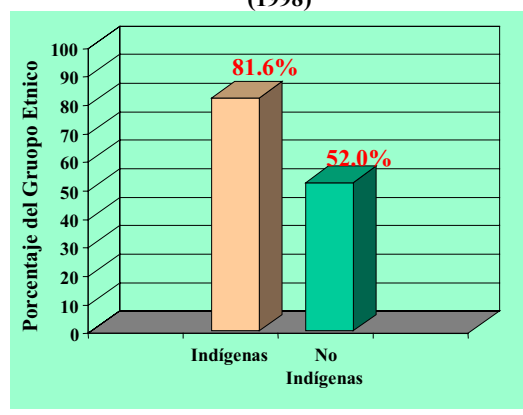
cuatro leyes fundamentales para la modernización del sector financiero: a) la Ley de Bancos y Grupos Financieros, orientada a racionalizar el marco legal en el cual éstos operan; b) la Ley de Supervisión Bancaria, orientada a fortalecer la independencia funcional y capacidad supervisora de la SB; c) la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, que definirá con mayor precisión los objetivos de la Banca Central y otorgará una mayor autonomía a las acciones del BANGUAT; y, d) la Ley Monetaria, que establece la normativa apropiada en materia cambiaria y el movimiento de capitales. Se estima que el Congreso aprobará estas cuatro leyes en diciembre de 2001.

C. Reducir la Pobreza e Invertir en el Capital Humano

3.8 Guatemala enfrenta el gran desafío de reducir la pobreza que afecta y excluye de los beneficios del desarrollo a importantes segmentos de la población. Los gastos públicos en los sectores sociales han tenido incrementos significativos, habiendo aumentado del 4,3% del PIB en 1995 a 7,0% del PIB en 2000, no obstante, los índices de pobreza continúan muy por encima de otros países latinoamericanos. En efecto, 66% de la población guatemalteca vive en situación de

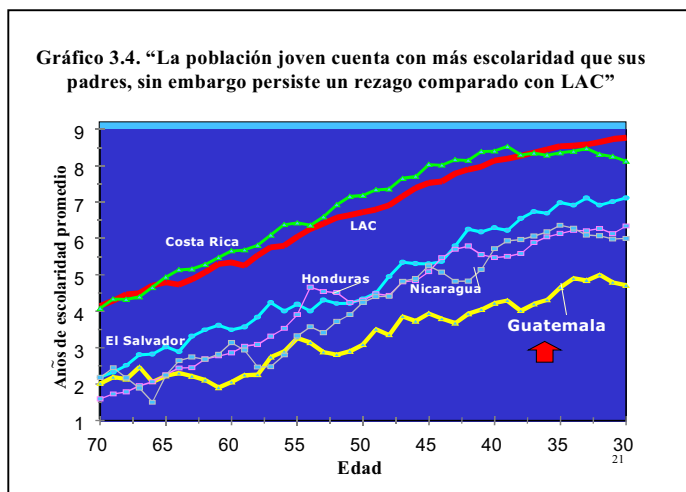
pobreza. La pobreza en Guatemala está concentrada en el sector rural donde habita el 60% de la población y afecta gravemente a los grupos más vulnerables de la sociedad, como son las poblaciones indígenas. El nivel de pobreza en el área rural alcanza el 76% y la incidencia de pobreza de grupos indígenas es de casi 82% y de no indígenas es del 52% (ver Gráfico 3.3). La exclusión social también tiene sesgos de género: (el analfabetismo adulto afecta a 41% de las mujeres, comparado con 26% de los hombres; y la mortalidad materna es más del doble del promedio centroamericano).

Gráfico 3.3 Incidencia de Pobreza por Grupo Etnico (1998)



3.9 Los pobres rurales enfrentan una fuerte exclusión del desarrollo, ya que los hogares con necesidades básicas insatisfechas representan dos a tres veces más que los hogares de zonas urbanas. Esta situación se manifiesta también en departamentos más desarrollados como el departamento de Guatemala donde el 18% de los hogares urbanos manifiesta hacinamiento excesivo, en comparación con un 34% de los hogares rurales del mismo departamento. Adicionalmente, persiste una alta desigualdad en la distribución del ingreso, donde el 20% más rico de la población recibe el 60% del ingreso total y el 20% más pobre recibe apenas el 3,7% del ingreso total.

3.10 En contraste con los indicadores de pobreza, la inversión en capital humano en Guatemala es todavía insuficiente, aunque ha aumentado significativamente, principalmente en educación. La cantidad de niños que recibieron **educación primaria**, como porcentaje de la población en las primeras edades, subió



desde 33% en 1995 a 48% en 1998 (ver Gráfico 3.4). No obstante, el rezago de la población joven, en comparación con América Latina, es cada vez mayor. Debe reconocerse que el Ministerio de Educación ha logrado adelantos importantes en dos áreas clave: (a) un nuevo modelo de entrega de servicios educativos y mejoras en la cobertura, retención, y calidad. Este incluye la ampliación de la educativa primaria en áreas rurales con alta proporción de población indígena; y (b) la formulación de la reforma educacional, dentro del marco de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, queda mucho por hacer para elevar los indicadores de capital humano.

3.11 El sector **Salud** registró en los últimos años un crecimiento en el presupuesto ejecutado en relación con el PIB, con lo cual se supera la meta establecida en los Acuerdos de Paz. No obstante, aún persisten los problemas de baja cobertura de los servicios de salud en el área rural, debido a una alta concentración del presupuesto en el departamento de Guatemala y a un desbalance en la distribución del gasto hacia la salud curativa, en detrimento de la salud preventiva.

3.12 Es de esperarse que el proceso de modernización que lleva a cabo el Gobierno genere condiciones para superar estas deficiencias. El proceso de modernización registra importantes avances, como es la aprobación de un nuevo Código de Salud, que entró en vigencia en 1998 y la implementación de un nuevo modelo de atención, denominado “Sistema Integrado de Atención en Salud” (SIAS). Con la aprobación del Código de Salud, se reconoce la participación de la Sociedad Civil en el diseño y ejecución de políticas, a la vez que se promueve la desconcentración y descentralización en la organización y administración de los programas y los servicios de salud.

D. Crear las bases para una mayor Gobernabilidad

3.13 La calidad de las instituciones y la propia **institucionalidad del Estado** requiere importantes mejoras en Guatemala. A pesar del rápido avance de la democracia,

- queda mucho por hacer en tres objetivos fundamentales: a) **representación**, lo cual requiere que los intereses de todos los grupos sean tomados en cuenta; b) **control sobre las instituciones públicas**, que requiere que los políticos y funcionarios persigan intereses colectivos, no intereses privados; c) **participación**, para la cual se necesita mecanismos expeditos y transparentes para conciliar los intereses de toda la sociedad.
- 3.14 El avance en estos objetivos contribuirá a corregir problemas de exclusión, corrupción e ineficiencia administrativa. La **participación política** formal en Guatemala ha sido tradicionalmente una de las más bajas de América Latina y una proporción muy alta de ciudadanos no cree en la eficacia del voto. Las reglas electorales generan fuertes incentivos hacia los intereses particulares y no hacia los partidos, con los que muy poca gente se siente identificada.
- 3.15 Por otro lado, la sociedad guatemalteca enfrenta severos problemas de **seguridad ciudadana**, incluyendo asaltos, robos y secuestros. De la misma manera, la violencia intrafamiliar contra la mujer y los niños es muy alta, afectando al 36% de las mujeres que viven con un hombre. La proliferación de las "maras" (pandillas juveniles) es otra fuente de inquietud. Entre los indicadores que muestran la preocupación de la población, está el aumento en licencias anuales emitidas para portar armas, las cuales se incrementaron de 16,000 en 1995 a más del doble en 1998. Asimismo, se destaca el gran número de agentes de seguridad: 17,000 registrados y 6,000 no registrados, pertenecientes a 132 empresas de seguridad. El Gobierno está invirtiendo en seguridad interna un 22% más recursos que la meta de los Acuerdos de Paz. Se estableció la Policía Nacional Civil, con nuevas bases y doctrinas que reflejan los Acuerdos de Paz, habiéndose entrenado casi 10,000 agentes. No obstante estos esfuerzos, queda más por hacer para consolidar el estado de derecho de los ciudadanos, aumentar la participación política de la sociedad civil y garantizar la seguridad pública.
- 3.16 Los desafíos del desarrollo en Guatemala, mencionados en los párrafos anteriores, son la base analítica sobre la cual el BID propone una estrategia de apoyo a mediano plazo. En dicha estrategia existe un gran espacio para el apoyo complementario de la comunidad internacional de donantes.

IV. LA ESTRATEGIA DEL BID PARA GUATEMALA

A. Una Estrategia de Apoyo a la Reducción de la Pobreza con un Desarrollo Económico Sostenible

4.1 La estrategia del BID en Guatemala para 2001-2003 se inserta en el marco de los Acuerdos de Paz, teniendo como objetivo principal la reducción de la pobreza. Para alcanzar dicho objetivo, el Banco concentra sus esfuerzos en tres líneas estratégicas:

- a. **Promover el crecimiento económico sostenible y la competitividad:** La reducción de la pobreza es solamente posible si se logra un crecimiento económico acelerado y sostenible. Guatemala necesitaría 58 años para doblar el ingreso per cápita de 2001, si se mantiene el crecimiento económico a una tasa del 4%, y 22 años si el crecimiento del PIB se pudiera mantener a un nivel del 6% anual. El crecimiento requiere de una situación fiscal estable con fuentes de ingresos tributarios fortalecidos para sostener la expansión del gasto social. Asimismo, es menester tener un sector financiero sólido y confiable para aumentar los niveles de inversión y fomentar los sectores productivos. Un elemento esencial para lograr una estabilidad fiscal compatible con la estrategia de desarrollo del Banco en Guatemala fue la firma del Pacto Fiscal en mayo del 2000 y las medidas adicionales, aprobadas en julio del 2001.
- b. **Apoyar la equidad, protección social y desarrollo del capital humano:** La estrategia del Banco le da prioridad a la reducción de la pobreza a partir de los principales temas que inciden en la misma: (i) acceso limitado a oportunidades debido a prácticas sociales de exclusión y bajos niveles de activos productivos; (ii) vulnerabilidad frente a eventos adversos; (iii) falta de medidas de protección social a los grupos más vulnerables; y (iv) falta de una estrategia concertada para combatir la pobreza. Actualmente, el Banco apoya a Guatemala mediante iniciativas y líneas de acción relacionadas con alivio a la pobreza, desarrollo comunitario, inversión social, programa de vivienda y emergencia por desastres naturales, ampliación y mejoramiento de los servicios sociales (salud, acueductos rurales, reforma educativa), modernización del estado (programa de mejoramiento de encuestas de condiciones de vida) y el desarrollo de los sectores productivos.
- c. **Fortalecer la modernización del estado y gobernabilidad:** La estrategia del Banco para 2001-2003, considera la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación democrática, mediante el apoyo a la implantación de la reforma del sistema electoral y el fortalecimiento de la capacidad institucional del Tribunal Supremo Electoral. Asimismo, el Banco apoyará reformas institucionales selectivas en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El BID también apoyará el proceso de descentralización y desarrollo municipal. Finalmente, la estrategia del Banco ayudaría en los esfuerzos para desarrollar un programa nacional de *convivencia ciudadana* que apunte la prevención de la violencia y la

rehabilitación enfocada a la población joven y a la participación comunitaria, sustentado en mecanismos de mediación para la solución pacífica de los conflictos.

- 4.2 La estrategia del BID concuerda también con los ejes estratégicos del Documento de Programación Regional para Centroamérica (RP-CA), que consisten en: (i) el eje del desarrollo sostenible y la prevención y mitigación de desastres naturales; (ii) el eje de desarrollo humano; (iii) el eje institucional en lo que se refiere a la distribución de beneficios de la integración; y (iv) el fortalecimiento de los organismos regionales. La estrategia del Banco en Guatemala refuerza los objetivos de los tres primeros ejes estratégicos regionales.
- 4.3 En la matriz de la página siguiente se sintetiza la estrategia propuesta por el Banco, mostrándose resumidamente las distintas áreas prioritarias que conforman los ejes de acción y como éstos se complementan en el objetivo primordial de la estrategia, que es el de reducción de la pobreza.

MATRIZ 4.1. GUATEMALA. SINTESIS DE LA ESTRATEGIA

Reducción de la Pobreza

Crecimiento, Estabilidad y Competitividad

Fortalecimiento fiscal, inclusive implementacion Pacto Fiscal

Apoyar sectores productivos;enfasis en agro, MIPYMES, turismo

Modernizar/fortalecer mercados de factores e infraestructura

Modernizar Sector Financiero. Apoyar integracion regional

Mejorar marco institucional y efectividad política medioambiental

Equidad, Protección Social y Desarrollo Capital Humano

Fortalecer cumplimiento y seguimiento metas Acuerdos de Paz

Apoyo a la reforma a los sectores Salud y Educación

Apoyo al Desarrollo Infantil y Alfabetización

Fortalecimiento Marco Institucional Sector Vivienda

Programas Focalizados en los Grupos más Pobres - Red de Protección Social

Apoyo a la Capacidad Local de Gestión

Modernización del Estado y Gobernabilidad

Fortalecimiento de la democracia

Modernización Adm. Publica: ejecutivo, legislativo, sector justicia

Apoyo a descentralizacion y desarrollo municipal

Mejoramiento seguridad ciudadana

B. La Acción del BID en Guatemala

1. Financiando las Prioridades del Desarrollo

a) Préstamos y CTs Aprobados en 1999-2001:

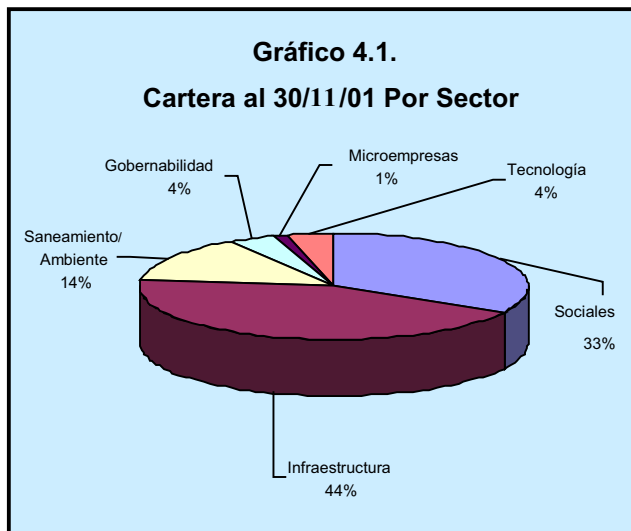
- 4.4 **Préstamos.** En el período 1999-2001 el Banco aprobó siete préstamos por un monto de US\$266,5 millones. En 1999: Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud II, Rehabilitación y Modernización Vial II, Programa de Desarrollo Municipal, y Programa de Desarrollo Tecnológico. Aunque el Banco no aprobó operaciones de préstamo para Guatemala durante el año 2000, en lo que va de 2001 se han aprobado 3 proyectos: Apoyo al Comercio Exterior (US\$5 millones), Apoyo a la Reforma Educativa II (US\$ 22 millones), y Manejo Sostenible Cuenca Río Lempa (US\$4,5 millones) como parte del proyecto Trifinio. También se aprobaron dos créditos para apoyar la preparación de las operaciones Combate a la Pobreza Urbana y Comercio Exterior.
- 4.5 **Cooperaciones Técnicas No Reembolsables:** En el período 1999-2001 el Banco ha aprobado un total de 27 cooperaciones técnicas no reembolsables por un monto aproximado a los US\$12,8 millones. Estas operaciones incluyen 14 operaciones regulares financiadas por el Fondo de Operaciones Especiales, 8 operaciones financiadas por Fondos Fiduciarios, y 5 operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

b) Cartera Actual de Préstamos:

- 4.6 La cartera de préstamos del Banco en Guatemala está compuesta por 29 préstamos que financian 26 proyectos por un total de US\$955,8 millones. De este total, se han desembolsado al 30/NOV/01 US\$509,8 millones, más del 50% de la cartera total, pero realmente es más de un 70% si es medido con relación a la cartera efectivamente bajo ejecución (7 operaciones aprobadas se encuentran aún pendientes de ratificación legislativa y/o firma de contrato). El 80% de los proyectos muestran indicadores de nivel de ejecución satisfactorio. Para el único proyecto que está clasificado como de baja probabilidad de alcanzar sus objetivos de desarrollo: *Programa de Desarrollo Sostenible de Petén (973/OC y 974/OC-GU)*, se encuentra en efecto un plan de acción acordado con las autoridades para mejorar su ejecución. Un cuadro que resume la cartera de proyectos del BID, según áreas estratégicas, se incluye como Anexo I.
- 4.7 Además de los préstamos antes anotados, la cartera del Banco en Guatemala también incluye cinco pequeños proyectos por un monto de US\$2,4 millones, y 72 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$33,5 millones (incluyendo entre éstas, 14 operaciones del FOMIN por US\$15 millones).

4.8 Pese a que la cartera en Guatemala es relativamente joven (73% de los montos tienen 5 años o menos de aprobados), los proyectos que conforman la actual cartera en ejecución fueron formulados en base en prioridades definidas en estrategias anteriores que buscaban una multiplicidad de objetivos tales como: i) incorporación de población pobre, indígena y rural; ii) ampliación y mejoramiento de los servicios sociales; iii) modernización del Estado; y iv) desarrollo del sector productivo privado. En el cuadro del Anexo I puede verse como los actuales proyectos contribuyen al logro del objetivo general de la presente estrategia del Banco.

4.9 Como se indica en el Anexo I, el 53% de la cartera está dirigida a apoyar el objetivo de crecimiento sostenible y aumento de la competitividad. No obstante, desde el punto de vista sectorial tradicional (Gráfico 4.1) puede verse que los programas sociales representan el 33% de la cartera y los de contenido ambiental el 14%, siendo la tendencia a que ambos tipos de programas aumenten su peso relativo en el portafolio.



c) Desembolsos:

4.10 El período 1996-1999 ha mostrado una secuencia de desembolsos crecientes del Banco, los cuales arrojaron para el país flujos netos positivos de importancia. En el 2000, como consecuencia del ciclo de maduración de la cartera, cambios de personal y la no-iniciación de los últimos préstamos aprobados, los desembolsos se vieron reducidos en casi un 70% con respecto al año anterior, lo que arrojó un flujo neto negativo de US\$24 millones. Se estima que para 2001 los desembolsos volverán a crecer, volviendo a un flujo neto positivo.

2. Las Operaciones Futuras

4.11 **Posibles Operaciones 2001-2003:** El inventario tentativo de posibles proyectos a ser financiados por el Banco en Guatemala para el período 2001-2003 consiste preliminarmente en 25 operaciones de préstamos por un monto total de US\$972 millones y 19 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$7,3 millones. Este programa tentativo muestra una distribución balanceada –en números de operaciones– entre los 3 ejes de intervención estratégica presentados en la sección anterior. En el Cuadro 4.1 se muestra la relación entre cada una de las operaciones

(préstamos y cooperaciones técnicas) y las áreas estratégicas del Banco en Guatemala.

Cuadro 4.1. Inventario de Posibles Proyectos del BID Por Area Estratégica, 2001-2003				
Area Estratégica	Programa de Préstamos		Programa de Cooperaciones Técnicas	
	Número y Nombre	Monto (Mill.)	Número y Nombre	Monto (Mill.)
Crecimiento Económico, Estabilidad y Competitividad	GU0119: Sectorial Financiero II	200,0	TC0105017 Apoyo a la Reforma Tributaria	0,36
	GU0126: Electrificación Rural (PER)	95,0	TC0104006 Apoyo al Pacto Fiscal	0,15
	GU0154: Global Microcrédito II	20,0	TC9911124 Sistema Inf. Geográfica Transp. Urbano-SIG	0,15
	GU0133: Programa Sostenible de Cuencas Prioritarias	40,0	TC0012055 Programa Mercado Laboral	0,15
	GU0066: Saneamiento Lago Amatitlán	20,0	TC0104001 Desastres Naturales AGA/SIG	0,15
	GU0149: Manejo Alto Río Lempa – Trifinio	4,5	TC0003025 Fort. Ente Regulador Eléctrico	1,50
	GU0150: Programa Agua Potable Rural	50,0	TC0006010 Ciudad Guatemala.Sector Privado en Serv.Saneamiento	0,60
	GU0152: Fortalecimiento Inst. VMCE	5,0		
	GU0158: Mercado Laboral	10,0		
	TOTAL	444,5	TOTAL	3,06
Equidad, Protección Social y Desarrollo Capital Humano	GU0157: Programa de Protección Social	30,0	TC0108010 Diálogo y Ciudadanía	0,15
	GU0131: Reforma Educativa ARE II	22,0	TC0001028 Prog. Mejoramiento de Medición de Condiciones de Vida	0,64
	GU S/N: Reforma Educativa ARE III	40,0	TC0104003 Preparación ERP	0,75
	GU0153: Programa Suplement. Vivienda	20,0	TC0102039 Promoción Cultura Indígena	0,20
	GU0155: Mejoram. Barrios Urb. Marginales	60,0	TC0010039 Programa Piloto Gerencia Social	0,08
			TC0101040 Mujer Indígena en Democracia	0,04
	GU S/N: Programa de Previsión Social	100,0		
	GU0159: Programa Alfabetización Fase I	10,0		
	GU S/N: Programa Alfabetización Fase II	30,0		
	TOTAL	312,0	TOTAL	1,86
Modernización del Estado y Gobernabilidad	GU0143: Programa de Modernización del Congreso	12,0	TC9802449 Fort. Superintendencia de Bancos	1,20
	GU 0165: Tribunal Supremo Electoral	6,0	TC0108015 Apoyo y Seguimiento al GC	0,15
	GU S/N: Modernización del Estado	40,0	TC0106015 Seguridad Ciudadana	0,15
	GU 0163: Seguridad y Conv. Ciudadana	30,0	TC0103009 Capacitación Municipal Participativa	0,08
	GU0134: Fomento Desarrollo Municipal II	41,0	TC0012029 Papel de la Mujer Conservación-Democracia Fase II	0,75
	GU 0164 Fortalecimiento del Sistema Nacional de Adquisiciones	6,5	TC0103049 Fortalecimiento Municipal	0,07
	TOTAL	135,5	TOTAL	2,40
TOTAL GENERAL	892,0	TOTAL GENERAL	7,32	

4.12 Para la conformación de este Programa Tentativo de Operaciones se tomaron en cuenta, además de las prioridades nacionales y sectoriales, la capacidad de absorción financiera del país (la relación de los flujos netos de las operaciones del Banco en el flujo de deuda externa neta total del país), la relación de los aportes de contrapartida de las operaciones del Banco en el presupuesto nacional, el consenso político y la capacidad institucional de los ejecutores.

- 4.13 Es importante señalar que, el nivel de financiamiento del Banco es dependiente de la implementación exitosa de las medidas fiscales necesarias para alcanzar la meta del 12% de carga tributaria con relación al PIB para el año 2002, según fuera pactado en los Acuerdos de Paz. En el caso contrario, el Banco, junto con las autoridades de Gobierno, acordaría en un programa operativo menor. El dimensionamiento de dicho escenario de nuevos préstamos estaría entonces en proporción con el esfuerzo fiscal demostrado por el país.
- 4.14 Es de hacer notar que todas las operaciones del Banco continuarán, por la vía de su enfoque general o de componentes específicos, con el apoyo a la reducción de la exclusión social de la población pobre, indígena y rural. En particular, el programa de préstamos del Banco propone intervenciones de reducción de pobreza y de apoyo a los compromisos con los pueblos indígenas que establecen los Acuerdos de Paz a través del financiamiento de varios programas. Especialmente, se propondrán inversiones para fortalecer y mejorar la calidad de la enseñanza bilingüe a través del Programa de Reforma Educativa II. También se apoyarán iniciativas dirigidas al rescate, protección, conservación y restauración del patrimonio cultural indígena. Por su parte, también a través del Programa de Combate a la Pobreza Urbana, está prevista la atención de la población indígena en las zonas marginales suburbanas del área metropolitana de Guatemala, a través de mejoras en la infraestructura básica y mediante procesos participativos y actividades generadoras de ingresos.
- 4.15 En su conjunto, la estrategia de apoyo y las intervenciones específicas del BID en Guatemala mantienen un foco conceptual consistente con los desafíos del desarrollo y las prioridades del Gobierno que enfatizan la implementación de los Acuerdos de Paz y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En la búsqueda de estos objetivos existe gran necesidad para el apoyo y la acción concertada de la comunidad de donantes.

Anexo I. Resumen de la Cartera de Préstamos del BID

(al 30 de noviembre de 2001)

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	PROGRAMAS	MONTO APROBADO	%	DESEMBOLSADO	%
Crecimiento Económico Sostenible y Competitividad	Rehabilitación y Modernización Vial I	150,0		150,0	
	Rehabilitación y Modernización Vial II	150,0		19,6	
	Programa Sectorial Infraestructura e Inversiones	7,7		6,5	
	Emergencia por Desastres Naturales	40,0		38,1	
	Manejo y Conservación Cuenca Río Chixoy	14,4		14,3	
	Programa Ambiental Area Metropolitana Guatemala	34,8		0,0	
	Programa de Desarrollo Sostenible Petén	19,8		2,5	
	Programa Nacional Microempresas	10,0		8,6	
	Programa de Reconversión Productiva Agroalimentaria	33,0		2,8	
	Programa de Preinversión para la Paz	8,0		2,6	
	Programa Fort. Comercio Exterior	5,010,7		0,0	
	Programa de Desarrollo Tecnológico	4,5		0,0	
	Programa Manejo Cuencas Río Lempa	32,8		0,0	
	Programa de Acueductos Rurales			29,1	
		520,7	54	274,1	54
Apoyo a la Equidad, Protección Social y Desarrollo Capital Humano.	Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz	50,0		43,3	
	Programa de Apoyo a la Reforma Educativa I	15,4		13,4	
	ARE II	22,0		0,0	
	Fondo de Inversión Social	42,3		41,8	
	Programa de Vivienda	60,0		53,1	
	Programa FIS-PRORIENTE	90,0		27,2	
	Mejoramiento de Servicios de Salud I	13,6		13,5	
	Mejoramiento de Servicios de Salud II	55,4		0,0	
		348,7	36	192,3	38
Fortalecimiento, Modernización Del Estado y Gobernabilidad	Fortalecimiento Sistema de Aduanas	1,4		1,2	
	Programa de Apoyo Sector Justicia	25,0		6,9	
	Programa Desarrollo Municipal II	40,5		35,3	
	Fomento del Sector Municipal	19,5		0,0	
		86,4	10	43,4	8
	TOTAL	955,8	100	509,8	100