

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	GUATEMALA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Transversalización en Temáticas de Diversidad en Operaciones de Guatemala
▪ Número de CT:	GU-T1317
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Us Alvarez, Hugo Amador (SCL/GDI) Líder del Equipo; Albertos, Carmen (SCL/GDI) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Blandin Andino, Lourdes Gabriela (SCL/GDI); Castro Otto, Rodrigo Ismael (VPC/FMP); Hidrovo, Marcela Vanessa (VPC/FMP); Larrazabal, Luis Bernal (CID/CGU)
▪ Taxonomía:	Investigación y Difusión
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	2 Oct 2020.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Educación (MINEDUC), Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$230,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Enero 1º de 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/GDI-Genero y Diversidad
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CGU-Representación Guatemala
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Diversidad Exclusión Social y Desigualdad

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1. **Situación de particular vulnerabilidad los pueblos indígenas.** De acuerdo a la última ronda de censos, Guatemala es el país con mayor población indígena de América Latina en términos relativos (43.6%) y el tercero, después de México y Perú, con mayor población indígena en términos absolutos (7.5 millones).¹ Los pueblos indígenas del país están conformados por el pueblo Maya (41.66% de la población total) que consta a su vez de 22 comunidades lingüísticas², el pueblo Xinka (1.77%) y el pueblo Garífuna (0.13%). Estos pueblos se concentran mayoritariamente en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Sololá y Totonicapán. Los indicadores de pobreza y otros indicadores socioeconómicos muestran que la

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020, Los pueblos indígenas de América Latina Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

² Las comunidades lingüísticas Mayas son K'iche', Q'eqchi', Mam, Kaqchikel, Q'anjob'al, Poqomchi', Ixil, Achi, Tz'utujil, Popti', Chuj, Awakateko, Poqomam, Ch'ot'i, Sipakapense, Akateko, Sakapulteko, Tektiteko, Uspanteko, Mopan, Itza y Chalchiteko.

población indígena es mucho más vulnerable que la población no indígena. De esa manera, el 79% de población indígena vive en situación de pobreza mientras el promedio nacional es de 59.3% (Encuesta de Condiciones de Vida 2014). Por otro lado, si bien la cobertura de educación primaria se ha nivelado en los últimos años, aún persiste una importante brecha de cobertura (medido por tasa bruta de matriculación) de la educación secundaria, siendo 75% para la población no indígena y 58.2% para la población indígena. Asimismo, se reflejan importantes brechas en materia de tasa de participación económica (población de 25 a 49 años), especialmente entre las mujeres: para los hombres no indígenas es de 90%, para hombres indígenas es 87%, para las mujeres no indígenas es de 43% y para las mujeres indígenas es de 27%. En cuanto indicadores de acceso a servicios básicos, persisten las brechas entre población indígena y no indígena. Por ejemplo, 22.3% de la población indígena no tiene acceso a servicios de agua comparado con 13% de la población no indígena. Por otro lado, 25.3% de hogares indígenas no tienen acceso a servicios de saneamiento comparado con un 20.4% de hogares no indígenas (INE, 2018).

- 2.2. **Desafíos particulares de los pueblos indígenas en un contexto de servicios públicos poco pertinentes.** Al igual que otros pueblos indígenas de la región, los pueblos indígenas de Guatemala mantienen elementos propios de su cultura que les diferencian del resto de la sociedad. Estos elementos incluyen diversas áreas como la seguridad alimentaria, salud, educación, justicia y gobernanza, manejo de recursos naturales, emprendimiento, entre otros. De dichas áreas, se pueden destacar los temas de salud, educación y e idioma. En el caso de salud, llama la atención las brechas entre indígenas y no indígenas en términos de desnutrición crónica, mortalidad materna y cobertura de los servicios básicos. Según la última Encuesta de Salud Materno Infantil (ENSMI 2014-2015)³, la desnutrición crónica para niños y niñas indígenas de entre 0 a 59 meses de edad era de 61.2% comparado con 34.5% para la población no indígena. En varios de los departamentos de mayoría indígena como Huehuetenango y San Marcos, el acceso a los servicios de salud sigue siendo bajo y, por ejemplo, muchos de los partos son atendidos por comadronas (por ejemplo, Huehuetenango 62%, San Marcos 45%). A esto se suma el hecho que la mayor parte (94%) de los usuarios de los servicios públicos de salud fue atendido en idioma español cuando la población indígena representa un 42% del país (ENSMI 2014-2015), en varias comunidades lingüísticas prevalece el monolingüismo en idiomas Mayas (p.e. en el caso Q'eqchi' o Ixil). Gran parte de la población indígena del país conserva creencias y prácticas en materia de salud que no han sido comprendidos o incorporados de manera adecuada al sistema de salud pública. Según datos de la ENSMI, sólo el 36.1% de los partos institucionales incorporó algún elemento de pertinencia cultural⁴. Por el lado de la educación, si bien ha habido algunos avances en materia de educación bilingüe intercultural (EBI) en los últimos años, su cobertura es aún muy limitada. Según datos al 2015, únicamente el 14.0% de niños y niñas indígenas de primaria recibía clases de forma bilingüe español-maya y, solo las comunidades lingüísticas sipakapense y chuj, tenían una cobertura ligeramente superior al 25.0% de la demanda potencial⁵. A esta situación de baja cobertura de la EBI se suma la disminución en la transmisión intergeneracional de algunos idiomas

³ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Nacional de Estadística, Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, 2017, Informe Final VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015.

⁴ Algunos de los elementos más comunes de pertinencia cultural son los equipamientos para parto vertical o acceso a bebidas elaboradas con plantas medicinales en los puestos de salud o en los centros de atención permanente (CAP).

⁵ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), 2017, *Inversión Pública en Pueblos Indígenas*.

indígenas. Según los datos del último censo, hay comunidades lingüísticas para las cuales el porcentaje de hablantes, entre los 5 y 9 años, se ubica en 25% o menos. Estas comunidades lingüísticas son Ch'orti' (14%), Itza' (17%), Poqomam (15%), Sakapulteko (25%), Sipakapense (13%), Xinka (1%) y Garífuna (10%). Para entender esta situación, se debe estudiar qué factores internos y externos están amenazando a estos idiomas. A menos que se tomen medidas inmediatas, varios de estos idiomas corren el riesgo de desaparecer en los próximos años. Muchos de estos aspectos no están del todo comprendidos por los formuladores de los programas públicos y tienen dificultades en ser incorporados de una manera efectiva en la prestación de los servicios.

- 2.3. **Necesidad de estudios aplicados y actualizados sobre los pueblos indígenas.** La falta de entendimiento de los aspectos culturales y desafíos particulares que enfrentan los pueblos indígenas del país, desde el punto de vista de los formuladores de políticas, se debe en buena medida a la falta de investigación aplicada, a la ausencia de instrumentos prácticos y de programas de sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos. Si bien los datos del último censo conducido en 2018 permiten actualizar alguna información sobre los pueblos indígenas, no se ha puesto a disposición del público⁶ la base de datos de lugares poblados lo que permitiría tener una mayor comprensión de las dinámicas espaciales y territoriales de estos pueblos. Asimismo, es importante llevar a cabo estudios cualitativos y etnográficos para entender mejor los desafíos y poder tomar acciones en materia de política pública. Por otro lado, es importante identificar buenas prácticas en adecuación cultural de servicios de salud materno-infantil y de educación, que incluyan enfoques innovadores para revitalizar los idiomas indígenas por medio de, pero no limitado a, el uso de tecnologías de la información y comunicación⁷. Esta línea de acción se torna más relevante considerando que en 2019 la Asamblea General de la ONU declaró el período 2022-2032 como la década de los idiomas indígenas.
- 2.4. **Creciente programa de trabajo del Banco en el país.** Las operaciones del Banco en el país abarcan una diversidad de temas y requieren de la generación de conocimiento e instrumentos para una transversalización más efectiva, sobre todo, si se toma en cuenta que estas operaciones se implementarán en departamentos de mayoría de población indígena. De esa manera, la operación 3849/OC-GU (Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público) requerirá el desarrollo de una estrategia para implementar la Política de Pueblos Indígenas. La operación 4791/OC-GU (Fortalecimiento Institucional de la Red de Servicios de Salud) requerirá generar mayor conocimiento sobre las barreras culturales de los servicios públicos de salud para atender a los pueblos indígenas que son parte del área de cobertura del programa y de mecanismos para superar estas barreras. La operación en preparación GU-L1175 (Programa para la Transformación Digital de Guatemala para el Acceso Inclusivo a la Conectividad) requerirá del desarrollo de contenidos digitales en idiomas indígenas a fin de que se beneficien mejor del aumento de conectividad. En particular, las operaciones 4746/OC-GU (Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial) y la operación GU-L1171 (Programa para la Infraestructura de Electrificación Rural GU-L1171) requerirán de actividades de fortalecimiento institucional a fin de que los

⁶ Las autoridades de Gobierno han anunciado poner a disposición esta información en 2021.

⁷ El potencial de las TICs para revitalizar los idiomas indígenas recibió gran atención en el foro organizado por UNESCO, al respecto véase Regional Conference for Central America, conference report, "Multilingualism in cyberspace: indigenous languages for empowerment", 27 and 28 November 2015, San José, 2015

organismos ejecutores respectivos puedan contar con mecanismos para la adecuada gestión social y de procesos de consulta con las comunidades indígenas.

- 2.5. **Justificación.** La evaluación sobre los aportes del Banco en los temas de género y diversidad realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)⁸ reportaba como una de las conclusiones principales la menor cantidad de productos de conocimiento sobre temas de diversidad dentro del Banco y la necesidad de incrementar la evidencia empírica de manera que oriente mejor las operaciones, así como fortalecer la transversalización (mainstreaming) del tema de diversidad durante la ejecución de operaciones de préstamo y asistencia técnica. Más recientemente, el informe sobre el primer año de implementación del Plan de Acción de Diversidad destaca la necesidad de generar productos de conocimiento para responder mejor a los desafíos de desarrollo de las poblaciones diversas⁹. Los recursos de cooperación técnica permiten generar evidencia y ejecutar pilotos que pueden ser escalables¹⁰.
- 2.6. **Objetivo.** El objetivo de esta CT es mejorar el conocimiento en temas clave relacionados a los pueblos indígenas de Guatemala y desarrollar instrumentos para: (i) mejorar la efectividad de las operaciones mediante un fortalecimiento de la transversalización en el programa de trabajo del Banco en Guatemala de conformidad con el Plan de Acción de Diversidad (2019-2021) y con la Estrategia de País incluyendo los ámbitos público y privado¹¹ y (ii) fundamentar mejor el diálogo con políticas públicas adecuadas para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas.

2.7 Alineamiento estratégico nacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta Cooperación Técnica se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032. Específicamente se vincula con el eje *Bienestar para la gente* por cuanto plantea la necesidad de promover intervenciones de política pública no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico-culturales particular, pero no limitado a, servicios integrales de calidad en salud y educación (Plan Katun 2032, p. 11). Asimismo, esta cooperación técnica contribuye a tres de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): (i) salud y bienestar (ODS 3); (ii) educación con calidad (ODS 4) y (iii) reducción de desigualdades (ODS 10) y su meta específica 10.2 “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”.

2.8 Alineamiento estratégico institucional. Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2), y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión e igualdad en la medida que las actividades a desarrollar darán mejor orientación de como diseñar e implementar políticas públicas o programas más sensibles a las necesidades de los pueblos indígenas. Asimismo, se alinea con el área transversal de igualdad de género y diversidad en la medida que se

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), *Evaluación del Apoyo del Banco a los Temas de Género y Diversidad*, Washington, DC. 2018.

⁹ Según el nuevo enfoque del Banco las poblaciones diversas incluyen a los pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, personas con discapacidad y colectivos de la diversidad sexual (LGBTQ).

¹⁰ El reporte de implementación del Plan de Acción de 2019 señala por ejemplo (para 2.53): “TCs have also been used to pilot new approaches and build evidence of effective strategies to promote development with identity. Jadenkã, a program in Panama financed by the Japan Special Poverty Fund (JPO), is working to test and build evidence on the efficacy of bilingual and intercultural teaching. The TC finances the world's first randomized evaluation of bilingual and intercultural pre-school mathematics education for indigenous students”.

¹¹ Para las operaciones con el sector privado se coordinará con BID Invest en sectores de alto potencial como agricultura, inclusión financiera, entre otros.

enfocará en una de las poblaciones diversas según el enfoque del Banco. De igual manera, es consistente con las prioridades del Banco para promover el desarrollo de los sectores más excluidos, incluyendo la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765) y con el Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8), que promueve el desarrollo con identidad y la inclusión de grupos diversos. Esta operación se alinea con el objetivo para el Desarrollo Social definido en el documento GN-2819-1 en el sentido de mejorar la efectividad y eficiencia de los servicios sociales y para promover la inclusión social, la igualdad de género y la diversidad. Finalmente, se encuentra alineada con la Estrategia del Grupo BID con Guatemala (Consultar documento de EBP GN-2899) específicamente con los ejes transversales de género y diversidad.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Componente 1. Generación de productos de conocimiento sobre temas de diversidad.** El objetivo de este componente es generar estudios aplicados que permitan entender mejor los desafíos particulares de los pueblos indígenas para diseñar instrumentos de adecuación cultural en los temas de salud, educación y vitalidad de los idiomas. La preparación de estos estudios se hará en coordinación con contrapartes del sector público, principalmente pero no limitado a Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación y Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala. Los resultados de los estudios serán publicados y diseminados con audiencias del sector público y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estos campos. Los estudios son: (i) estudio sobre pueblos indígenas con un enfoque espacial y etnográfico para analizar sus condiciones de vida, acceso a servicios y prácticas culturales; (ii) estudio sobre idiomas indígenas en riesgo y modelos educativos innovadores para su aprendizaje; (iii) estudios sobre buenas prácticas de salud intercultural. **Resultados:** (i) plan de priorización de programas públicos con base a estudio espacial a ser presentado a autoridades de gobierno (principalmente pero no limitado a Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social); (ii) plan de acción para los idiomas mayas en riesgo para proponer a las autoridades del Ministerio de Educación, la Academia de Lenguas Mayas y organizaciones indígenas; e (ii) identificación de prácticas de salud intercultural que serán presentadas al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) puedan ser implementadas y escaladas en los servicios de salud.
- 3.2 Componente 2. Desarrollo de instrumentos para fortalecer la transversalización de diversidad en el programa operativo del Banco.** El objetivo de este componente es desarrollar instrumentos para mejorar la transversalización de los programas financiados por el Banco con énfasis en la etapa de ejecución. Estos instrumentos usarán en gran parte los insumos generados por los estudios del componente 1. Estos instrumentos son: (i) guía práctica y programa de capacitación para la transversalización dirigido a jefes de equipo del Banco, contrapartes de gobierno y contratistas; (ii) curso virtual sobre salud intercultural dirigido a personal de atención del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). **Resultados:** (i) implementación de la Guía Práctica de Transversalización en al menos 4

operaciones de préstamo¹² y (ii) implementación del curso virtual en salud intercultural a personal de servicios de al menos 2 Direcciones de Área de Salud (DAS)¹³.

- 3.3 El costo total de la CT es de US\$230,000 que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC) administrado por el Banco.

Presupuesto Indicativo

Componente	Descripción	Financiamiento BID	Financiamiento Total
Componente 1. Generación de productos de conocimiento sobre temas de diversidad	Estudio sobre pueblos indígenas con un enfoque espacial y etnográfico	\$ 60,000.00	\$ 60,000.00
	Estudio sobre idiomas indígenas en riesgo y modelos educativos innovadores para su aprendizaje	\$ 60,000.00	\$ 60,000.00
	Estudio sobre buenas prácticas de salud intercultural	\$ 50,000.00	\$ 50,000.00
Componente 2 Desarrollo de instrumentos para fortalecer la transversalización en el programa operativo del Banco	Guía práctica y programa de capacitación para la transversalización	\$ 35,000.00	\$ 35,000.00
	Curso virtual sobre salud intercultural dirigido a personal de atención del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	\$ 25,000.00	\$ 25,000.00
Total		\$ 230,000.00	\$ 230,000.00

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 **Agencia ejecutora.** Según acordado con el Gobierno de Guatemala, el Banco estará a cargo de la ejecución de esta CT. Debido a su naturaleza multisectorial, es difícil establecer una contraparte única del sector público que pudiera desarrollar las actividades. Por otro lado, este arreglo permitirá una ágil disponibilidad de los recursos no reembolsables para su ejecución sobre todo en caso de requerir la contratación de firmas consultoras. Además, esta CT tiene un enfoque estratégico para mejorar la transversalización en las intervenciones del Banco y en tal sentido correspondería su ejecución. La anuencia del gobierno se fundamenta en la trayectoria del BID, a través de la División de Género y Diversidad (SCL/GDI) en la ejecución de este tipo de intervenciones multisectoriales con pueblos indígenas. Algunos de los antecedentes son las operaciones Apoyo a pre-inversión y enfoque territorial y participativo en comunidades Maya (GU-T1224) y Apoyo a desarrollo de proyectos en comunidades

¹² La Guía se aplicará en las 4 operaciones ya aprobadas por el Congreso y podría ampliarse en caso haya operaciones que se aprueben durante el período de vigencia de la CT. Las 4 operaciones en cuestión son: Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público (3849/OC-GU), Fortalecimiento Institucional de la Red de Servicios de Salud (4791/OC-GU), Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial (4746/OC-GU) y la operación Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa (3618/OC-GU).

¹³ La idea es implementar en los departamentos de San Marcos y Huehuetenango, que son de intervención del préstamo de salud, pero se podría extender a otras áreas de salud según se acuerde con el MSPAS.

Maya (GU-T1255). La Unidad Responsable de Desembolso será la Representación del Banco en Guatemala y la supervisión general de las actividades será el especialista de la División de Género y Diversidad asignado a CGU.

- 4.2 **Estructura de ejecución y adquisiciones.** La implementación y el seguimiento de las actividades se hará en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas en su calidad de contraparte oficial del Banco. Los resultados de los estudios del componente 1 se compartirán con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Educación o la Academia de Lenguas Mayas, según el estudio que corresponda. Para el caso de las actividades relacionadas a la Guía Práctica para Transversalización se coordinará también con el Ministerio Público (MP) y el Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda (MCIV). Adicionalmente, para la realización de los talleres se tendrá en cuenta las restricciones debidas a la emergencia sanitaria. Las contrataciones de las diversas consultorías, así como la revisión y aprobación de los planes de trabajo y entregables de las consultorías serán responsabilidad exclusiva del Banco. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 **Riesgos y medidas.** Existe el riesgo que los trabajos de campo asociados a las etnografías tengan alguna dificultad de realizarse debido a restricciones o riesgos asociados a la pandemia del Covid-19. Para mitigar este riesgo se contemplan las siguientes medidas: (i) identificar previamente aquellas localidades que representen menor riesgo según las indicaciones del Gobierno; (ii) coordinar previamente con contactos locales, preferiblemente con autoridades comunitarias; (iii) realizar las entrevistas con grupos de pocas personas o individualmente y (iv) utilizar modalidades semipresenciales y/o virtuales utilizando la tecnología y conectividad disponible en las localidades (telefonía móvil o internet).

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No hay excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 La clasificación de esta CT es **C** porque su nivel de riesgo ambiental y social es bajo, dado que solo financia la realización de estudios y talleres.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - GU-T1317](#)

[Matriz de Resultados - GU-T1317](#)

[Términos de Referencia - GU-T1317](#)

[Plan de Adquisiciones - GU-T1317](#)