

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **GUATEMALA**

### **PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL GASTO SOCIAL PRÉSTAMO SECTORIAL DE POLÍTICAS**

**(GU-0175)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Juan Manuel Fernández (RE2/SO2), Jefe de equipo; Gustavo Cuadra (RE2/SO2); Gustavo Zuleta (RE2/SO2); María Teresa Traverso (RE2/SO2); Claudia Cox (RE2/SO2); Javier Cayo (LEG/OPR); Nohora Alvarado (COF/CGU); Verónica Silva y Jorge Shepherd (consultores).

## ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Marco socioeconómico.....	1
B.	El perfil social.....	3
C.	Características del gasto público y social.....	4
D.	Problemática de los sectores sociales.....	5
E.	Estrategia del país en el sector: Estrategia “Guate Solidaria”.....	9
F.	Estrategia del Banco en el sector.....	13
G.	Coordinación con otros donantes.....	14
II.	EL PROGRAMA.....	15
A.	Objetivos del Programa.....	15
B.	Descripción del Programa y condiciones de desembolso.....	15
1.	Componente 1. Implementación de la estrategia Guate Solidaria.....	15
2.	Componente 2. Sistema de seguimiento y evaluación de la política social.....	18
3.	Componente 3. Priorización, protección y seguimiento de programas sociales.....	19
C.	Dimensionamiento del Financiamiento.....	20
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	21
A.	Prestatario y organismo ejecutor.....	21
B.	Ejecución y administración del Programa.....	21
C.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	22
D.	Seguimiento y evaluación.....	23
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	24
A.	Viabilidad técnica e institucional.....	24
B.	Impacto social y ambiental.....	24
C.	Clasificación PTI y SEQ.....	25
D.	Beneficios.....	25
E.	Riesgos.....	25
V.	MATRIZ DE POLÍTICAS.....	27

Referencias electrónicas	
Siglas y abreviaturas	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=362558">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=362558</a>
Datos socioeconómicos básicos	<a href="http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata">http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata</a>
Cartera en ejecución	<a href="http://ops.iadb.org/idbloans/">http://ops.iadb.org/idbloans/</a>
Inf. disponible en los archivos de RE2/SO2	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=372242">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=372242</a>
Anexo I. Matriz de Metas	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=420161">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=420161</a>
Anexo II. Protección Presupuestaria	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=420530">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=420530</a>
Anexo III. Matriz de Medios de Verificación	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=420453">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=420453</a>
Anexo IV. Indicadores de Resultados Sec.	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=417068">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=417068</a>
Anexo V. Carta de Política	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=421783">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=421783</a>

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**GUATEMALA**  
**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL GASTO SOCIAL**  
**(GU-0175)**

<b>Términos y Condiciones Financieras<sup>1</sup></b>				
Prestatario: República de Guatemala Organismo Ejecutor: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)		Plazo de amortización:		25 años
		Período de gracia:		5 años
		1 <sup>er</sup> . Tramo:		US\$30,0 millones
		2 <sup>do</sup> . Tramo:		US\$30,0 millones
		3 <sup>er</sup> . Tramo:		US\$40,0 millones
Fuente	Monto US\$ millones	%	Tasa de interés:	Variable
BID (CO) (FFI)	72,2		Comisión de inspección y vigilancia:	0%
BID (CO)	27,8			
Total BID	100,0		Comisión de crédito:	0,25%
			Moneda:	US\$ de la Facilidad Unimonetaria

**Esquema del Proyecto**

**Objetivo del proyecto:**

El objetivo general del Programa es acompañar al gobierno en su esfuerzo por mejorar la eficiencia y focalización del gasto y la inversión social hacia los sectores más vulnerables de la población, así como establecer un esquema de gestión por resultados en el ámbito social a nivel nacional, protegiendo el presupuesto necesario para alcanzar los mismos. Para el logro de estos objetivos, los desembolsos del Programa estarán condicionados a la finalización del diseño e inicio de la implantación de la estrategia “Guate Solidaria”, así como la evidencia de que se protegerán programas sociales que conformarán la red de protección social, asegurando el cumplimiento de metas de cobertura anuales.

**Condiciones contractuales especiales:** Los recursos del Programa serán desembolsados en tres tramos, los dos primeros de US\$30 millones cada uno y el tercero de US\$40 millones, una vez cumplidas y verificadas a satisfacción del Banco las medidas incluidas en la matriz de política correspondientes a cada tramo.

**Condición contractual resumida:** N/A

**Excepciones a las políticas del Banco:** Ninguna

**Excepción resumida:** N/A

**El proyecto es coherente**

**con la Estrategia de País:** Sí [X] No [ ]

**El proyecto** SEQ[Sí] PTI [No] Sector [ ] Geográfica [ ] % de beneficiarios[ ]  
**califica como:**

**Adquisiciones:** N/A

**Fecha Verificación del CESI:** 8 de octubre de 2004

<sup>(1)</sup> La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%. ( \* )

( \* ) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Marco socioeconómico

- 1.1 Desde comienzo de la década, y a consecuencia de un entorno externo desfavorable –caída de los términos de intercambio, crisis de café, caída en el turismo– y una situación interna conflictiva poco conducente a los negocios y a la inversión, la economía de Guatemala sufrió una fuerte desaceleración. Es así que, el promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 2001-2003 alcanzó tan sólo al 2,1%, lo que marcó que el PIB per cápita disminuyera por tres años consecutivos y empeoraran como consecuencia las condiciones de pobreza.
- 1.2 Esta situación ha comenzado a revertirse a partir de 2004, en base a un incremento de las exportaciones (alentadas por la recuperación en los Estados Unidos), a un vigoroso aumento en las remesas familiares de los últimos años que ha redundado en un incremento importante del consumo privado. Se estima que en 2004 se logrará un crecimiento del orden del 2,5%, una cifra algo más elevada que en 2003 pero aún insuficiente para aumentar el ingreso per cápita.
- 1.3 Pese a este entorno de desaceleración en el crecimiento, el País ha consolidado en este período su estabilidad macroeconómica, y ha cumplido las condiciones de dos acuerdos “Stand-by” consecutivos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (el último expiró en marzo 2004). La inflación en 2004 probablemente superará la banda objetivo de 4 a 6%, fundamentalmente por efectos del aumento del precio del petróleo, pero es poco probable que esa aceleración sea permanente. El déficit fiscal combinado permaneció bajo control, cerca o por debajo del 2% del PIB, principalmente a través de recortes del gasto en inversión. También el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo, por el efecto combinado de un fuerte aumento de las remesas y del impacto de la desaceleración del crecimiento sobre las importaciones. Finalmente, un aumento en los flujos de remesas y la emisión de bonos en los mercados internacionales y domésticos, facilitada por la estabilidad macroeconómica, permitieron un aumento importante de las reservas del Banco Central.
- 1.4 Otro logro de la política económica de los últimos años ha sido la implementación de la reforma del sector financiero. Si bien ésta aún no se ha completado, ya se pueden notar los progresos en el proceso de saneamiento del sector bancario, indicando que el riesgo sistémico se ha reducido fuertemente. También es destacable, en el frente externo, la continuación de la apertura internacional, incluyendo una actitud pro-activa hacia el “*Central America Free Trade Agreement*” (CAFTA).
- 1.5 Por su lado, la política fiscal se ha mantenido dentro del objetivo de minimizar los déficits fiscales, lo que, hasta el año 2004 se ha venido logrando en forma significativa, principalmente por el esfuerzo del lado del gasto, lo que se considera difícil de sostener. No obstante, después del paquete fiscal de 2001, que elevó la carga tributaria hasta 10,6% del PIB en 2002 (récord histórico para el país), no se volvieron a consolidar esfuerzos significativos para aumentar los ingresos

tributarios. La declaración de inconstitucionalidad, del Impuesto sobre las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) que marcaría una inminente pérdida de más de un punto del PIB en recaudación tributaria, obligó al gobierno a promover una nueva reforma tributaria. Esta iniciativa fue modificada a nivel del Congreso, afectando el alcance de la reforma. En consecuencia se espera que la recaudación en este año se sitúe en alrededor del 10% del PIB (similares a la que ya existía en 2000-2001).

- 1.6 **Perspectivas 2005-2006.** Las perspectivas de crecimiento para el próximo bienio se presentan positivas, fundamentalmente por tres motivos: (i) el entorno externo ha mejorado considerablemente, las exportaciones están creciendo nuevamente, y se espera una continuación de la recuperación de la economía mundial; (ii) el clima de negocios interno también está mejorando, a causa de un mejor diálogo entre la nueva Administración y el sector privado; y (iii) la culminación de las negociaciones con Estados Unidos para la concreción del CAFTA augura mayores inversiones y dinamismo en el país para aprovechar el mejor acceso a mercados.
- 1.7 No obstante, también existen riesgos que deben tomarse en cuenta. La delicada situación fiscal, y la pérdida progresiva de ingresos tributarios que ocasionará la entrada en vigor del CAFTA, así como la escasa capacidad del Estado para realizar las inversiones que el sector privado necesita para mejorar su competitividad, podrían afectar adversamente el desempeño de la economía en los años venideros. Asimismo, los crecientes niveles de inseguridad en el país presentan un obstáculo importante al desarrollo de la inversión privada y al clima de confianza.
- 1.8 Para el 2005 se esperaría una tasa de crecimiento cercana a 3% y la de 2006 sería algo mayor aún. Sin embargo, las tasas proyectadas son claramente inferiores a las indicadas en los Acuerdos de Paz como necesarias para el desarrollo del país. Teniendo en cuenta la alta tasa de crecimiento demográfico, estaría resultando en aumentos del PIB per cápita insuficientes para la disminución de la pobreza y la exclusión social. Aunque el gobierno continuará aplicando medidas de prudencia fiscal, es poco probable que se alcance la meta de una carga tributaria del 12%, consignada en el Pacto Fiscal (parte integral de los Acuerdos de Paz) sin un renovado esfuerzo por consensuar una reforma tributaria.
- 1.9 El gobierno se encuentra dialogando con el FMI sobre la posibilidad de firmar un nuevo Acuerdo de Contingencia. Al respecto, una misión del FMI visitó el país a principios de septiembre de 2004 para revisar con las autoridades la situación macroeconómica y sus principales variables, y acordar nuevas metas. El principal tema fue la frágil situación fiscal, que se refleja en una presión tributaria para el año 2004 de sólo 9,7% del PIB, que está entre las más bajas de América Latina. El FMI ha condicionado un nuevo acuerdo a acciones decididas para efectuar una reforma tributaria y cumplir cabalmente con Pacto Fiscal. A pesar de las dificultades para lograr acuerdos con respecto a una reforma tributaria, los esfuerzos por mejorar la administración tributaria están dando frutos, algo que ha reconocido el FMI. La alta administración del FMI continúa revisando la situación con las autoridades del Gobierno de Guatemala con vistas a alcanzar un nuevo acuerdo con vigencia a partir de enero del año entrante. Bajo estas circunstancias, en los próximos años el gobierno deberá redoblar sus esfuerzos para mejorar la

eficiencia del gasto social en orden a alcanzar las ambiciosas metas sociales que se ha propuesto. Este Programa responde a este desafío.

- 1.10 Con base en las medidas hasta ahora adoptadas por el gobierno en los ámbitos macroeconómico y fiscal, la Administración considera que el país prioriza un programa económico comprensivo dirigido a mantener la estabilidad macroeconómica y financiera en el corto y en el mediano plazo. Este programa económico es conducente al logro y sostenibilidad de las metas de política del presente Programa.

## **B. El perfil social**

- 1.11 Guatemala es el país más poblado de Centroamérica. Tiene una población de 11,2 millones de habitantes, de los cuales el 43% son indígenas y el 62% vive en áreas rurales. Asimismo, es una población joven, ya que el 48% es menor de 18 años. El tamaño promedio del hogar en Guatemala es de cinco personas, aunque los hogares afectados por la extrema pobreza presentan un promedio de ocho miembros<sup>1</sup>.
- 1.12 El país enfrenta niveles de pobreza muy acentuados que la sitúan entre los países más pobres de la región latinoamericana. El 56% de la población es pobre y el 21% de la población vive en condiciones de extrema pobreza<sup>2</sup>, la cual aumentó en los últimos años. A su vez, la pobreza está más acentuada en las poblaciones rurales (donde el 75% vive bajo la línea de pobreza) y en las indígenas (donde casi 4 de cada 5 personas son pobres), quienes tienen acceso limitado a la educación y salud, así como al transporte, mercado y otros servicios públicos. Dos tercios de los niños en el país son pobres y el 44% manifiesta retrasos en el crecimiento, lo cual aumenta la probabilidad de transmitir generacionalmente la pobreza. A pesar de que los pueblos indígenas representan el 43% de la población, constituyen el 58% de los pobres y el 72% de los extremadamente pobres. En general, los indígenas trabajan en una gran proporción en el sector agrícola y perciben salarios bajos, particularmente aquéllos que no hablan español. Mientras aproximadamente 8 de cada 10 indígenas son pobres, sólo 4 de cada 10 no indígenas están en esa situación.
- 1.13 A pesar de la importancia que tiene la mujer en el desarrollo y el estado nutricional de los niños, las políticas sociales y prácticas culturales no han favorecido la participación de las niñas y mujeres en la sociedad, particularmente si son pobres e indígenas. Por ejemplo, un tercio de las niñas indígenas no están matriculadas en la escuela primaria, comparado a 18% de los niños indígenas. Por otra parte, las mujeres pobres enfrentan riesgos de salud muy altos, ya que sólo el 14% del quintil más pobre da a luz en presencia de un médico, enfermera o promotor, el 71% tiene a sus hijos con comadronas y el 15% no recibe asistencia, lo cual aumenta los riesgos de mortalidad de la madre y de los hijos. Asimismo, las mujeres tienen menos poder en la toma de decisiones a nivel comunitario y con frecuencia, por razones culturales, carecen del derecho de herencia de la tierra.

---

<sup>1</sup> Perfil de la Pobreza en Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, 2000.

<sup>2</sup> Persona cuyo nivel de consumo se encuentra por debajo de US\$1 por día.

### C. Características del gasto público y social

- 1.14 **El gasto público.** A pesar de que el gasto público en Guatemala aumentó del 10,7% del PIB en 1993 al 12,4% del PIB en 2002, aún es uno de los más bajos de la región centroamericana. Durante el periodo 1999-2003, el criterio de asignación del gasto no estuvo relacionado con los índices de extrema pobreza. La región metropolitana de la ciudad de Guatemala siempre ha mantenido un porcentaje mucho mayor del gasto público, a pesar de que tiene la menor incidencia de la pobreza extrema.
- 1.15 **El gasto social.** Aunque el gasto social ha aumentado en los últimos años, Guatemala aún registra uno de los niveles de gasto social más bajo de la región, alcanzando sólo 5,6% del PIB, menos de la mitad del promedio de los países incluidos en el estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>3</sup>. Esto se debe en parte al bajo nivel del gasto público total.
- 1.16 **Educación.** Si bien, desde la firma de los Acuerdos de Paz, el gasto en educación, 2,3% del PIB, ha mostrado una tendencia creciente, aún es bajo, es ineficiente y poco focalizado. El gasto en educación se ha incrementado sostenidamente desde 1996 hasta 1999, creciendo de 1,5% a 2,5% del PIB. Luego decreció para llegar a 2,3% del PIB en 2002. La mayor parte de los recursos del sector educación fueron destinados a la educación primaria (1<sup>er</sup>–6<sup>to</sup> grado) (66%). El segundo rubro en importancia, lo constituyen los gastos centrales de administración (9,6%); el nivel pre-primaria recibe el 7,7%, y la educación diversificada (7<sup>mo</sup>–9<sup>no</sup> grado) el 3,5%. Asimismo, el gasto en educación no está bien focalizado, ya que el sistema gasta US\$117 per cápita en los no pobres, frente a sólo US\$34 per cápita en los pobres.
- 1.17 **Salud.** El gasto público en salud es muy bajo (1,3% del PIB), está mal distribuido y responde a un modelo curativo<sup>4</sup>. Los servicios de atención primaria de salud y los servicios de prevención y promoción de salud, representan sólo el 7% y el 28%, respectivamente, del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), frente a los servicios de recuperación y rehabilitación de la salud que representan el 46% del presupuesto. Por otro lado, la distribución geográfica de puestos y centros de salud no corresponde al perfil de morbilidad de la población. Asimismo, el patrón de utilización de hospitales no corresponde a la distribución de la población por niveles de ingreso. Por ejemplo, el porcentaje del gasto público en hospitales recibidos por los no pobres es de 55%, frente a un 36% que es recibido por los pobres y sólo un 8% lo reciben los pobres extremos. Como ya se anotara más arriba, el porcentaje de pobres en la población es de 56% y de pobres extremos es 21%.
- 1.18 **Seguridad alimentaria y nutrición.** En el año 2003 se destinaron cerca de US\$30 millones a los programas de nutrición, la mayoría de los cuales se emplearon en programas de alimentación escolar para niños de escuelas primaria. Los programas

---

<sup>3</sup> La relación Gasto Social Público/PIB para Honduras, Nicaragua y Costa Rica es de 10%, 13,2 % y 18,8%, respectivamente. CEPAL, 2003.

<sup>4</sup> El Gasto Público (per cápita) en Salud en Guatemala se compara desfavorablemente con otros países de Centroamérica: Guatemala US\$19 frente a Panamá US\$274, Honduras US\$24 y Nicaragua US\$22.

de mayor alcance son el programa de almuerzo escolar del Ministerio de Educación (MINEDUC) y el programa de desayuno escolar de la Secretaría de la Vicepresidencia. La alimentación para los preescolares fue administrada a través del Programa de Atención Integral al Niño (PAIN) y Hogares Comunitarios, quienes, en conjunto, cubrieron las necesidades alimenticias de un total de 42.000 niños menores de cinco (5) años (2,8% del número total de niños pobres menores de cinco años)<sup>5</sup>. Sin embargo, como los programas de alimentación están dirigidos en gran medida a la población escolar, no tienen un efecto importante en los niños más afectados por la desnutrición, porque la mayoría de los casos corresponden a menores de 2 años.

- 1.19 **Protección del gasto social.** Los bajos niveles de gasto público social y la difícil situación fiscal que vive el país obliga a condicionar el desembolso de los recursos de los tramos a la asignación y protección del gasto público en programas sociales prioritarios. De esta manera, tendrán protección presupuestaria aquellos programas, en educación, salud y nutrición, focalizados prioritariamente hacia los sectores más pobres de la población.

#### **D. Problemática de los sectores sociales**

- 1.20 **Educación.** Con respecto a **cobertura**, la matrícula es insuficiente en todos los niveles educativos y las brechas de cobertura son muy significativas. La tasa neta de matrícula en preescolar es muy baja (41,8% en 2002) y la de primaria sólo de 84,7%, con una fuerte diferencia en la población pobre, rural e indígena (75%). Se estima que en el 2002, más de 225 mil niños y niñas de entre siete (7) y 12 años quedaron sin atención. En el nivel medio (básico y diversificado) la situación es más grave. En el año 2002 sólo dos (2) de cada 10 jóvenes se inscribieron para recibir la educación básica y uno (1) de cada 10 jóvenes entre los 16 y 18 años recibieron educación diversificada. Una estrategia importante ha sido la aplicada por el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), el cual implementó una modalidad de trabajo centrada en la organización de padres y madres en Comités Educativos (COEDUCA), logrando incorporar al sistema a 250 mil niños y niñas, principalmente provenientes de los sectores rurales e indígenas.
- 1.21 **Eficiencia interna y calidad de la educación.** El ingreso tardío, la repitencia y la deserción escolar hacen del sistema educativo guatemalteco uno de los más ineficientes de la región, incidiendo de manera directa en el éxito en producir el máximo de egresados con una óptima utilización de los recursos. De hecho, la tasa de sobre edad en educación primaria superaba el 40% en el año 2000 y los escolares cursan, en promedio, 50% más años que los grados que aprueban. En el año 2001, el 30% de los alumnos del primer grado de primaria no lograron ser promovidos y el 13% de los inscritos abandonaron la escuela durante el año. Un 23% de los alumnos del primer ciclo de primaria (tercer grado) no fueron promovidos al grado siguiente. Esta ineficiencia trae graves consecuencias para el país, ya que sólo en el año 2001, para el nivel primario se pudo observar que: (i) el

---

<sup>5</sup> Estudio sobre la Pobreza en Guatemala, Banco Mundial, 2002.



costo de la repitencia en el sector público fue de US\$44 millones y sólo en el primer grado fue de US\$21 millones; (ii) el costo de la deserción fue de US\$18 millones; y (iii) mientras que el presupuesto de la educación primaria fue de US\$250 millones, el fracaso, la repetición y la deserción representaron un gasto de US\$109 millones.

- 1.22 **Infraestructura escolar.** El país cuenta con 31.632 establecimientos escolares; el 50,8% corresponden a la educación básica y el 81% están ubicados en el área rural. En los últimos años se ha delegado la construcción de nuevas escuelas a distintos fondos sociales, como el Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, Municipalidades y otras, careciendo el Ministerio de Educación de un rol más normativo, regulador y coordinador respecto a la calidad y localización de nuevos espacios escolares. De hecho, no se tiene un diagnóstico del tipo y calidad de la infraestructura y equipamiento escolar existente lo que dificulta la focalización de políticas respecto a nuevas necesidades de infraestructura y mantenimiento escolar. De acuerdo al Plan Nacional de Educación 2004-2007, para lograr la universalización de la educación preescolar y primaria el gobierno tiene la intención de expandir los modelos basados en los principios de gestión descentralizada y con activa participación de los padres y de la comunidad en general, tal cual lo ha venido desarrollando el PRONADE.
- 1.23 Asimismo, para mejorar la calidad de la educación se está comenzando a implementar una estrategia focalizada denominada “Salvemos Primer Grado” y cuyo objetivo es disminuir la repitencia y deserción en los tres primeros grados de la educación primaria, especialmente en las zonas rurales e indígenas. Estas se caracterizan por presentar una alta repitencia y deserción en la educación primaria, especialmente a nivel de primer y segundo grado, baja cobertura de la educación primaria y profesores con baja formación profesional.
- 1.24 **Salud.** Durante los últimos años, Guatemala ha presentado algunas mejoras en los indicadores de salud básica. La tasa de mortalidad infantil bajó de 73 a 39 sobre mil nacidos vivos y la expectativa de vida aumentó de 60 a 65 años. El perfil demográfico y epidemiológico de Guatemala se caracteriza por las altas tasas de fecundidad, baja proporción de adultos mayores, alta morbilidad y mortalidad materno e infantil, alta desnutrición crónica y enfermedades infecciosas. Las enfermedades de las vías respiratorias y la diarrea ocupan las primeras causas de morbilidad en Guatemala y su incidencia es mayor en los niños menores de seis (6) años.
- 1.25 El país presenta importantes problemas de cobertura de servicios básicos de salud, especialmente en los municipios más pobres del país con concentración de población rural e indígena, situación que se traduce en un alto perfil de morbi-mortalidad materno e infantil por causas evitables y prevenibles. Guatemala tiene aproximadamente 23.340 centros poblados y entre los problemas vinculados a los sistemas y prestación de servicios de salud se evidencia el hecho de la dispersión de la población en comunidades rurales menores de 2.000 habitantes que dificulta la entrega de servicios de salud tanto preventiva como curativa que permitan reducir los altos índices de mortalidad materna e infantil. Tal situación es

especialmente crítica en los municipios que presentan los mayores índices de vulnerabilidad alimentaria en el país.

- 1.26 En consecuencia, existen marcadas diferencias entre el estado de salud y el acceso a los servicios entre pobres y no pobres. Siete de cada diez niños enfermos de diarrea y/o enfermedades respiratorias se encontraban en condición de pobreza. El análisis de los indicadores sociales muestra en forma recurrente que los habitantes de las áreas rurales (donde el 75% vive bajo la línea de pobreza), las poblaciones indígenas y también las mujeres, se encuentran en condiciones mucho más desfavorables. Actualmente, el MSPAS se encuentra atendiendo a parte de la población pobre, aproximadamente 3,2 millones de personas, con un Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS) contratados a Organizaciones No Gubernamentales (ONG), a un costo per cápita anual de sólo US\$4,2, monto que limita de manera importante las atenciones que se pueden brindar. Una muestra de ello, lo constituye una reciente Encuesta de Hogares contratada por el MSPAS para una muestra representativa de la población atendida por ONG, cuyos resultados reflejaron por ejemplo que sólo un 25% de las mujeres embarazadas bajo esta modalidad de atención recibían al menos dos controles prenatales y que sólo un 54% de los menores entre 12 y 23 meses de edad habían sido inmunizados con la dosis contra el sarampión, paperas y rubéola.
- 1.27 En este contexto, la principal prioridad del MSPAS es la ampliación y mejoramiento de la cobertura de servicios básicos de salud hacia los 39 Municipios más vulnerables del país en que se focaliza la acción de la estrategia Guate Solidaria, de manera de contribuir a reducir la mortalidad materna e infantil en las comunidades pobres urbanas y rurales con concentración de población indígena, principalmente a través de la contratación de ONG con capacidad de llegar con la cobertura de servicios básicos a las zonas más aisladas del país. Lo anterior, mediante el mejoramiento del PBSS para asegurar una atención básica más integral de salud para la mujer, la niñez y el ambiente a un costo per cápita anual de US\$10 en el 2005 y de US\$12 a partir del 2007.
- 1.28 **Seguridad alimentaria y nutrición.** El problema de desnutrición constituye un gran desafío en materia de salud que está altamente asociado a la población rural pobre e indígena. A pesar de haber mejorado las cifras entre 1987 (59%) y 2000 (44%), la desnutrición tanto crónica (retraso en el crecimiento), como global (bajo peso para la edad), continúan siendo muy altas. En Guatemala, la desnutrición crónica afecta a más de 756 mil niños menores de cinco (5) años, cifras que aumentan considerablemente en el caso de la población perteneciente al quintil más pobre (62% vs. 16% del quintil menos pobre) y de la población indígena, caso en el cual la incidencia es casi el doble de la observada en la población no indígena (58% vs. 33%). El área rural también presenta porcentajes de desnutrición bastante más altos que en el sector urbano (51% vs. 32%). Las regiones suroccidental y noroccidental presentan altos índices de desnutrición, donde la aridez de la tierra es mayor, llegando a tasas del 57,4%. Este problema está muy asociado a los trastornos de salud, al bajo nivel de aprendizaje de los niños pobres y a las altas tasas de mortalidad infantil, que alcanzan hasta 50 muertes por mil nacidos vivos en ciertas regiones. La desnutrición global es levemente menor que la crónica entre

las personas no pobres y pobres, pero aún mayor entre los extremadamente pobres (38,4% vs. 31,9%).

- 1.29 Para atender a las familias con niños desnutridos menores de cinco (5) años se implantará el modelo de intervención del programa “Creciendo Bien” de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), a nivel familiar y comunitario, que implica la formación de monitoras nutricionales pertenecientes a las propias comunidades para ofrecer orientación y apoyo a las familias, así como facilitar el acceso a los servicios. Por otra parte, para responder a la falta de seguridad alimentaria de los niños en edad escolar, se prevé que todas las escuelas que atiendan a las comunidades participantes deberán contar con por lo menos un programa de alimentación. Finalmente cabe resaltar que el gobierno ha tenido la iniciativa de conformar el Comisionado del Frente contra el Hambre para mejorar la oferta pública y la articulación de los programas y beneficios dirigidos a reducir la vulnerabilidad alimentaria a nivel infantil.
- 1.30 **Fondos sociales.** En general, el FIS y FONAPAZ han logrado expandir la infraestructura en el área rural, pero también manifiestan debilidades en términos de la focalización en la población más pobre y vulnerable, no llegando necesariamente los recursos a aquellas comunidades más aisladas. A pesar de que el 46% de la inversión social se realiza a través de los fondos sociales, existe duplicación de esfuerzos debido a la falta de coordinación entre ellos, así como con los ministerios de línea y los gobiernos locales. En general, los fondos tienen una baja consideración de las estrategias y planificación de los sectores donde intervienen, debilitando la función de rectoría de las entidades sectoriales.
- 1.31 Con el fin de coordinar las obras y actividades de los fondos sociales, evitar duplicación en las intervenciones y responder a las demandas de la población, el gobierno ha decidido crear un Directorio Nacional de Coordinación de Fondos (DNCF). Este mecanismo de coordinación buscará mejorar la calidad de la inversión social y tendrá como objetivos específicos lo siguiente: (i) mejorar la calidad de las obras; (ii) reducir la duplicidad de las inversiones sociales; (iii) respetar las directrices y lineamientos ministeriales; (iv) hacer más eficientes a los fondos sociales reduciendo sus costos de operación; y (v) alcanzar una mayor transparencia en los procesos de selección, adjudicación, ejecución, supervisión y sostenibilidad de las obras y proyectos. Esta estructura se fundamenta en estructuras organizativas legalmente establecidas en el ámbito nacional, departamental y municipal.
- 1.32 EL DNCF estará integrado por el Director de FONAPAZ, el Presidente del FIS, el Presidente del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), el Secretario Ejecutivo de la Presidencia, el Secretario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y Directores de otros Fondos Sociales que decida el Gabinete Social. Tendrá las funciones de recibir, procesar y ejecutar -de forma coordinada- las inversiones sociales orientadas por las políticas emanadas del Gabinete Social y/o los ministerios sectoriales. De igual forma, el Directorio recibirá, procesará y ejecutará las prioridades de la población identificadas de

forma participativa a través de los Consejos de Desarrollo y que sean congruentes con las políticas del Gabinete Social<sup>6</sup>.

- 1.33 También se tiene previsto que las inversiones que se llevan a cabo a través de los fondos sociales de inversión queden debidamente registradas y priorizadas, es necesario que las inversiones sean incluidas en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- 1.34 **Sistema Nacional de Indicadores (SNI).** El Programa acompañará el diseño e implementación de este sistema, el cual permitirá monitorear y evaluar la oferta de servicios que presta el Estado, así como su impacto en el bienestar de la población, principalmente de la que vive en situación de pobreza extrema. Actualmente, el gobierno está desarrollando un sistema de indicadores sociales y económicos congruentes con la conformación del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y con la formulación del presupuesto nacional por resultados. Con este propósito, se conformó un comité técnico interinstitucional que coordinan la SEGEPLAN, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el MINFIN. Adicionalmente, se diseñará e implementará una Unidad de Evaluación en SEGEPLAN, por su carácter de planificador del Estado, cuya misión será acompañar el proceso y apoyar a las instituciones a que se fortalezcan en la materia. Esta unidad también tendrá a su cargo las funciones de monitoreo de la evolución de la pobreza y evaluación de la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza.

**E. Estrategia del país en el sector: Estrategia “Guate Solidaria”**

- 1.35 Para enfrentar la problemática descrita anteriormente y mejorar la eficiencia y focalización de la inversión social hacia los sectores más pobres, el Gobierno de Guatemala está diseñando una estrategia integral de reducción de la pobreza y protección social, denominada Guate Solidaria, en comunidades rurales de los municipios con mayor vulnerabilidad alimentaria, prestándole atención especial a las familias con niños y niñas menores de cinco (5) años de edad desnutridos.
- 1.36 En el marco del programa de Reactivación Económica y Social “Vamos Guatemala”, la estrategia Guate Solidaria constituye el componente social del Plan de Gobierno 2004-2008 dirigido a mejorar la articulación de la acción subsidiaria del Estado. Entre los principales desafíos se menciona reducir la malnutrición infantil en municipios con alta vulnerabilidad alimentaria, articular esfuerzos para alcanzar a las familias más agobiadas por la pobreza crónica, atender a los jóvenes en situación de riesgo y atender a la diversidad y especificidad cultural para lograr una política social efectiva. Para abordar dichos desafíos se tiene previsto concentrar acciones en: (i) protección social; (ii) educación y capacitación; (iii) servicios sociales básicos; y (iv) proyectos dirigidos al aumento de ingresos familiares. Se ha establecido como meta al finalizar el período de gobierno, que los municipios más pobres tengan acceso a servicios sociales básicos de educación,

---

<sup>6</sup> Mecanismo de coordinación de la Inversión Social (FASE I), Vicepresidencia de la República de Guatemala.

salud, agua y saneamiento y que hayan logrado tejer las redes necesarias para el desarrollo local.

- 1.37 **Características de Guate Solidaria.** La estrategia tiene un carácter integral e intersectorial, con intervenciones territoriales (a nivel comunitario y municipal) en tres ámbitos simultáneos (familia, comunidad y municipio). Para ofrecer respuestas integrales a los problemas críticos que constituyen barreras para la inclusión social de las familias que viven en extrema pobreza y obtener resultados comunes, se está diseñando un modelo de gestión apropiado que asegure la articulación y coordinación necesaria a nivel municipal y comunitaria de todos los organismos públicos competentes con las organizaciones comunitarias, técnicos, promotores de salud y monitores nutricionales<sup>7</sup>.
- 1.38 **Implantación de la estrategia.** Se prevé que la estrategia cumplirá con sus objetivos, en la medida en que las intervenciones sean pertinentes a las características culturales y sociales de los potenciales beneficiarios, para lo cual se establecerán mecanismos participativos que permitan a las familias y autoridades locales cooperar en la definición conjunta de las intervenciones prioritarias para superar los principales factores de riesgo. Con este propósito, se está definiendo un modelo de gestión comunitario y se tiene previsto crear capacidades a nivel local y fortalecer el capital social, promoviendo acciones que estimulen relaciones de confianza, la organización comunitaria y el trabajo cooperativo. La implantación de la estrategia se prevé realizarla a través de los servicios y programas existentes, los cuales se ajustarán a la metodología de intervención integral y participativa. Entre los organismos clave que se sumarán con la implementación de la estrategia están el MSPAS, el MINEDUC, la SOSEP, el FIS y el FONAPAZ. Gradualmente se incorporarán a este esfuerzo otros programas y beneficios de asistencia y protección social. Para el logro de los resultados esperados a nivel familiar y comunitario, los miembros de las comunidades tendrán una activa participación.
- 1.39 Las leyes de descentralización vigentes en Guatemala reconocen la importancia de la participación comunitaria como un capital básico para el desarrollo del país. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece que los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) los integran la Asamblea Comunitaria, conformada por los residentes de una misma comunidad y el Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a la reglamentación municipal existente.
- 1.40 Por lo tanto, como los COCODES tienen todas las atribuciones y funciones necesarias para transformarse en actores claves en la implementación de la estrategia, las acciones de los distintos actores institucionales que proveerán los servicios, prestaciones y/o beneficios, serán canalizadas a través de un modelo de gestión comunitaria donde tendrán especial relevancia los COCODES. Se contempla fortalecer sus capacidades para que cumplan con sus funciones, incluyendo aquéllas de auditoría social para asegurar la transparencia y equidad de las intervenciones, así como la eficacia de sus resultados Guate Solidaria. Durante

---

<sup>7</sup> Para una descripción más detallada de esta estrategia ver:  
<http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=367248>  
<http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=367250>

el proceso de preparación de la implementación de la estrategia se realizará un análisis del estado de funcionamiento de los COCODES en las comunidades seleccionadas para determinar no sólo el funcionamiento, sino conocer el nivel de organización y experiencias previas con programas o proyectos del tipo que serán incluidos en la estrategia.

1.41 La estrategia está dirigida a todas las familias de las comunidades rurales en los municipios seleccionados por su nivel de vulnerabilidad alimentaria, ofreciéndose servicios, prestaciones y/o beneficios, particularmente en los ámbitos de salud, educación, alimentación y nutrición, para lo cual se fortalecerá la capacidad de gestión y de coordinación de los municipios participantes. Asimismo, habrán intervenciones especiales y prioritarias para las familias que tengan niños menores de cinco (5) años afectados por la desnutrición. Las principales áreas de acción son las siguientes: (i) *identificación* (inscripción civil y obtención de cédulas de identidad) como condición básica de ciudadanía y de acceso a beneficios y servicios; (ii) *alimentación y nutrición*, que entre otras incluye alimentación escolar, formación y apoyo de monitoras comunitarias de nutrición, producción de alimentos, incorporación de hábitos de higiene; (iii) *salud*, garantizando el paquete de prestaciones básicas para niños de acuerdo a su edad, mujeres embarazadas, adultos mayores y dejando instalado un modelo comunitario de salud preventiva; (iv) *educación*, asegurando la inserción escolar de niños entre cinco (5) y 12 años; (v) *infraestructura de servicios básicos*, asegurando la dotación de agua y saneamiento básico pertinentes y viables; (vi) *vivienda*, promoviendo el acceso; (vii) generación de ingresos y apoyo a actividades productivas; (viii) *participación comunitaria y fortalecimiento* de los COCODES; y (ix) *riesgos de desastres naturales*, con el diseño de sistemas de alerta temprana y mecanismos preventivos.

1.42 Los resultados de estas acciones se centrarán en la consecución por parte de las familias y comunidades de un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida, que a su vez servirán de indicadores de línea de base, de seguimiento, de resultado y de egreso o graduación de las familias. La intervención integral en cada comunidad tiene una temporalidad de 2 años, plazo en el cual, tanto las familias como la propia comunidad deberán haber logrado las condiciones mínimas que fueron definidas. El cuadro I.1 indica, a manera de ejemplo, el tipo de condiciones mínimas consideradas.

**Cuadro I.1**  
**Condiciones mínimas a alcanzar como producto o resultado de la estrategia Guate Solidaria**

Familias con niños desnutridos menores de 5 años de edad	Familias de la comunidad	Comunidad	Municipio
La familia desarrolla y practica hábitos de higiene.	Los miembros de la familia reciben el paquete básico de prestaciones de salud.	La comunidad dispone de algún sistema de saneamiento y cuenta con conocimientos básicos para un adecuado manejo del recurso.	La Municipalidad dispone de un sistema de registro y monitoreo de las acciones que la estrategia Guate Solidaria realiza en las comunidades seleccionadas.
La familia está produciendo alimentos nutritivos para su propio consumo.	Los niños y niñas de la familia entre 6 y 9 años de edad están asistiendo al nivel pre primario o primario de educación, según corresponda.	La comunidad dispone o tiene acceso a algún establecimiento educacional.	La Municipalidad mantiene al día un Registro Integrado de Beneficiarios de las acciones que la estrategia Guate Solidaria realiza en las comunidades seleccionadas.
La familia prepara diariamente una dieta saludable y balanceada.	Los niños y niñas que están asistiendo a la escuela reciben alimentación escolar.	La comunidad dispone o tiene acceso a atención de salud.	La Municipalidad dispone de un mecanismo de rendición de cuentas funcionando periódicamente.

1.43 **Proceso de focalización territorial.** La estrategia estará focalizada geográficamente en los municipios que presentan mayor grado de vulnerabilidad

alimentaria y social. Se seleccionaron 110 municipios con base a un índice de vulnerabilidad<sup>8</sup> a la seguridad alimentaria utilizando variables de pobreza extrema, de desnutrición, disponibilidad de alimentos, así como otras relacionadas a aspectos agrícolas y de infraestructura vial (ver cuadro I.2).

**Cuadro I.2**  
**ÍNDICE VAM – Vulnerabilidad a la Seguridad Alimentaria**

<b>Variables / Ponderación</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Ponderaciones</b>
Índice de situación alimentaria <b>40%</b>	▪ Porcentaje de pobreza extrema (acceso).	35%
	▪ Porcentaje de desnutrición crónica (consumo).	40%
	▪ Disponibilidad de alimentos.	25%
Índice de amenazas <b>25%</b>	▪ Amenaza por sequía.	60%
	▪ Amenaza por heladas.	20%
	▪ Amenaza por inundación.	20%
Índice de capacidad de respuesta <b>35%</b>	▪ Densidad de carreteras en el municipio.	40%
	▪ Disponibilidad de suelo cultivable (uso de suelo).	60%

Fuente: Programa Guate Solidaria, Metodología de Selección.

- 1.44 En seguida, utilizando el censo de población 2002, se seleccionaron todas las comunidades rurales que se identifiquen en los municipios seleccionados, pero como la implementación de la estrategia será gradual, se establecerá un orden de prelación utilizando como criterio el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>9</sup> y se priorizará la atención en las comunidades que presenten el mayor porcentaje de viviendas con el mayor número de NBI simultáneo. Dentro de las comunidades, todas las familias tendrán beneficios, aunque aquéllas que tienen niños afectados por la desnutrición recibirán atención específica para reducir este problema. Se tiene previsto iniciar la implementación de la estrategia en 100 comunidades de 23 municipios que presentan mayor grado de vulnerabilidad alimentaria, habiéndose constatado que corresponden a los municipios de mayor pobreza en el sector rural según el Mapa de Pobreza. El listado de comunidades ordenadas según el número de NBI permitirá priorizar e incorporar gradualmente nuevas comunidades para ser atendidas, según la capacidad institucional de los organismos participantes. Se prevé que en los primeros 3 años se alcanzaría a atender a aproximadamente 165 mil familias de más de 2 mil comunidades, es decir, más de 740 mil personas. La meta es llegar a atender a los 39 municipios

<sup>8</sup> Índice calculado en el proyecto conjunto del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica del Ministerio de Agricultura y Alimentación (MAGA) y el Programa Mundial de Alimentos (PAM). Sus resultados fueron publicados en el informe sobre “Cartografía y Análisis de la Vulnerabilidad a la Seguridad Alimentaria en Guatemala” (2002).

<sup>9</sup> La medición de pobreza por NBI en Guatemala considera las siguientes variables: (i) calidad de la vivienda (paredes y piso); (ii) hacinamiento (más de 3 personas por cuarto); (iii) origen y abastecimiento de agua (fuente y tipo de abastecimiento); (iv) acceso a servicios sanitarios (incluyendo sistema eliminación excretas); (v) acceso a educación primaria (asistencia); y (vi) capacidad de subsistencia (nivel educacional de los jefes de hogar y número de personas que tienen a su cargo los preceptores de ingreso). Como cada hogar puede tener entre 0 y 6 NBI (más pobre) serán prioritarias las comunidades que presenten el mayor porcentaje de viviendas con el mayor número de NBI simultáneo.

más vulnerables en los próximos 4 años, lo que implica atender a más de 1 millón de niños y adultos de las comunidades rurales más pobres.

- 1.45 **Registro Integrado de Beneficiarios (RIB).** Como parte del diseño de la estrategia y antes de iniciar su implementación, se contará con el diseño de un registro único de beneficiarios (familias y comunidades), que será un instrumento de gestión de las entidades participantes y facilitará la recolección y sistematización de la información que proporcionarán todos los servicios y programas participantes<sup>10</sup>. Dicho registro permitirá levantar la línea de base y hacer el seguimiento de las intervenciones. El diseño del sistema de registro considerará las condiciones mínimas que hayan sido definidas en la estrategia para cada uno de los ámbitos de intervención y los instrumentos de las instituciones participantes para homologarlos, para lo cual se está haciendo un catálogo de programas. En el ámbito familiar, se registrará la situación de cada uno de sus miembros y en el ámbito comunitario, el sistema deberá disponer de un descriptor específico para cada comunidad (código único), el que pueda relacionarse con el código único de las familias que pertenecen a dicha comunidad. La mantención de este sistema le corresponderá a SEGEPLAN, quien delegará las tareas en los sectores técnicos de los Comités Técnicos Departamentales, quienes disponen de equipos conectados a internet para acumular y derivar la información a las instancias centrales de coordinación de Guate Solidaria.

#### **F. Estrategia del Banco en el sector**

- 1.46 **Estrategia del Banco.** El objetivo principal de la Estrategia de País (EPB) (en preparación) es contribuir a reducir la pobreza y la exclusión. Una de las tres áreas dentro de la cual el Banco focalizará su actividad es gestión social, para aumentar la eficiencia de la gestión y el gasto social, como forma de reducir la pobreza y la exclusión y crear las bases para un crecimiento económico sustentable, siendo este Programa totalmente consistente con esta estrategia.
- 1.47 **Lecciones aprendidas.** El Banco no ha otorgado préstamos sectoriales de reforma social a Guatemala. Sin embargo, a fin de incorporar las lecciones aprendidas de proyectos similares al que se propone, se revisaron los Informes de Terminación de Proyecto de cuatro operaciones: El Programa de Transición y Protección Social (HO-0145), el Programa Sectorial de Apoyo a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) (BO-0203), el Programa de Reforma y Protección Social (BR-0308) y el Programa de Protección Social y Reducción de Impacto de la Crisis sobre la Pobreza (AR-0295). Las principales lecciones aprendidas e incorporadas en el diseño de la presente operación son las siguientes: (i) una institución con mandato político y capacidad técnica debe coordinar y dar seguimiento a las instituciones que participan en el Programa; (ii) en contextos de crisis fiscal la protección de programas sociales prioritarios innovadores y el seguimiento cercano de sus resultados es importante; (iii) se debe establecer con claridad los instrumentos que el Banco debe utilizar para evaluar el cumplimiento

---

<sup>10</sup> El diseño del RIB se está financiando con recursos de cooperación técnica no reembolsable, lo cual incluye la confección de fichas simples y estandarizadas, el “software” y las capacitaciones.



de la condicionalidad macroeconómica, (iv) las cooperaciones técnicas paralelas son claves para apoyar el cumplimiento de las condicionalidades y dar estabilidad a la unidad ejecutora; (v) las condicionalidades deben ser simples, factibles y de alto impacto; y (vi) el Programa debe acompañar reformas y acciones que emanen de las propias instituciones sectoriales (“ownership”).

- 1.48 **Justificación y estrategia del Programa.** El Programa Sectorial es apropiado para lograr los objetivos propuestos, ya que acompaña cambios profundos de política social en Guatemala y el diseño e implementación de una estrategia -Guate Solidaria- dirigida a la focalización de la oferta pública de servicios y del gasto social hacia los sectores más pobres dentro de un esquema de focalización geográfica y atención integral. Hoy en día, la política social se refleja en intervenciones y programas sociales mal focalizados y descoordinados entre ellos. Se estima que esta estrategia integral se implemente en un período de 5 años. Al mismo tiempo el Programa acompaña la formación y consolidación de una oferta de servicios sociales, principalmente de educación, salud, nutrición e infraestructura social, ejes centrales de dicha estrategia. Bajo este marco, y frente a un escenario de restricciones fiscales, el Programa acompaña acciones para mejorar la focalización y calidad del gasto social protegiendo los recursos presupuestales de programas prioritarios en las áreas de educación, salud y seguridad alimentaria y nutrición. Asimismo, se hará seguimiento utilizando indicadores intermedios y sus correspondientes metas anuales, y la vinculación de éstas a la matriz de condiciones del Programa propuesto, tienden el necesario puente entre las medidas de políticas y el desempeño de los sectores.

#### **G. Coordinación con otros donantes**

- 1.49 Durante la preparación del Programa se han sostenido reuniones periódicas con representantes del Banco Mundial, el FMI y otros cooperantes internacionales en Guatemala. En particular, las recomendaciones de los diferentes estudios y notas sectoriales efectuadas por el Banco Mundial son consistentes con las propuestas de políticas de este Programa así como con la selección de los programas a protegerse. Específicamente en el área social, esta institución está financiando un programa para la universalización de la educación básica y un programa para la reconstrucción y el desarrollo local. El primero tiene como objetivo mejorar la cobertura, calidad y equidad de la educación básica. El segundo tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de poblaciones mayormente indígenas, que viven en extrema pobreza en 16 municipalidades, mediante el financiamiento de pequeña infraestructura social y económica y el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos municipales. Estos programas apoyarán el logro de los objetivos propuestos en el presente Programa. Asimismo, las instituciones del Sistema de Naciones Unidas participan principalmente en protección social, educación y salud y población.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos del Programa

- 2.1 El objetivo general del Programa es acompañar al gobierno en su esfuerzo por mejorar la eficiencia y focalización del gasto y la inversión social hacia los sectores más vulnerables de la población, así como establecer un esquema de gestión por resultados en el ámbito social a nivel nacional, protegiendo el presupuesto necesario para alcanzar los mismos. Para el logro de estos objetivos, los desembolsos del Programa estarán condicionados a la finalización del diseño e inicio de la implantación de la estrategia “Guate Solidaria”, así como la evidencia de que se protegerán programas sociales que conformarán la red de protección social, asegurando el cumplimiento de metas de cobertura anuales.

### B. Descripción del Programa y condiciones de desembolso

- 2.2 Los desembolsos del Programa estarán condicionados a acciones que se pueden clasificar dentro de tres componentes, que se describen más adelante. Estos componentes deberán implantarse dentro de un contexto macroeconómico consistente con el objetivo del Programa.
- 2.3 El primer componente requiere la presentación al Banco del diseño final de la estrategia “Guate Solidaria”, y su implantación inicial en comunidades de 39 municipios priorizados. Este componente requerirá de acciones sectoriales que se focalizarán en los municipios priorizados por Guate Solidaria. El segundo componente incluye una acción dirigida a mejorar la eficiencia de instrumentos de inversión social que consiste en implantar en el país un sistema de evaluación y seguimiento de programas sociales. El tercer componente condiciona los desembolsos a la obtención de metas concretas de tipo intermedio y la protección presupuestaria de programas prioritarios, en educación, salud y seguridad alimentaria y nutrición.

#### 1. Componente 1. Implementación de la estrategia Guate Solidaria

- 2.4 El objetivo de este componente es apoyar el diseño e implementación de la estrategia Guate Solidaria, de reducción de la pobreza y protección social de corto, mediano y largo plazo. Los objetivos de la estrategia son: (i) optimizar los recursos públicos dirigidos a reducir la extrema pobreza en el país; y (ii) mejorar el impacto de las acciones en los sectores de educación, salud y seguridad alimentaria y nutrición; y (iii) implementar intervenciones integrales en comunidades rurales expuestas a mayores riesgos sociales y que tienen menos acceso a los servicios y programas, prestando atención especial a las familias con niños menores de cinco (5) años desnutridos. Asimismo, el gobierno se comprometerá a proteger el gasto necesario para lograr estos objetivos.
- 2.5 **Condiciones para los desembolsos** Para desembolsar los recursos del *primer tramo* se requerirá: (i) la presentación del diseño de la estrategia “Guate Solidaria” y Plan de Acción para comenzar a implementarla gradualmente en los municipios priorizados en los 9 departamentos y en por lo menos 100 comunidades de

- aproximadamente 23 municipios priorizados, lo cual implica la participación de un total de más de 5 mil hogares beneficiarios y más de 24 mil personas; (ii) evidencia de la designación SEGEPLAN como responsable de la coordinación de Guate Solidaria y de la asignación de los recursos humanos necesarios para facilitar dicha coordinación; y (iii) la firma de los acuerdos con MINEDUC, MSPAS y SOSEP, necesarios para la formalización de dicha estrategia.
- 2.6 Para el desembolso de los recursos del *segundo tramo* se requerirá: (i) la evidencia de la implantación de Guate Solidaria en por lo menos 100 comunidades en 23 municipios basado en el sistema RIB; y (ii) el diseño de un Plan de Acción para ampliar la estrategia de Guate Solidaria a por lo menos 16 municipios adicionales priorizados.
- 2.7 Para el desembolso de los recursos del *tercer tramo* se requerirá un informe con resultados de las intervenciones en los primeros 23 municipios atendidos y un estado de avance de las intervenciones en los municipios restantes, el cual está basado en el RIB.
- 2.8 **Participación de los sectores sociales en la estrategia Guate Solidaria.** Para poder lograr los resultados esperados, se requerirá que el gobierno refuerce la oferta de servicios sociales en los municipios focalizados. A continuación se presentan las acciones que se tomarán para avanzar en este objetivo. En el Anexo III se presentan los medios de verificación del cumplimiento de las condiciones de desembolso.
- 2.9 **Sector educación.** El objetivo es mejorar la calidad y eficiencia de la educación primaria, especialmente en los primeros y segundos grados dado que son niveles que presentan los más bajos resultados educativos en el sistema escolar. Asimismo, se requiere apoyar al MINEDUC en la recuperación de su rol normativo, regulador y coordinador respecto a las políticas sobre la creación y mantenimiento de la infraestructura del sistema escolar.
- 2.10 **Condiciones para los desembolsos.** Para el desembolso de los recursos del *primer tramo* se requiere presentar: (i) un plan de implementación del Programa “Salvemos el Primer Grado” que incorpore su estrategia de focalización en los municipios priorizados por Guate Solidaria; y (ii) el diseño del censo de infraestructura escolar, que permita tener un diagnóstico del tipo y calidad de la infraestructura y equipamiento escolar existente. El censo del sector escolar se iniciaría en los municipios priorizados por Guate Solidaria, a fin de que el MINEDUC cuente, a corto plazo, con la información adecuada para incrementar la cobertura de educación, en especial en educación primaria.
- 2.11 Para el desembolso de los recursos del *segundo tramo* se requiere presentar: (i) el informe de avance del Programa “Salvemos el Primer Grado”, con énfasis en los municipios priorizados; (ii) evidencia de la realización del censo en por lo menos las comunidades de la fase inicial de Guate Solidaria; y (iii) se requiere la evidencia de la elaboración de la normativa única de infraestructura escolar.

- 2.12 Para el desembolso de los recursos del *tercer tramo*, se requiere un informe final sobre los resultados alcanzados del Programa “Salvemos el Primer Grado”, la puesta en vigencia de la formativa única de infraestructura escolar y la divulgación de los resultados del censo sobre infraestructura escolar.
- 2.13 **Sector salud.** El objetivo de las acciones estratégicas en esta área es apoyar al MSPAS en sus esfuerzos para ampliar y mejorar la cobertura de servicios básicos de salud en los municipios pobres del país que prioriza Guatemala Solidaria por su mayor grado de vulnerabilidad alimentaria y alta concentración de población rural e indígena. Para ello se contratarán a ONG con capacidad de llegar a las zonas más aisladas del país para reforzar el modelo de atención primaria de salud con énfasis preventivo y promocional. Se trata así, de mejorar la composición del gasto público en salud a favor de la atención primaria y de elevar sus deprimidos niveles per cápita y como proporción del PIB, pero focalizando los recursos adicionales en los municipios más pobres del país.
- 2.14 **Condiciones para los desembolsos.** Para desembolsar los recursos del *primer tramo*, deberá presentarse la propuesta técnica para la ampliación y mejoramiento de la cobertura básica de servicios de salud, conteniendo al menos: (i) el plan de acción para su implementación en los municipios priorizados por Guate Solidaria, de acuerdo con las metas anuales de cobertura poblacional; (ii) la definición del PBSS ampliado y mejorado, junto a la justificación de su costo per cápita anual; (iii) los resultados de la evaluación sobre capacidad de las ONG bajo convenio para cumplir con la entrega de servicios; y (iv) el diseño técnico de su sistema de seguimiento y evaluación.
- 2.15 Respecto al desembolso de los recursos del *segundo tramo*, se deberá presentar evidencia de: (i) la ampliación y mejora de la cobertura del PBSS, mediante su concentración en las prestaciones más costo-efectivas y el mejoramiento de la calidad del conjunto de servicios básicos, a un parcial de 250.000 beneficiarios residentes en los municipios donde focaliza la acción de la estrategia Guate Solidaria; y (ii) implantación del sistema de seguimiento y evaluación de gestión a través de la unidad de seguimiento, monitoreo y evaluación en el MSPAS.
- 2.16 Por último, para desembolsar los recursos del *tercer tramo* se deberá presentar evidencia de: (i) la ampliación y mejora de la cobertura del PBSS a un total de 500.000 beneficiarios residentes en los municipios donde focaliza la acción de la estrategia Guate Solidaria; y (ii) un informe de evaluación inicial del sistema de seguimiento y evaluación sobre la gestión de procesos y los resultados logrados con la ampliación y mejoramiento de la cobertura básica de servicios de salud.
- 2.17 **Seguridad alimentaria y nutrición.** Entre los principales factores determinantes de la desnutrición están la educación de los padres, morbilidades asociadas a su vez con la calidad del agua (diarrea), el estado nutricional de la madre, el destete prematuro, la falta de planificación familiar, conductas alimenticias relacionadas a prácticas culturales y bajo acceso a alimentos nutritivos. Por lo tanto, se requieren intervenciones integrales y focalizadas en la población en mayor riesgo, así como coordinar y articular las acciones, los beneficios y servicios que se ofrezcan desde el nivel central y departamental. Con este propósito, el Comisionado del Frente

contra el Hambre de la Presidencia tendrá una función clave de articulación de la oferta pública en el ámbito alimentario y nutricional para reducir la vulnerabilidad alimentaria en los municipios.

- 2.18 **Condiciones para los desembolsos.** Para desembolsar los recursos del *primer tramo*, deberá demostrarse que: (i) se ha diseñado un sistema de seguimiento y monitoreo de la situación alimentaria y nutricional del Programa Creciendo Bien; y (ii) se ha iniciado la ejecución de las intervenciones integrales con las familias de niños desnutridos menores de cinco (5) años en comunidades de por lo menos 2 municipios rurales priorizados donde se iniciarán las intervenciones.
- 2.19 Para desembolsar los recursos del *segundo tramo* se requiere la presentación de un informe de resultados intermedios de los beneficiarios atendidos en los municipios que se hayan priorizado en la fase inicial, basado en el sistema RIB.
- 2.20 El *tercer tramo* se podrá desembolsar cuando se presente un informe de resultados de las intervenciones en los niños, familias y comunidades beneficiarias, basado en el sistema RIB.
- 2.21 **Fondos sociales.** El objetivo de las acciones estratégicas que se consideran en este ámbito, es mejorar la eficiencia y focalización de los recursos de los fondos sociales. Para ello, se condicionan los desembolsos a acciones que promuevan una mayor coordinación de las intervenciones de los principales fondos a nivel territorial.
- 2.22 **Condiciones para los desembolsos.** Para desembolsar los recursos del *primer tramo* se deberá presentar evidencia de que existe un Acuerdo Gubernativo el cual crea el DNCF. Para el desembolso del *segundo tramo* se deberá presentar evidencia de la emisión por parte del DNCF de los criterios para optimizar las inversiones de los fondos sociales en los municipios. En esta línea, se establecerán criterios comunes para la selección de beneficiarios y de proyectos, y se uniformizarán los costos de los proyectos. Por último, en el *tercer tramo*, se condicionará el desembolso a la presentación de evidencias de que la programación de los fondos sociales del año 2007, en al menos los municipios priorizados por la estrategia Guate Solidaria responde a los criterios establecidos por el DNCF.

## **2. Componente 2. Sistema de seguimiento y evaluación de la política social**

- 2.23 Este componente tiene por objetivo avanzar en el establecimiento de un sistema de gestión del gasto social orientado a resultados, estableciendo claramente los indicadores de desempeño por sectores que permita medir el logro de esos resultados. Para ello, condiciona los desembolsos a acciones de diseño e implantación de un sistema nacional de indicadores.
- 2.24 **Condiciones para los desembolsos.** Para desembolsar los recursos del *primer tramo* se requiere presentar evidencia de los diagnósticos institucionales sobre indicadores para conformar el Sistema Nacional de Indicadores (SNI). Para desembolsar los recursos del *segundo tramo*, se deberá presentar evidencia del avance del Plan de Trabajo conjunto entre el Prestatario, SEGEPLAN y el INE

para identificar indicadores de resultados en por lo menos el MINEDUC y el MSPAS. Para desembolsar los recursos del *tercer tramo*, se deberá presentar evidencia que demuestre que el presupuesto del MSPAS y del MINEDUC del año 2007 fue elaborado vinculando metas con asignaciones presupuestarias.

### **3. Componente 3. Priorización, protección y seguimiento de programas sociales**

- 2.25 El objetivo de este componente es establecer un sistema de gestión por resultados de los sistemas de educación, salud y nutrición en el país. Para esto se ha acordado la utilización de un número limitado de indicadores de tipo intermedio con metas anuales hasta el año 2007. Existe alta probabilidad de que, si se logran las metas intermedias, se obtendrán importantes impactos en la mejoría de indicadores de resultado final en el ámbito social (por ejemplo, tasa de mortalidad materno infantil, cobertura y retención escolar, etc.). La condición de desembolso de los recursos de cada tramo será haber cumplido con las metas establecidas en el año anterior al momento de desembolso. Se han estimado también los montos de gasto público que se requerirá en cada sector mencionado para lograr las metas establecidas. Por lo tanto, como condición adicional para desembolsos, el gobierno se comprometerá a asignar, proteger y ejecutar en el presupuesto los recursos para el logro de las metas establecidas. Dada la prioridad que el gobierno le asigna a estos programas se espera que la protección y ejecución presupuestaria sea sostenible en el mediano y largo plazo. En el Anexo I se presenta las metas acordadas. En el Anexo II se presenta una lista de los rubros a protegerse.
- 2.26 Para el sector educación se ha decidido proteger el programa “Salvemos el Primer Grado”, que tiene por objetivo mejorar la calidad de la educación en primaria.
- 2.27 Para el sector salud se seleccionó el programa de extensión de cobertura de servicios de salud. La protección presupuestaria aseguraría que se cumplan las metas, las mismas que se orientan principalmente a mejorar las condiciones de salud de la población más pobre, en especial de las madres y niños.
- 2.28 Para mejorar la situación nutricional de los niños menores de cinco (5) años, se protegerá el gasto público correspondiente al programa “Creciendo Bien” que coordina la SOSEP. Dicho programa tiene un modelo innovador de autogestión impulsado por mujeres, la cual se concibe como agente de cambio para mejorar el estado nutricional de sus hijos y de la comunidad. Este modelo lo ha estado implementando exitosamente la Fundación del Azúcar en 72 comunidades de 22 municipios de la costa sur durante los últimos 3 años. El programa identifica a las familias con niños desnutridos a través de las organizaciones comunitarias y de las mujeres que son capacitadas como monitoras nutricionales y el Ministerio de Salud provee la atención a los niños desnutridos. Las monitoras apoyan y educan a las madres en aspectos de nutrición, consumo de alimentos nutritivos, higiene, salud preventiva y otros temas relevantes.

## **C. Dimensionamiento del financiamiento**

- 2.29 El préstamo sería por un monto total de US\$100 millones y tendrá las condiciones financieras para préstamos de capital ordinario. Del total del préstamo, hasta la suma de US\$72,2 millones se beneficiará de la Cuenta de Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI), de acuerdo a la solicitud presentada por las autoridades guatemaltecas. El monto del préstamo se considera adecuado y es proporcional con el nivel y dificultad de las medidas de políticas que se van a implantar. En este sentido, el Programa acompaña un cambio sustancial en la política social en Guatemala, ya que constituye el primer esfuerzo integral en el país para focalizar la inversión social en las comunidades rurales más pobres. Asimismo, el monto se justifica por las siguientes razones: (i) el ahorro de recursos que se espera obtener al mejorar la eficiencia del sistema de educación primaria, de salud y de nutrición, por ejemplo, sólo en educación, con las acciones contempladas en el presente Programa, se estima reducir las pérdidas por repetición y deserción alrededor de US\$6 millones en los próximos tres años; (ii) las mejoras en la focalización de la inversión social que se realizan principalmente a través de los fondos sociales; y (iii) la protección presupuestaria que se dará a programas sociales prioritarios en Guatemala supera los US\$100 millones (ver Anexo II).

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario y organismo ejecutor**

- 3.1 El préstamo será concedido a la República de Guatemala, y los recursos del financiamiento pasarán al Tesoro de la Nación. El organismo ejecutor será el MINFIN, el cual contará con el apoyo técnico y operativo de SEGEPLAN y deberá velar por la administración, seguimiento y evaluación general del Programa y será el principal interlocutor con el Banco.
- 3.2 Como ejecutor del Programa, el MINFIN con el apoyo de SEGEPLAN, tendrá las siguientes funciones: (i) coordinar la ejecución de las actividades previstas en el desarrollo del Programa; (ii) velar por el cumplimiento de las condiciones que se indican en la matriz de políticas y de metas físicas y financieras; (iii) procurar la adecuada coordinación de las entidades participantes, así como por la oportuna expedición de las medidas necesarias para el cumplimiento de los resultados esperados; (iv) asignar oportunamente los recursos a los programas protegidos; y (v) el seguimiento de la ejecución financiera y física del Programa.
- 3.3 El MINFIN, con el apoyo de SEGEPLAN, presidirá un Comité de Coordinación integrado por representantes de los Ministerios de Educación, de Salud, SEGEPLAN, la SOSEP y los Directores de las Oficinas de Presupuesto y de Planificación de los ministerios sectoriales.

#### **B. Ejecución y administración del Programa**

- 3.4 Los Ministerios de Educación, de Salud, la SEGEPLAN y la SOSEP serán responsables de llevar a cabo las acciones en sus áreas de intervención que apoya este Programa y que están reflejadas en la Matriz de Políticas. El MINFIN a través de la Dirección de Crédito Público (DCP), y con el apoyo técnico de SEGEPLAN, será responsable de la administración, seguimiento técnico y evaluación general del Programa, para lo cual deberá: (i) recopilar y presentar al Banco la información requerida y los medios de verificación para la autorización del desembolso de los recursos de cada tramo; (ii) actuar como interlocutor técnico principal del gobierno frente al Banco; (iii) administrar los recursos financieros de rápido desembolso de conformidad con las normas del Banco para los préstamos sectoriales; (iv) preparar los informes requeridos para las visitas de las misiones del Banco y un informe final de evaluación del Programa; y (v) supervisar la consecución de metas y la asignación y protección presupuestaria acordadas (ver Anexo I y Anexo II).
- 3.5 El prestatario será responsable de: (i) mantener, por intermedio del Organismo Ejecutor, los registros contables y financieros relacionados con el uso de los recursos del financiamiento y demostrar que los recursos fueron utilizados para los propósitos del préstamo (reformas, cambios de política, etc.); (ii) mantener la documentación que soporta los desembolsos efectuados, así como el soporte de documentación sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas para los desembolso de cada tramo, en cumplimiento con lo establecido en el documento de préstamo, esta información deberá estar disponible para eventuales inspecciones del Banco y/o de los auditores externos; (iii) preparar y presentar al Banco las



solicitudes de desembolsos; y (iv) en caso de requerirse, la preparación de los estados de cuenta sobre el uso de los recursos. Asimismo, el prestatario deberá mantener cuentas bancarias específicas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y presentará al Banco evidencia de la apertura de dichas cuentas como requisito previo al primer desembolso. El Banco se reserva el derecho de solicitar al Prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, auditados por auditores independientes elegibles al Banco, de acuerdo con términos de referencia aprobados por el Banco.

- 3.6 Asimismo, se han designado diferentes unidades responsables dentro de la entidades sectoriales que participan en el Programa. En el MINEDUC, la unidad responsable será la Oficina de la Viceministra Técnica de Educación, en el MSPAS, la Oficina del Ministro de Salud, en SEGEPLAN, la Subsecretaría de Políticas Sociales y Sectoriales, y en la SOSEP, la Oficina de la Secretaría.
- 3.7 La coordinación nacional de la implementación de la estrategia Guate Solidaria corresponderá a SEGEPLAN, quien constituirá una Secretaría Ejecutiva, la que estará apoyada por un Comité Técnico Nacional. Dicho comité estará integrado por los representantes de las entidades públicas que proporcionarán la oferta programática a nivel territorial. Como miembro estable de esta instancia se incorporará la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). Cuando corresponda, se conformarán Comisiones Técnicas de trabajo por área de acción, lo cual impulsará la coordinación interinstitucional. En los departamentos participantes se generará una instancia de coordinación, liderada por el Gobernador que tendrá como Secretaría Técnica a la delegación departamental de SEGEPLAN y participarán los delegados sectoriales y alcaldes de los municipios participantes.
- 3.8 A fin de apoyar la ejecución del Programa se cuenta con el apoyo de dos cooperaciones técnicas no reembolsables. La primera, ya aprobada, con un saldo disponible de US\$675.000 (ATN/SJ-7579), con la cual se financiarían las siguientes actividades: (i) el diseño e implementación del RIB; (ii) el diseño de mecanismos de auditoría social; (iii) los modelos de intervención comunitaria que se utilizarían; y (iv) la elaboración del Reglamento Operativo para la implementación de la estrategia. Asimismo, se financiaría el apoyo de recursos humanos necesarios para implementar la estrategia tales como: (i) un asesor técnico para la Subsecretaría de Planificación y Programación de SEGEPLAN; y (ii) personal profesional para coordinar y encargarse del seguimiento de la estrategia y registro de beneficiarios a nivel Departamental en apoyo a SEGEPLAN. La segunda cooperación técnica por US\$350.000 se espera aprobar en diciembre de 2004 para financiar el diseño de la evaluación, la definición de grupos de control y el levantamiento de la línea de base en las comunidades que constituyen el grupo de control.

### **C. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.9 El período de ejecución será de aproximadamente 24 meses. De aprobarse el Programa en diciembre de 2004, se estima que el primer desembolso de US\$30 millones se realizará en el primer trimestre de 2005, después de que se dé la aprobación legislativa del préstamo. De cumplirse las condiciones del caso, el

segundo desembolso, de US\$30 millones, se realizaría durante el primer trimestre de 2006 y el tercer desembolso de US\$40 millones el primer trimestre de 2007. El desembolso de cada tramo está condicionado al cumplimiento de las condiciones contenidas en la Matriz de Políticas (capítulo V) las cuales estarán reflejadas en el contrato de préstamo.

#### **D. Seguimiento y evaluación**

- 3.10 Se ha acordado con el gobierno indicadores de resultado y de impacto, que se espera lograr con base a las medidas propuestas en la Matriz de Políticas, y en la Matriz de Metas y de Protección Presupuestaria. Con respecto a la implementación de Guate Solidaria, se efectuará el monitoreo y evaluación siguiendo la evolución de un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida en el ámbito familiar y comunitario, así como de gestión en el ámbito municipal (ver cuadro I.1)<sup>11</sup>. La información necesaria sobre estas condiciones mínimas para construir la línea de base se levantará al momento de iniciarse la intervención cuando se recoja información sobre las familias beneficiarias del Programa, mediante el RIB.
- 3.11 Dado el carácter innovador de la estrategia Guate Solidaria en el país, se tiene previsto dejar las condiciones establecidas para realizar una evaluación de impacto 2 años después de iniciadas las intervenciones en las comunidades de los municipios priorizados. Con este propósito, se financiaría el diseño de una metodología de evaluación experimental dirigida a determinar si la estrategia tuvo los efectos deseados sobre las familias y las comunidades que se hayan beneficiado durante por lo menos 2 años de las intervenciones integrales. Como se ve la necesidad de aislar las intervenciones de otros factores ajenos a los previstos, se estima necesario realizar esta evaluación utilizando grupos de control que sean comparables y que permitan estudiar la situación en por lo menos dos momentos, cuando se establezca la línea de base de las primeras 100 comunidades que serán atendidas y 2 años después de iniciadas las intervenciones en dichas comunidades. Con este propósito deberán seleccionarse las 100 comunidades con condiciones comparables, pero que se prevé que se beneficiarán de las intervenciones no antes de los dos años de iniciada la implementación de la estrategia en las comunidades intervenidas.
- 3.12 Con respecto al Componente 3, Priorización, Protección y Seguimiento de Programa Sociales, se acordaron indicadores y metas anuales que medirán el impacto del Programa sobre el desarrollo del capital humano y reducción de la pobreza en los municipios priorizados. El seguimiento y consecución de estas metas para los años 2005, 2006 y 2007 (ver Anexo II y III) significará que el Gobierno de Guatemala está avanzado en sus objetivos de reducción de la pobreza.

---

<sup>11</sup> Elementos centrales del diseño de la estrategia de la intervención integral Guate Solidaria, SEGEPLAN, Septiembre 2004.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad técnica e institucional**

- 4.1 Con relación a la viabilidad técnica de las medidas establecidas como condiciones en los tres tramos, todas ellas han sido acordadas con las instituciones responsables de su cumplimiento. Existe el firme compromiso del Gobierno de Guatemala de realizar los esfuerzos necesarios para su cumplimiento, lo que está reflejado en la Carta de Política Sectorial, que se encuentra en preparación.
- 4.2 Con respecto a la viabilidad institucional, tanto el MINFIN como los Ministerios de Educación, de Salud y la SOSEP están capacitados para coordinar y cumplir con las condiciones establecidas para el desembolso de los recursos en los tres tramos. Asimismo, tienen la capacidad institucional y técnica para cumplir con las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas, así como con las metas e indicadores intermedios. Con respecto a SEGEPLAN, para que cumpla satisfactoriamente su rol de coordinador en el diseño e implementación de la estrategia Guate Solidaria, se le apoyará mediante recursos de cooperación técnica. Por otro lado, para apoyar el cumplimiento de condiciones para el desembolso de los recursos del segundo y tercer tramo, se están preparando cooperaciones técnicas tanto con recursos FOE (ver párrafo 3.8) como con recursos del Fondo Japonés.

### **B. Impacto social y ambiental**

- 4.3 Se espera que el Programa tenga un fuerte impacto social, al apoyar los esfuerzos del gobierno para focalizar las intervenciones sociales hacia los sectores de la población más desfavorecidos y establecer una estrategia de reducción de la pobreza -Guate Solidaria- que comprenda el seguimiento y monitoreo de las familias.
- 4.4 **Equidad de género y étnica.** El diseño final de la estrategia Guate Solidaria, condición requerida para desembolsar los recursos del primer tramo, contemplará medidas para asegurar el cumplimiento de los derechos de las mujeres y pueblos indígenas que se benefician de las intervenciones. Asimismo, como parte de los esfuerzos por reducir los altos niveles de desnutrición en las comunidades más aisladas, se apoyará a las organizaciones comunitarias existentes y se formarán como monitoras a mujeres líderes de la comunidad, quienes trabajarán coordinadamente con los centros de salud para apoyar a otras mujeres en distintos ámbitos y promover su participación en la toma de decisiones. Asimismo, las mujeres embarazadas y lactantes recibirán atención para prevenir problemas de salud o muertes prematuras. Por otra parte, quedarán servicios y capacidades instaladas en las comunidades que les permitirá tener acceso a oportunidades de desarrollo. Las intervenciones en las comunidades participantes tendrán pertinencia cultural y considerarán las distintas lenguas en su atención.
- 4.5 Por sus características generales, el Programa no tendrá un impacto ambiental directo. Asimismo, se efectuó principalmente una evaluación de los impactos indirectos del Programa, los cuales se refieren al manejo de los residuos

hospitalarios, para lo cual los servicios de extensión de cobertura incorporarán las reglamentaciones vigentes.

**C. Clasificación PTI y SEQ**

- 4.6 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe del Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Por ser un programa sectorial de políticas no califica como Proyecto Orientado a la Reducción de la Pobreza (PTI).

**D. Beneficios**

- 4.7 Entre los beneficios esperados se resaltan los siguientes: (i) mejorar la gestión del gasto público, así como la planificación y focalización del gasto social en los sectores más pobres y vulnerables; (ii) mejorar la inversión en capital humano, asegurando servicios básicos de educación, salud y seguridad alimentaria y nutricional en municipios y comunidades marginados del progreso y excluidos de beneficios y programas sociales que son clave para su desarrollo; (iii) mejorar la capacidad de respuesta del sector público y la prestación de servicios básicos considerando las distintas culturas de los pueblos atendidos; (iv) asegurar que los programas sociales más críticos para la atención de la población vulnerable en el sector rural, dispongan de los recursos presupuestales necesarios para cumplir con las metas establecidas, las cuales son consistentes con las Metas del Milenio; y (v) implantar un esquema de gestión por resultados derivado del establecimiento de metas anuales por sector, el cual concentrará la atención de los tomadores de decisión sobre los problemas más acuciantes y su resolución y sobre las poblaciones más pobres del país.

**E. Riesgos**

- 4.8 La estrategia Guate Solidaria es una iniciativa del presente gobierno para que los servicios sociales y el gasto social estén focalizados en los sectores más pobres de la población. La estrategia tiene un carácter integral e intenta ofrecer respuestas a los problemas críticos que constituyen barreras para la inclusión social de las familias que viven en extrema pobreza. Por lo tanto, es necesario asegurar la participación coordinada de las diferentes instituciones. Para minimizar este riesgo, el Programa formalizará, mediante acuerdos ministeriales, los compromisos que deberán asumir las entidades sectoriales, entre las cuales se encuentra educación, salud, los fondos sociales de inversión y la SOSEP. A fin de asegurar que SEGEPLAN cumpla con su rol de coordinador en forma eficiente, se le proporcionará recursos de cooperación técnica, para fortalecer la capacidad técnica y operativa de la Subsecretaría de Políticas Sociales de SEGEPLAN.
- 4.9 Asimismo, dada la situación de las finanzas centrales, uno de los principales riesgos sería las restricciones fiscales adicionales que pueden afectar la asignación de recursos necesarios hacia las áreas sociales y comprometer el logro de las metas físicas intermedias y por lo tanto, los logros esperados a mediano y largo plazo del Programa. Las medidas y reformas propuestas no conllevan aprobación legislativa.

Por otro lado, las medidas e intervenciones que el Programa apoya tienen la más alta prioridad en el Plan de Gobierno.

- 4.10 **Sostenibilidad.** La sostenibilidad de las políticas y reformas que impulsa el Programa se garantiza porque existe un consenso político en todos los niveles de estados sobre la necesidad de implantar políticas focalizadas para reducir la extrema pobreza, que se expresa en la estrategia Guate Solidaria. A su vez, esta estrategia está sustentada en programas que implementan con mucho éxito los Ministerios de Educación y Salud dentro de sus planes sectoriales. Por otro lado, esta estrategia facilitará los mecanismos de coordinación de los distintos sectores (servicios, programas y beneficios), lo cual permitirá ofrecer una respuesta pública integral a nivel territorial. Por último, se considera que el fortalecimiento de la gestión a nivel municipal y comunitario es otro factor crítico para garantizar la sostenibilidad de la estrategia.

## V. MATRIZ DE POLÍTICAS

Problema	Acción	Impacto	Condicionalidades para los desembolsos		
Entorno macro–económico estable			Primer tramo	Segundo tramo	Tercer tramo
Crecimiento insuficiente, débil situación fiscal y baja gobernabilidad ponen en riesgo estabilidad macroeconómica y la efectividad de las políticas sociales para reducir pobreza y exclusión.	Mantener una estabilidad y un crecimiento económico que favorezcan la ejecución de los programas para la reducción de la pobreza.	Entorno macroeconómico estable.	Mantenimiento de un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.		
Componente 1. Implementación de la Estrategia de Protección Social Guate Solidaria.					
El 57% de los guatemaltecos son pobres y el 21,5% viven en condiciones de extrema pobreza. La pobreza es mayormente indígena y rural. El 72% de los habitantes en zonas rurales viven en pobreza.	Implementar una estrategia de intervención integral dirigida a las familias residentes en comunidades rurales, prestando especial atención a las familias con niños y niñas menores de 5 años de edad desnutridos.	Reducir la extrema pobreza en comunidades exclusivamente rurales de los Municipios con más alta vulnerabilidad alimentaria, focalizada.	- Evidencia del diseño de la estrategia Guate Solidaria y del Plan de Acción para la implantación inicial en municipios priorizados.  - Evidencia de la designación de SEGEPLAN como responsable de la coordinación de la estrategia Guate Solidaria y de la asignación de los recursos humanos necesarios para facilitar dicha coordinación.	- Evidencia de la implantación de la fase inicial de Guate Solidaria basado en el sistema de Registro Integrado de Beneficiarios (RIB). - Diseño de un Plan de Acción para ampliar la estrategia de Guate Solidaria a municipios priorizados.	- Presentación de un informe con los resultados de las intervenciones realizadas en las comunidades atendidas durante por lo menos dos (2) años de la implantación de la estrategia Guate Solidaria y además, un estado de avance de las intervenciones en los restantes municipios adicionales priorizados, el cual esté basado en el RIB.
1.1 Sector educación					
El país presenta altas tasas de repitencia y deserción, especialmente en 1 <sup>er</sup> y 2 <sup>do</sup> grado.  Se desconoce la localización	- Mejorar las tasas de promoción y permanencia en 1 <sup>er</sup> y 2 <sup>do</sup> grado de primaria a través del programa “Salvemos el Primer Grado”. - Realizar un mapeo	Mayor número de niños terminan la primaria y se ahorran significativos recursos públicos.  Se cuenta con	- Plan para la implementación del programa “Salvemos el Primer Grado” incorporando su estrategia de focalización en los municipios priorizados por Guate Solidaria.  - Evidencia del diseño del	- Evidencia de la implantación del programa “Salvemos el Primer Grado” con especial referencia en los municipios priorizados. - Evidencia de la realización del Censo en al menos los municipios Guate Solidaria.	- Informe final sobre los resultados a la fecha del programa “Salvemos el Primer Grado”.  - Presente evidencia de la puesta en vigencia de la normativa única de

Problema	Acción	Impacto	Condicionalidades para los desembolsos		
y número de escuelas, docentes, y la necesidad y calidad de la infraestructura escolar y estado de mantención, lo que impide dar atención a la demanda de cobertura y calidad.	del sector educativo, con información sobre la localización, número de escuelas, docentes, alumnos y calidad de infraestructura.	estadísticas oportunas y confiables para la toma de decisiones que permitan focalizar las inversiones en infraestructura escolar y fortalece la rectoría del MINEDUC en este campo.	Censo de infraestructura escolar.	- Evidencia de la elaboración de una normativa única en infraestructura física escolar.	infraestructura y equipamiento escolar.  - Publicación de los resultados del catastro físico-educativo.
<b>1.2 Sector salud</b>					
El país presenta importantes problemas de cobertura de servicios básicos de salud, especialmente en los municipios más pobres del país con concentración de población rural e indígena, situación que se traduce en un alto perfil de morbi-mortalidad materno e infantil por causas evitables y prevenibles.	Orientar el gasto del MSPAS a la ampliación y mejoramiento de la cobertura de servicios básicos de salud de esta población objetivo, principalmente a través de convenios con Organizaciones No Gubernamentales (ONG).	Mejorar las condiciones de salud de la población más pobre del país, principalmente de las madres y niños que viven en situación de marginalidad social.	- Presentación de la propuesta técnica para la extensión y mejoramiento de la cobertura básica de servicios de salud, así como para el diseño de su sistema de seguimiento y evaluación.	- Evidencia de la ampliación y mejora de la cobertura del PBSS a un parcial de 250.000 beneficiarios residentes en los municipios focalizados por Guate Solidaria.  - Evidencia de la implantación del Sistema de Seguimiento y Evaluación en el MSPAS.	- Evidencia de la ampliación y mejora de la cobertura del PBSS, mediante su concentración en las prestaciones más costo efectivas y el mejoramiento de la calidad del conjunto de servicios básicos a un total de 500.000 beneficiarios residentes en los municipios focalizados por Guate Solidaria. - Entrega del Informe de Evaluación Inicial del Sistema de Seguimiento y Evaluación sobre la gestión de procesos y los resultados logrados con la ampliación y mejoramiento de la cobertura básica de servicios de salud.

Problema	Acción	Impacto	Condicionalidades para los desembolsos		
1.3 Seguridad alimentaria y nutrición					
Guatemala presenta uno de los peores indicadores de desnutrición (tasa de crecimiento insuficiente del 44% entre la totalidad de los niños menores de cinco (5) años, siendo mayor entre los niños pertenecientes a: (i) el quintil más pobre (62%) que los del quintil superior (16%); (ii) el área rural (51%) que los del área urbana (32%); y (iii) los pueblos indígenas (58%) que los no indígenas (33%).	Implantación de estrategia y programas con modelo de atención integral dirigidos a familias con niños desnutridos menores de cinco (5) años.  Programas de alimentación en todas las escuelas rurales de los municipios participantes.	Los programas de alimentación y nutrición están focalizados en la población más vulnerable, mejorando su impacto al actuar de manera integral, mejorando los niveles de nutrición de la población pobre.	- Evidencia del diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo de la situación alimentaria y nutricional del Programa Creciendo Bien. - Evidencia del inicio de la ejecución de intervenciones integrales con las familias de niños desnutridos menores de cinco (5) años en comunidades de por lo menos 2 municipios rurales priorizadas por Guate Solidaria.	- Informe de resultados intermedios de beneficiarios atendidos en los municipios priorizados, basado en el sistema RIB (ver Anexo I).	- Informe de resultados de las intervenciones en los niños, familias y comunidades beneficiarias, basado en el sistema RIB (ver Anexo I).
1.4 Fondos sociales					
A pesar de que el 46% de la inversión social es realizada por los fondos de inversión social, no hay coordinación entre ellos, hay duplicación de esfuerzos, hay una baja coordinación con los gobiernos locales y ministerios de línea.	Crear un Directorio de Fondos Sociales para coordinar esfuerzos y mejorar el impacto de la inversión, así como priorizar la atención en la población más pobre, bajo la estrategia Guate Solidaria, de los principales fondos sociales.	- Bajo la dirección y supervisión del Gabinete Social, se coordina la programación de las inversiones de los fondos de inversión y mejora la coordinación con el MINEDUC y el MSPAS. - Mejorar la rentabilidad social de las inversiones.	- Evidencia del Acuerdo Gubernativo que establece el Directorio Nacional de Coordinación de Fondos Sociales (DNCF).	- Evidencia de la emisión por parte del DNCF de los criterios para optimizar las inversiones de los fondos sociales en los municipios.	Evidencia que demuestre que la programación de los fondos sociales del año 2007, en al menos los municipios priorizados por la estrategia Guate Solidaria, responde a los criterios establecidos por el DNCF.
Componente 2. Sistema de seguimiento y evaluación de la política social					
No se conocen los resultados de los programas sociales, limitando la capacidad de adoptar las medidas correctivas pertinentes.	Diseñar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política social y de los programas sociales.	Contar con información pertinente del impacto de los programas sociales e insumos para mejorar dichos programas.	- Evidencia de los diagnósticos institucionales sobre indicadores para conformar el Sistema Nacional de Indicadores (SNI).	- Evidencia del avance del plan de trabajo conjunto entre el Banco, el Prestatario y SEGEPLAN, para identificar indicadores sociales en por lo menos el MINEDUC y el MSPAS.	- Presente evidencia que demuestre que el presupuesto del MSPAS y del MINEDUC del año 2007 fue elaborado vinculando metas con asignaciones



Problema	Acción	Impacto	Condicionalidades para los desembolsos		
					presupuestarias.
<b>Componente 3. Priorización, Protección y Seguimiento de Programas Sociales</b>					
Frente a una difícil situación fiscal, los programas sociales prioritarios pueden sufrir recortes presupuestales.	Establecer indicadores y metas financieras para los programas prioritarios.	Asegurar niveles mínimos de gasto.	Línea de base definida y metas acordadas para el segundo tramo y tercer tramo (ver Anexo I y II), en lo que concierne a los programas sociales priorizados.	Evidencia del cumplimiento de metas programadas desde el primer tramo (ver Anexo I y II).	Evidencia del cumplimiento de metas programadas desde el primer tramo (ver Anexo I y II).