

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

GUATEMALA

21 DE SEPTIEMBRE DE 2004

Título del proyecto: Programa de Mejoramiento en la Calidad del Gasto Social
Número de proyecto: GU-0175
Equipo de Proyecto Juan Manuel Fernández, Jefe de Equipo de Proyecto, Gustavo Cuadra, Gustavo Zuleta, María Teresa Traverso y Claudia Cox (RE2/SO2); Nohora Alvarado (COF/CGU); Javier Cayo (LEG/OPR); y Jorge Shepherd (consultor).
Jefe de División: Christian Gómez-Fabling
Fecha del Esquema de Proyecto: 15 de octubre de 2003
Prestatario: República de Guatemala
Organismo ejecutor: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)/Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
Plan de financiamiento: BID (CO): US\$100,0 millones
Primer tramo: US\$ 30,0 millones
Segundo tramo: US\$ 30,0 millones
Tercer tramo: US\$ 40,0 millones
Fechas tentativas: Comité de Préstamos: 9 de septiembre de 2004
Directorio: 1 de diciembre de 2004
PTI: No.
SEQ Sí.

I. ANTECEDENTES

A. Contexto macroeconómico y fiscal

- 1.1 Si bien el crecimiento de la economía alcanzó, en promedio, tan sólo el 2,1%, del Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos cuatro años, Guatemala ha llevado a cabo avances significativos en la estabilización de su economía, en la apertura comercial y en la reforma del sector financiero. Ha implantado de manera disciplinada su política monetaria y ha logrado cumplir las metas de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (el último acuerdo venció en marzo de 2004).
- 1.2 La política fiscal se ha mantenido dentro del objetivo de minimizar los déficit fiscales, lo que, hasta el año 2004, se ha logrado en forma significativa. En particular, es destacable la contención del gasto ocurrida en 2003, hecho inusual para un año electoral, lo que permitió cumplir las metas del programa acordado con el FMI. No obstante, después del paquete fiscal de 2001, que elevó la carga tributaria hasta 10,6% del PIB en 2002, no se volvieron a realizar esfuerzos para

aumentar los ingresos tributarios. Más aún, la declaración de inconstitucionalidad, en febrero de 2004, del Impuesto sobre las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) ha enfrentado a la nueva Administración con la inminente pérdida de más de un punto del PIB en recaudación tributaria.

- 1.3 Para la presente administración es prioritario lograr un aumento importante de los ingresos tributarios. Las nuevas autoridades presentaron al Congreso, un paquete tributario que incluye aumentos en la base tributaria, el incremento de algunos tributos y la eliminación de ciertas exenciones. Sin embargo, los ingresos tributarios que se estiman alcanzar con el paquete tributario aprobado no compensan las pérdidas de recursos por la eliminación del IEMA. Como resultado, para el año 2004 se estima un déficit fiscal de alrededor del 2,5%.
- 1.4 **Perspectivas 2004-2005.** Para el 2004, la tasa de crecimiento del PIB no superaría el 2,6%, inferior a la tasa prevista en los Acuerdos de Paz como necesaria para el desarrollo del país. Para el 2005 se espera una tasa de crecimiento cercana a 3%. La continuación de la disciplina macroeconómica permitirá un aumento del endeudamiento interno y externo a costos moderados para financiar parte del aumento de los gastos sociales.
- 1.5 El gobierno se encuentra dialogando con el FMI sobre la posibilidad de firmar un Acuerdo de Contingencia. Al respecto, una misión del FMI visitará el país a principios de septiembre de 2004 para revisar con las autoridades la situación macroeconómica y sus principales variables, y acordar nuevas metas. Se espera que el principal tema sea la frágil situación fiscal, que se refleja en una presión tributaria para el año 2004 de sólo 9,4% del PIB, la más baja de América Latina.

B. El perfil social de Guatemala

- 1.6 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 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 pobreza¹, 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). 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 aquellos que no hablan español. Mientras aproximadamente 8 de cada 10 indígenas son pobres, sólo 4 de cada 10 no indígenas están en esa situación.

1.1 _____

¹ Persona cuyo nivel de consumo se encuentra por debajo de US\$1 por día.

- 1.7 El tamaño promedio del hogar en Guatemala es de cinco personas, aunque los hogares afectados por la extrema pobreza presentan un promedio de ocho miembros².
- 1.8 En general, las políticas sociales y prácticas culturales no han favorecido a las niñas y mujeres, lo cual se traduce en una menor participación de las niñas en el sistema escolar, particularmente si son pobres e indígenas. Comparado a 18% de los niños indígenas, un tercio de las niñas indígenas no están matriculadas en la escuela primaria. Por otra parte, sólo el 14% de las mujeres 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 materna y de los hijos. Asimismo, la mujer tiene menos poder en la toma de decisiones a nivel comunitario y con frecuencia, por razones culturales, carecen del derecho de herencia de la tierra.

C. Características del gasto público y social

- 1.9 **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 período 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.
- 1.10 **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)³. Esto se debe en parte al bajo nivel del gasto público total.
- 1.11 **Sector educativo.** 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^{er}-6^{to} grado) (66%). El segundo rubro en importancia, lo constituyen los gastos centrales de administración (9,6%); el nivel pre-primaria recibe el 7,7%, la educación básica el 6,9% y la educación diversificada (7^{mo}-9^{no} 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.

1.1 _____

² Perfil de la Pobreza en Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, 2000.

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

- 1.12 **Sector salud.** El gasto en salud es muy bajo, está mal distribuido y responde a un modelo curativo. Los Servicios de Atención Primaria de Salud (SIAS) 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 de puestos y centros de salud no corresponde al perfil de morbilidad de la población. La mayor parte de los recursos del sector salud están dedicados a la curación y no a la prevención de la salud. Asimismo, el patrón de utilización de hospitales no corresponde a la distribución de la población. 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.
- 1.13 **Asistencia y protección social.** Los programas de asistencia social están fragmentados y su impacto es reducido. Existen cerca de 40 programas administrados por múltiples agencias (Ministerio de Educación, Salud, Economía, Fondos Sociales, etc.) duplicándose, en muchos casos, los esfuerzos de estas instituciones. Los programas realizan una deficiente priorización de beneficiarios ya que los no pobres reciben el 42% del gasto. Por ejemplo, casi el 70% de los recursos de becas escolares⁴ son recibidos por los no pobres. El impacto redistributivo del gasto en protección social no es favorable, ya que los pobres reciben beneficios inferiores que el promedio del resto de la población.

D. Problemática de los sectores sociales y prioridades del gobierno

- 1.14 **Sector 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 pre-escolar 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 2 de cada 10 jóvenes se inscribieron para recibir la educación básica y 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.
- 1.15 **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

1.1 _____

⁴ Son 7 programas (becas y útiles escolares) a estudiantes en escuelas primarias y secundarias, que se focalizan en niñas y en áreas rurales.

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 siguiente⁵. Esta ineficiencia trae graves consecuencias para el país, ya que sólo en el año 2001, para el nivel primario se pudo observar que⁶: (i) el 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.

- 1.16 **Infraestructura escolar.** Con relación a la 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, Fondo Nacional para la Paz, 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.
- 1.17 De acuerdo al Plan Nacional de Educación 2004-2007, para lograr la universalización de la educación pre-escolar y primaria se expandirán 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. 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.
- 1.18 **Sector 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 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

1.1

⁵ Se calcula que de cada diez niños, ocho entran a la escuela, sólo cuatro terminan el tercer grado, tres pasan al sector y, en promedio, menos de uno es promovido al nivel secundario.

⁶ Rubio, Fernando. Situación de la educación en América Latina y Guatemala. Proyecto MEDIR/USAID, Guatemala, 2002.

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.

- 1.19 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.
- 1.20 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.
- 1.21 En este contexto, la principal prioridad del MSPAS es la ampliación y mejoramiento de la cobertura de servicios básicos de salud hacia esta población objetivo, 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.
- 1.22 **Asistencia y protección social.** En general, los programas de asistencia y protección social están adscritos a muy diversas entidades públicas sin articularse entre sí o coordinar sus acciones. En el campo de la asistencia social, se incluyen una variedad de pequeños programas dirigidos a los grupos más vulnerables (niños, jóvenes, tercera edad, discapacitados, mujeres rurales, etc.) y diversos subsidios, entre los cuales están los de tarifa de energía eléctrica, vivienda, fertilizantes, colegios no públicos, transporte escolar y otros.
- 1.23 Los programas preventivos y que suelen tener un gran impacto en la reducción de factores de riesgos asociados a la pobreza, como es por ejemplo “Hogares Comunitarios”, tiene una cobertura inferior a los 20 mil niños y no tiene capacidad ni mecanismos para hacer seguimiento de los beneficiarios ni medir su impacto. Programas críticos en la reducción de pobreza, que corresponden al ámbito educativo y agrícola no llegan a la población rural más pobre. En muchos casos la incidencia del gasto público en protección social es regresiva, calculándose que casi la mitad de los recursos públicos en protección social llegan al quintil más alto de ingreso, mientras que la población en el primer quintil recibe sólo el 8%. Por otra parte, la falta de coordinación entre los programas

genera duplicación de esfuerzos en algunos casos, la exclusión de las familias más vulnerables.

- 1.24 **Inversión social.** El Fondo de Inversión Social (FIS) y Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), han logrado expandir la infraestructura en el área rural, pero también manifiestan debilidades en términos de la focalización en la población más pobre, llegando principalmente los recursos a aquellas comunidades más organizadas. 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. Por otra parte, durante el proceso de priorización de las operaciones no se contemplan mecanismos para involucrar activamente y promover la participación de los miembros de la comunidad, lo cual repercute en la falta de manutención de las obras y un bajo control social durante la ejecución.
- 1.25 **Seguridad alimentaria y nutricional.** Uno de los más graves problemas asociados a la pobreza es la desnutrición tanto crónica (retraso en el crecimiento), como global (bajo peso para la edad), a pesar de que estas cifras han mejorado en los últimos 15 años. En Guatemala, 4 de cada 10 niños menores de cinco (5) años sufren de desnutrición crónica y en el caso de la población indígena, la incidencia es casi el doble de la observada en la población no indígena (57,0% vs. 31,4%). Los mayores índices de desnutrición se presentan en las regiones suroccidental y noroccidental 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%).
- 1.26 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 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 pre-escolares 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)⁷.

E. Estrategia Guate Solidaria

1.1

⁷ Estudio sobre la Pobreza en Guatemala, Banco Mundial, 2002.

- 1.27 Para enfrentar esta problemática, el Gobierno de Guatemala ha iniciado el proceso de preparación de una estrategia de reducción de la pobreza y protección social en comunidades rurales de municipios con mayor vulnerabilidad alimentaria. Dicha estrategia ha sido denominada Guate Solidaria y fue anunciada oficialmente⁸. 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. Se tiene previsto operativizar la estrategia con la participación de organismos públicos competentes, organizaciones comunitarias, técnicos, promotores de salud y monitores nutricionales, quienes conectarán a las familias con redes y servicios sociales que les permitan satisfacer sus necesidades básicas insatisfechas.
- 1.28 Para que la estrategia tenga un carácter integral, se necesita que la oferta pública sectorial esté articulada y coordinada a nivel municipal y comunitario y dé respuesta a los problemas prioritarios que constituyan barreras para la inclusión social de las familias atendidas, para lo cual se definirá un modelo de gestión apropiado. 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 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.
- 1.29 La implantación de la estrategia se prevé realizar a través de los servicios y programas existentes, los cuales se ajustarán a la metodología de intervención integral y participativa. Los “Consejos Comunitario de Desarrollo” o COCODES, que están conformados por miembros de la comunidad y representantes de los gobiernos locales, constituirán espacios de participación y definición de prioridades a nivel local, así como instancias que apoyarán el seguimiento y avances de la implementación de la estrategia. Asimismo, se crearán mecanismos de auditoría social para asegurar la transparencia y equidad de las intervenciones, así como la eficacia de sus resultados.
- 1.30 **Focalización.** La estrategia estará focalizada geográficamente en los municipios que presentan mayor grado de vulnerabilidad alimentaria y social. Se seleccionaron 102 municipios con base a un índice de vulnerabilidad 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. Para la implementación de la estrategia se seleccionarán todas las comunidades rurales que se identifiquen en los municipios seleccionados, pero como dicha implementación será gradual, se establecerá un orden de prelación

1.1

⁸ Junto con Guate Crece y Guate Compite, Guate Solidaria forma parte del Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005: Vamos Guatemala recientemente anunciado por el gobierno.

utilizando como criterio el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 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. En los primeros 2 años se prevé que con esta estrategia se logrará atender a familias y comunidades de aproximadamente 40 municipios que presentan mayor grado de vulnerabilidad alimentaria, constatándose que corresponden en gran medida a los municipios de mayor pobreza según el Mapa de Pobreza.

F. Características de los municipios priorizados en la estrategia Guate Solidaria

- 1.31 La SEGEPLAN lideró el trabajo para seleccionar el primer grupo de 41 municipios (ver párrafo 1.30), en los cuales se concentrarán las intervenciones sociales bajo el marco de Guate Solidaria. Con respecto a los indicadores sociales, en promedio, la tasa de escolaridad primaria se sitúa alrededor de 85% y la tasa de analfabetismo es, en promedio, superior al 50%. Considerando que el porcentaje de la población que vive en extrema pobreza en Guatemala es del 21%, la población que vive en extrema pobreza en esos municipios alcanza a 260 mil habitantes, es decir, aproximadamente 50.000 familias. Como parte del Programa Piloto se levantará la información sobre las características socioeconómicas de las familias de los 9 municipios y posteriormente se levantará la información de los 32 municipios restantes.

G. Estrategia del Banco y lecciones aprendidas

- 1.32 **Estrategia del Banco.** El objetivo principal de la Estrategia de País del Banco para Guatemala (EBP) (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.
- 1.33 **Lecciones aprendidas.** Para el diseño de este Programa se estudiaron los programas sectoriales: Programa de Modernización del Sector Financiero (GU-0018) y el Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud (GU-0023), así como otros programas sectoriales sociales del Banco. Las principales lecciones aprendidas e incorporadas en el diseño de la presente operación son las siguientes: (i) establecer objetivos e indicadores realistas que se pueden cumplir en los plazos establecidos en el Programa; (ii) deberá existir un compromiso político con las medidas propuestas en la Matriz; (iii) deberá apoyarse el cumplimiento de las condiciones con recursos de cooperación técnica; y (iv) la principal responsabilidad de coordinación de las instituciones que participan deberá recaer en el garante.

- 1.34 **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. Hoy en día, la política social se refleja en intervenciones y programas sociales mal focalizados y descoordinados entre ellos. La falta de una estrategia para reducir la pobreza de forma integral reduce el impacto de la inversión pública social. Respondiendo a este desafío, el presente Programa apoya los esfuerzos del gobierno en 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. Bajo este marco, y frente a un escenario de restricciones fiscales, el Programa también apoya acciones para mejorar la focalización y calidad del gasto social que se realizan a través de las entidades sectoriales. Asimismo, el Programa contempla el seguimiento del cumplimiento de metas e indicadores intermedios para educación, salud y nutrición, así como la protección presupuestaria necesaria para lograr dichas metas.

H. Coordinación con otros donantes

- 1.35 Durante la preparación del Programa se han sostenido reuniones periódicas con representantes del Banco Mundial, el FMI y diferentes países donantes 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.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo

- 2.1 El objetivo general del Programa es apoyar los esfuerzos del gobierno para mejorar la eficiencia y focalización del gasto y la inversión social hacia los sectores más pobres de la población. El objetivo específico es apoyar el diseño e inicio de la implementación de la estrategia de reducción de pobreza y de protección social Guate Solidaria para: (i) aumentar la eficiencia de la utilización de los recursos de inversión social; (ii) mejorar el impacto de las acciones de los sectores de educación, salud, seguridad alimentaria y nutrición; y (iii) proteger los programas sociales que conformarán la red de protección social, asegurando el cumplimiento de metas de cobertura anuales.

B. Descripción de los componentes

- 2.2 Para cumplir con el objetivo el Programa se estructura en tres componentes. El primer componente está focalizado en el diseño e implementación de la estrategia Guate Solidaria. Mientras que el segundo y tercer componente contemplan acciones universales. En esta línea, el segundo componente incluye reformas y acciones relacionadas a los sectores de educación, salud, nutrición, inversión social y evaluación y seguimiento de programas sociales. Por último, el tercer

componente comprende la definición de metas y resultados, y la protección presupuestaria de programas prioritarios, en educación, en salud y en nutrición.

1. Componente 1. Diseño e Implementación de la Estrategia Guate Solidaria

- 2.3 El objetivo de este componente es apoyar los esfuerzos del gobierno para diseñar e iniciar la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza y protección social de corto, mediano y largo plazo (Guate Solidaria). Los objetivos generales de esta estrategia son: (i) optimizar los recursos públicos dirigidos a reducir la extrema pobreza en el país; y (ii) 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 5 años desnutridos. La estrategia se implementará en comunidades rurales y se ofrecerán servicios, prestaciones y/o beneficios a las familias, 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. Los resultados 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 resultado y de egreso o graduación de las familias.
- 2.4 Como parte del diseño de la estrategia y antes de iniciar su implementación, se contará con un registro único de beneficiarios (familias y comunidades) que tendrá un carácter integral. Dicho registro facilitará la recolección y sistematización de la información que proporcionarán todos los servicios y programas participantes. Permitirá también levantar la línea de base cuando se inicien las intervenciones en las comunidades, así como hacer un estrecho seguimiento del avance de dichas intervenciones para poder evaluar posteriormente los resultados. Para el diseño del sistema de registro se considerarán las condiciones mínimas que hayan sido definidas en la estrategia para cada uno de los ámbitos de intervención, de manera que pueda verificarse su situación durante el proceso de monitoreo y medir el nivel de cumplimiento con las evaluaciones.
- 2.5 Para desembolsar el primer tramo se requerirá la finalización del diseño de la estrategia Guate Solidaria y del Plan de Acción para su implantación en su fase inicial en al menos 100 comunidades de los municipios priorizados. Asimismo, el desembolso del primer tramo requerirá la presentación del Decreto Presidencial que formaliza Guate Solidaria y designa a SEGEPLAN como coordinador responsable de la misma. Asimismo, el desembolso del primer tramo requiere una asignación presupuestal para la puesta en marcha para la fase inicial del programa.
- 2.6 Para el desembolso del segundo tramo se requerirá contar con un informe que evidencie la implantación de la fase inicial de Guate Solidaria, y presente el proceso y resultados de las intervenciones realizadas en las primeras 100

comunidades de los municipios priorizados utilizando los datos del sistema de registro integrado de beneficiarios. Para el desembolso del tercer tramo se requerirá un informe con resultados de las intervenciones en los primeros municipios y en los 20 siguientes.

2. Componente 2. Mejoramiento de la calidad del gasto social

- 2.7 Este sub-componente apoya acciones en los sectores de educación, salud y nutrición, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto social.
- 2.8 **Sector educación.** El objetivo es apoyar al MINEDUC en la recuperación de su rol normativo, regulador y coordinador respecto a las políticas sobre la creación y mantención de la infraestructura del sistema escolar. Para ello, el desembolso del primer tramo requiere presentar la evidencia del diseño del censo de infraestructura escolar y de alumnos y profesores. Esto permitirá tener un diagnóstico del tipo y calidad de la infraestructura y equipamiento escolar existente. Asimismo, este primer desembolso requiere la preparación de una propuesta de una normativa única de infraestructura y equipamiento escolar. El censo del sector escolar se iniciaría en los 41 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.
- 2.9 **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 más pobres del país con concentración de población rural e indígena, principalmente a través de la contratación de 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.
- 2.10 Para desembolsar el primer tramo, deberá presentarse la propuesta técnica de ampliación de coberturas, conteniendo al menos: (i) los criterios de focalización a utilizar y definición de la población objetivo, dando prioridad a los municipios más pobres del país; (ii) el Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS), junto a la justificación de su costo per cápita anual; y (iii) los resultados de la evaluación sobre capacidad de las ONG bajo convenio para cumplir con la entrega de servicios. Además, deberá presentarse la propuesta técnica para el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de la estrategia de ampliación y mejoramiento de la cobertura de salud.
- 2.11 Para desembolsar el segundo tramo, se deberá haber ampliado y mejorado 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 miles de beneficiarios de la población objetivo, otorgando prioridad a los residentes en los municipios más pobres del país. Adicionalmente, para desembolsar el segundo tramo se deberá presentar evidencia de la implantación

del sistema de seguimiento y evaluación de gestión, a través de la unidad de seguimiento, monitoreo y evaluación en el MSPAS.

- 2.12 Por último, para desembolsar el tercer tramo se deberá presentar evidencia de la ampliación y mejora de la cobertura del PBSS a un total de miles de beneficiarios de la población objetivo, manteniendo la prioridad a los residentes en los municipios más pobres del país. Asimismo, se requiere la presentación de un informe de evaluación inicial del sistema de seguimiento y evaluación sobre la gestión de procesos, resultados e impactos logrados con la estrategia de ampliación y mejoramiento de la cobertura de salud.
- 2.13 Como impacto de estas acciones estratégicas en el sector salud, se espera contribuir al mejoramiento de las condiciones de salud de la población más pobre del país, principalmente de las madres y niños que viven en situación de marginalidad social.
- 2.14 **Nutrición.** Para desembolsar el primer tramo se requiere la presentación de una propuesta para coordinar/consolidar/integrar los programas de nutrición y alimentación a través de un plan operativo y orientarlos hacia los municipios priorizados. Asimismo se requiere la preparación de un esquema normativo/legal y el diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo y evaluación del plan operativo contra la desnutrición. Esta propuesta priorizaría a la población que está fuera del sistema escolar y en mayor situación de vulnerabilidad, entre los cuales están los niños menores de cinco (5) años, madres embarazadas y lactantes. Para desembolsar el segundo tramo se deberá presentar la aprobación del esquema formativo/legal y evidencia de la implantación del plan operativo en por lo menos 9 municipios y de su respectiva evaluación.
- 2.15 **Inversión Social.** Este componente tiene por objetivo mejorar la eficiencia y focalización de los recursos que se destinan a la inversión social en Guatemala, la que se realiza principalmente a través de los fondos sociales de inversión. En esta línea, para desembolsar el primer tramo se deberá haber creado un directorio de fondos, bajo la supervisión del Gabinete Social que lo preside el Vicepresidente de la República. Este mecanismo de coordinación de fondos sociales se fundamenta en estructuras organizativas legalmente establecidas en el ámbito nacional, departamental y municipal. Tendrá las funciones de coordinar las inversiones sociales, a fin de evitar duplicación en las intervenciones y de responder a las demandas de la población. A nivel de los departamentos, la ejecución de las decisiones del DNCF estará a cargo de una Comisión Departamental de Coordinación de Fondos Sociales (CDCF), la cual establecerá una adecuada articulación de las inversiones de los Fondos Sociales, con las políticas sectoriales y con las prioridades acordadas en el Consejo Departamental de Desarrollo. Esta estructura, permitirá una adecuada coordinación entre los distintos fondos, tanto en las áreas donde actúan como en el tipo de obras o actividades que financian. También se establecerá un mecanismo de priorización y selección de proyectos para los fondos sociales. Asimismo, para desembolsar el primer tramo, se deberá haber incluido la programación y ejecución de las

inversiones a través de los fondos en el Sistema Integrado de Administración Financiera y Gestión Gubernamental (SIAF)⁹ y en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹⁰. Para el desembolso del segundo tramo y tercer tramo se requiere presentar evidencia que el 50% y el 75% de las inversiones de los fondos sociales se efectuó siguiendo los criterios de priorización y coordinación acordados.

- 2.16 El Programa apoyará el diseño e implementación de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política social. Para desembolsar el primer tramo se requiere la presentación del diseño del sistema de monitoreo y evaluación, con una propuesta de indicadores sociales para medir el impacto de las intervenciones sobre las familias de los municipios priorizados. Para desembolsar el segundo tramo, se deberá presentar evidencia del monitoreo de la estrategia Guate Solidaria con base en el sistema de evaluación implantado. Para el desembolsar el tercer tramo, se deberá presentar evidencia de la evaluación de la estrategia Guate Solidaria y los programas PRONADE del Ministerio de Educación y los SIAS del Ministerio de Salud en los municipios de Guate Solidaria. Asimismo, se debe mostrar evidencia de que se han incluido en el diseño final del sistema de seguimiento y evaluación, las lecciones aprendidas durante la evaluación de dichos programas.

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

- 2.17 El objetivo de este componente es acordar resultados específicos en el mejoramiento de los sistemas de educación, salud y nutrición en el país. Para esto se acordarán metas anuales de número de personas atendidas por los diferentes sistemas. La condición de desembolso de los recursos de cada tramo será el haber cumplido con las metas establecidas en el año anterior al momento de desembolso. Este componente también determinará el gasto público que se requerirá en cada sector mencionado para lograr las metas establecidas. Como condición adicional para desembolsos, el gobierno se comprometerá a asignar 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 presupuestaria sea sostenible en el mediano y largo plazo. En el Anexo II se presenta una matriz de metas preliminares. En el Anexo III se presenta una lista preliminar de los rubros a protegerse. En la misión de orientación se acordará con el gobierno las metas y el monto de los recursos presupuestales a protegerse.
- 2.18 Para el sector educación se ha decidido proteger programas para aumentar la cobertura y calidad de la educación primaria, tanto a través de las escuelas

1.1 _____

⁹ El SIAF es una herramienta mediante la cual las unidades financieras del Gobierno Central realizan los registros de la ejecución del presupuesto y la información se transmite electrónicamente a la base de datos central en el Ministerio de Finanzas.

¹⁰ El SNIP es una herramienta para priorizar la inversión y el gasto en función de los objetivos de desarrollo del país.

tradicionales, las escuelas PRONADE y las bilingües, priorizando las áreas rurales, indígenas y las mujeres. Para mejorar la calidad de la educación en primaria se ha priorizado el programa “Salvemos el Primer Grado”. Este Programa tiene por objetivo reducir la repitencia y deserción en los primeros grados de primaria, eliminando las cuantiosas pérdidas de recursos para el sector educación. Este Programa comprende, la capacitación de maestros, la entrega de mini bibliotecas y la realización de campañas de sensibilización a padres y madres de familia el cual será extendido a todos los grados de primaria, de acuerdo a la estrategia educativa del gobierno. Las intervenciones serán priorizadas en los municipios seleccionados por la estrategia Guate Solidaria. Asimismo se incorporará el tema de género en las metas de cobertura en educación.

- 2.19 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. Para el área de nutrición, se protegería el programa “Creciendo Bien” coordinado por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP). Si bien, este es un programa recién iniciado, y de dimensiones pequeñas, está muy bien diseñado, está focalizado en los niños menores de cinco (5) años e involucra la participación de la comunidad, en especial de las madres, que se convierten en monitoras del mismo programa.

C. Monto del Financiamiento

- 2.20 El préstamo sería por un monto total de US\$100 millones y tendrá las condiciones financieras para préstamos de capital ordinario. Este monto se considera adecuado 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; (ii) las mejoras en la focalización de la inversión social que se realizan a través de los fondos sociales; y (iii) la protección presupuestaria que se dará a programas sociales prioritarios en Guatemala, en especial en los municipios más pobres.

III. EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A. 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 MINFIN/SEGEPLAN actuarán como el organismo ejecutor del Programa, a través del Despacho Ministerial. El MINFIN está considerando la formación de un Comité de Coordinación integrado por los Ministerios de Educación, Salud, SEGEPLAN, y los Directores de las Oficinas de Presupuesto y de Planificación, de los ministerios sectoriales. SEGEPLAN tendrá la responsabilidad del apoyo técnico para la preparación y ejecución de la operación. Asimismo, tendrá la responsabilidad de coordinar la preparación de la documentación necesaria para demostrar el cumplimiento de la condicionalidad para cada tramo.

- 3.2 Las responsabilidades del Comité de Coordinación serán: (i) la oportuna asignación de los recursos a los programas protegidos; (ii) el seguimiento de la ejecución financiera y física; y (iii) el cumplimiento de las metas de política que apoyan la sostenibilidad y/o la profundización de las reformas en los sectores de educación, salud y asistencia y protección social. Para los efectos de la presente operación, el MINFIN será el interlocutor del gobierno nacional frente al Banco, y con apoyo de SEGEPLAN tendrá la responsabilidad de recopilar y enviar la información técnica, legal y administrativa requerida para el desembolso de cada tramo.

B. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.3 El período de ejecución será de 24 meses. De aprobarse el Programa en diciembre de 2004, el primer desembolso de US\$30 millones se realizaría en el primer trimestre de 2005, después de que se dé la aprobación legislativa del préstamo. El segundo desembolso, de US\$30 millones, se realizaría durante el primer trimestre de 2006 y el tercer desembolso de US\$40 millones se efectuaría el primer trimestre de 2007. El desembolso de cada tramo está condicionado al cumplimiento de las condiciones contenidas en la Matriz de Políticas (Anexo I) la cuál será reflejada en el contrato de préstamo.

C. Seguimiento y evaluación

- 3.4 Considerando la naturaleza multisectorial del Programa y las lecciones aprendidas se acordará con el Gobierno de Guatemala un plan de ejecución y una matriz de seguimiento con hitos semestrales/trimestrales para supervisar el oportuno cumplimiento de los compromisos y metas consignadas en la Matriz de Políticas. Asimismo, se acordará con el gobierno indicadores de resultado y de impacto, que se espera lograr con base a las medidas propuestas en la Matriz de Políticas, en la Matriz de Metas y de Protección Presupuestaria. El desarrollo y comportamiento de estos indicadores será sujeto de una evaluación continua por parte de SEGEPLAN.

IV. IMPACTOS SOBRE EL DESARROLLO

- 4.1 Los beneficios esperados del Programa son los siguientes: (i) el diseño, focalización y evaluación de los principales programas sociales hacia aquellos municipios más pobres, beneficiando de esta manera a sectores de la población que han sido permanentemente marginados del progreso social; el total de la población beneficiada en los 41 municipios priorizados alcanza a alrededor de 1,3 millones de habitantes, de los cuales, se estima que unos 260.000 habitantes son extremadamente pobres; (ii) el Programa mejorará la eficiencia del gasto social, ya que los recursos serían canalizados directamente y en forma coordinada a aliviar la situación de extrema pobreza de los municipios priorizados por la estrategia de Guate Solidaria; (iii) el Programa asegurará que los programas sociales prioritarios dispongan de los recursos presupuestales necesarios para cumplir con las metas establecidas en la Matriz de Políticas, y esfuerzos

consistentes con las Metas del Milenio; y (iv) por último, al establecer como condición de desembolso de los recursos el cumplimiento de metas anuales por sectores, el Programa apoya la implantación de un esquema de gestión por resultados.

A. Impactos sociales y ambientales

- 4.2 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. Por sus características generales el Programa no tendrá un impacto ambiental directo. Los impactos indirectos serán identificados e incorporados en el informe de proyecto. La ampliación de cobertura de servicios de salud incorporará las reglamentaciones vigentes para el manejo de los residuos hospitalarios.

B. Clasificación PTI y SEQ

- 4.3 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).

V. RIESGOS

- 5.1 La estrategia Guate Solidaria es una iniciativa del presente gobierno para focalizar los servicios sociales y el gasto social en los sectores más pobres de la población. Es un primer paso para focalizar las intervenciones sociales hacia los sectores más pobres. No hay una experiencia previa parecida en Guatemala. Para lograr este propósito el Programa apoya el diseño e implantación de los instrumentos necesarios. 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.

VI. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 6.1 La Matriz de Políticas que se presenta es preliminar, la cual está siendo revisada por el gobierno y será definida conjuntamente con el equipo de proyecto durante la misión de orientación programada para la semana del 13 de septiembre de 2004. Asimismo, se acordará con el gobierno los montos financieros y metas físicas para los sectores de educación, salud y protección social que formarán parte de la Matriz de Políticas. Se avanzará en la preparación de la cooperación

técnica con recursos FOE (GU-TI006) para apoyar al gobierno en el cumplimiento de las condicionalidades. Las fechas tentativas para la preparación y procesamiento del Programa son: (i) PCD a Comité de Préstamos el 9 de septiembre de 2004; y (ii) Propuesta de Préstamo al Directorio Ejecutivo el 1 de diciembre de 2004.

**Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social
(GU0175)
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 la pobreza y la exclusión.	Focalizar intervenciones sociales y proteger y hacer más eficiente el gasto social.	Aumento del capital humano que hace posible un mayor crecimiento, más viable una solución fiscal y una mejor gobernabilidad.	Mantenimiento de un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.		
Componente 1. Diseño e implementación de la Estrategia de Protección Social Guate Solidaria.					
La falta de una estrategia para reducir la pobreza de forma integral y focalizada en el mediano y largo plazo, reduce el impacto y eficacia de la inversión pública.	Implementar estrategia a corto, mediano y largo plazo Guate Solidaria.	Mejora la eficiencia del gasto, disminuye la población rural en extrema pobreza y se reduce la desnutrición en menores de 5 años de edad.	- Evidencia del diseño de la estrategia Guate Solidaria y del Plan de Acción para la implantación en su fase inicial en al menos 100 comunidades de municipios priorizados en 9 departamentos. - Presentación del decreto presidencial que formaliza Guate Solidaria y designa a Segeplan como responsable de su coordinación. - Evidencia del Proyecto de Presupuesto que identifica recursos para su fase inicial.	- Evidencia de la implantación de la fase inicial de Guate Solidaria, basado en el sistema de registro integrado de beneficiarios. - Evidencia de la finalización del Plan de Acción para ampliar la estrategia Guate Solidaria a por lo menos 32 municipios adicionales priorizados.	- Presentación de resultados de la fase inicial y estado de avance de la fase ampliada.
Componente 2. Mejoramiento de calidad del gasto social					
2.1 Sector educación					
Se desconoce la localización 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.	Fortalecer el sistema de información del MINEDUC para realizar un mapeo del sector educativo, con información sobre la localización, número de escuelas, docentes, alumnos y calidad de infraestructura.	Se cuenta con estadísticas oportunas y confiables para la toma de decisiones que permitan focalizar las inversiones en infraestructura escolar y mejorar la gestión de los programas educativos.	- Evidencia del diseño del Censo de infraestructura escolar alumnos y profesores. - Normativa única de infraestructura escolar preparada. - Fortalecimiento de la gestión de cobertura del MINEDUC.	- Evidencia de la realización del Censo. - Evidencia de la atención de la demanda educativa en forma coordinada por el MINEDUC. - Evidencia de la puesta en vigencia de la normativa en infraestructura física escolar aprobada/vigente.	- Publicación de los resultados del catastro físico-educativo.
2.2 Sector salud					
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, mejoramiento, focalización y gestión de la cobertura del PBSS, junto al diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación.	- Evidencia de la ampliación y mejora de la cobertura del PBSS a un parcial de XX miles de beneficiarios de la población objetivo, con prioridad a los residentes en los municipios más pobres del país. - Evidencia de la implantación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación en el MSPAS.	- Evidencia que se ha ampliado y mejora de la cobertura del PBSS a un total de YY miles de beneficiarios de la población objetivo, dándole prioridad a los residentes en los municipios más pobres. - Entrega del Informe de Evaluación inicial del Sistema de Seguimiento y Evaluación sobre la

Problema	Acción	Impacto	Condicionalidades para los desembolsos		
					gestión de procesos, resultados e impactos logrados.
2.3 Nutrición					
Guatemala presenta uno de los peores indicadores de desnutrición, el 44% de retraso en desarrollo para la totalidad de los niños menores de cinco (5) años.	Desarrollo e implantación de un Plan Operativo para coordinar las intervenciones que aseguren alimentación y reduzcan la desnutrición de la población más vulnerable. "Frente contra el Hambre"	Los programas de alimentación y nutrición están mejor focalizados y tienen un mayor impacto al actuar de manera integral en los municipios y familias más vulnerables.	- Presentación de la propuesta para consolidar/coordinar/integrar los programas de nutrición y de alimentación. - Preparación de un esquema normativo, legal. - Evidencia del diseño de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Operativo contra la desnutrición.	-Evidencia de la puesta en vigencia del esquema legal que crea un sistema integrado de alimentación y nutrición. -Evidencia de implementación del Plan Operativo en por lo menos 9 municipios - Evidencia de la implementación del sistema de monitoreo y evaluación para detectar inseguridad alimentaria y nutricional.	
2.4 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/Coordinación de Fondos Sociales para evitar duplicaciones en la acción, coordinar esfuerzos, mejorar el impacto de la inversión, así como priorizar la atención en la población más pobre.	- Bajo la dirección y supervisión del Gabinete Social, se coordina la programación de las inversiones de los fondos de inversión. - Mejorar la coordinación entre el MINEDUC, el MSPAS y los Fondos.	- Evidencia del Acuerdo del Poder Ejecutivo mediante el cual se crea el Directorio/Coordinación de Fondos Sociales bajo la supervisión del Gabinete Social. - Evidencia de la inclusión de Fondos Sociales en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).	- Evidencia de que el 50% de las inversiones de los Fondos Sociales siguiendo criterios de priorización acordadas. - Evidencia de que la programación de inversiones de los Fondos Sociales para el 2006 se hace mediante el Directorio/Coordinación implantada.	- Evidencia de que el 75% de las inversiones de los Fondos Sociales se efectuó siguiendo criterios de priorización acordados. - Evidencia de que la programación de inversiones de los Fondos Sociales para el 2007 se hace mediante el Directorio/Coordinación implantada.
2.5 Sistema de seguimiento y evaluación de la política social					
No existe un sistema de evaluación de la política social ni de los programas sociales.	Diseñar un sistema de seguimiento y monitoreo de la política social y de los programas sociales.	Contar con información relevante del impacto de los programas sociales e insumos para mejorar dichos programas.	- Evidencia del diseño del sistema de seguimiento y evaluación de los programas sociales. - Evidencia de la inclusión de metas en las instituciones sectoriales en el SIAF.	Evidencia del monitoreo de Guate Solidaria con base en el sistema de evaluación implantado.	Evidencia que Guate Solidaria y los Programas Pronade y SIAS en los municipios priorizados han sido evaluados y que se han incluido las lecciones aprendidas en el diseño final del sistema de seguimiento y evaluación.
Componente 3. Priorización, Protección y Seguimiento de Programas Sociales					
Frente a una difícil situación fiscal, los programas sociales prioritarios pueden sufrir recortes presupuestales.	Establecer indicadores y metas financieras para los programas prioritarios, asegurando recursos para los municipios prioritarios.	Asegurar niveles mínimos de gasto.	Línea de base definida y metas acordadas para el segundo tramo y tercer tramo (ver Anexo II).	Evidencia del cumplimiento de metas programadas desde el primer tramo (ver Anexo II).	Evidencia del cumplimiento de metas programadas desde el primer tramo (ver Anexo II).

**Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social
(GU0175)
Anexo II**

MATRIZ DE METAS

INDICADOR	LINEA DE BASE (2004)	META 2005	META 2006	META 2007	META 2008	META 2009
Educación						
- Número de niños y niñas que atienden escuelas nivel primaria (incluye escuelas tradicional, Pronade y bilingüe).	Municipios Guate Solidaria XX Resto YY					
Salvemos Primer Grado: - Número de profesores capacitados. - Mini bibliotecas entregadas. - Campañas de sensibilización de padres.	Municipios Guate Solidaria Resto					
Salud						
- % ó número de mujeres atendidas por lo menos 2 veces al año por razones relacionadas con el embarazo.	Municipios Guate Solidaria Resto					
- % ó número de embarazadas que recibieron suplementos de hierro.	Municipios Guate Solidaria Resto					
- % ó número de niños entre 12 y 23 meses de edad cubiertos con dosis triple de inmunización (sarampión, paperas y rubéola).	Municipios Guate Solidaria Resto					
- % ó número de niños entre 12 y 23 meses de edad con esquema de inmunización completo.	Municipios Guate Solidaria Resto					
- % ó número de niños entre 6 y 24 meses que reciben suplemento de vitamina A.	Municipios Guate Solidaria Resto					
- % ó número de niños menores de 5 años que recibieron atención durante el último episodio de infección respiratoria aguda.	Municipios Guate Solidaria Resto					
- % ó número de usuarios que reportaron satisfacción con varios aspectos del servicio recibido.	Municipios Guate Solidaria Resto					
Nutrición						
- Niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y lactantes atendidas en programas de nutrición. - Número de niños desnutridos menores de cinco años (disminuye año a año).	Municipios Guate Solidaria Resto					
“Creciendo Bien”: - Comunidades atendidas. - Número de niños atendidos. - Madres monitoras y técnicos de campo capacitados. - Equipo de antropometría en comunidades.	Municipios Guate Solidaria Resto					

Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social
(GU0175)

Anexo III

PROTECCIÓN PRESUPUESTARIA

ACTIVIDAD	PROGRAMA	RENGLON	GLOSA	META DE PROTECCION		
				2005	2006	2007
LINEAS PRESUPUESTARIAS A PROTEGER EN EL AREA DE EDUCACION (preliminar)						
Extensión de Cobertura.						
Programa Salvemos el Primer Grado.						
LINEAS PRESUPUESTARIAS A PROTEGER EN EL AREA DE SALUD (preliminar)						
1. Extensión de cobertura de los servicios de salud.	Servicios de salud a las personas.	432	Transferencia a instituciones de salud y de asistencia social.			
2. Extensión de cobertura de los servicios de salud.	Servicios de salud a las personas.	435	Transferencias a otras instituciones sin fines de lucro.			
3. Accesibilidad de medicamentos.	Servicios de salud a las personas.	266	Productos medicinales y farmacéuticos.			
4. Diagnóstico, acciones y tratamientos específicos.	Servicios de salud a las personas.	266	Productos medicinales y farmacéuticos.			
5. Hospitalización	Servicios de salud a las personas.	266	Productos medicinales y farmacéuticos.			
6. Accesibilidad a inmunizaciones.	Programa de la niñez.	472	Transferencias a organismos e instituciones internacionales.			
LINEAS PRESUPUESTARIAS A PROTEGER EN EL AREA DE ASISTENCIA SOCIAL (preliminar)						
Alimentación y nutrición. Reducción desnutrición.	Alimentación escolar (MAGA) "Creciendo Bien".					

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO EN LA CALIDAD DEL GASTO SOCIAL
(GU-0175)
COSTO DE PREPARACIÓN DEL PROGRAMA**

Concepto	Costo Estimado (dólares EEUU)
Para finalizar el programa se requerirán tres misiones adicionales (Orientación, Análisis y Negociación) de personal de SO2 y LEG	28.000
Consultores	30.000
TOTAL	58.000