

Documento de CT

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	GUATEMALA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la implementación del Programa de Apoyo a la Mejora de la Calidad del Gasto Social
▪ Número de CT:	GU-T1334
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Freire Samudio, Carolina Angelica (SCL/SPH) Líder del Equipo; Astorga, Ignacio Jose (SCL/SPH) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Arreaga, Adela (CID/CGU); Castillo, Santiago Alejandro (VPC/FMP); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Delfs Ilieva, Isabel (SCL/SPH); Hidrovo, Marcela Vanessa (VPC/FMP); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Us Alvarez, Hugo Amador (SCL/GDI)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	GU-L1183.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	22 Feb 2022
▪ Beneficiario:	República de Guatemala
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de junio de 2022
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Protección Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CGU-Representación Guatemala
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	No aplica
▪ CT incluida en CPD:	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Diversidad

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El Programa de Apoyo a la Mejora de la Calidad del Gasto Social (5479/OC-GU; GU-L1183) es la primera de una serie programática de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política Programática (PBP), conformada por dos operaciones individuales, pero técnicamente relacionadas, de acuerdo con las Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2).
- 2.2 El objetivo del Programa es mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable de Guatemala a través de una mayor calidad del gasto en protección social y en los servicios de salud. Sus objetivos específicos son: mejorar la calidad y transparencia de los programas de protección social mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión, focalización, comunicación y evaluación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); y (si) mejorar la calidad de los servicios de salud provistos por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) a través de la implementación de

políticas de atención prenatal y al parto, coordinación de urgencias, tecnologías de información en salud y atención intercultural.

- 2.3 El Programa, por un monto de US\$300 millones con período de desembolso de un año, fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del BID el 9 de febrero de 2022 mediante la Resolución No. DE-05/2022.
- 2.4 La Matriz de Políticas del Programa responde a los desafíos normativos de protección social, incluyendo la necesidad de actualizar la Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) que define los principios, estrategias, metas y esquemas de seguimiento en materia de desarrollo social. La Matriz también apunta a superar los retos institucionales relacionados con la eficiencia en la gestión y evaluación de los programas sociales administrados por el MIDES mediante el diseño e implementación de una Ficha Socioeconómica Única¹, el desarrollo de un Registro Social de Hogares (RSH) sensible al género² que permita caracterizar y analizar la población objetivo de cada programa social, el desarrollo de lineamientos para el monitoreo y evaluación de los programas sociales, el diseño de un plan estratégico de comunicación y el diseño de un plan estratégico de tecnologías de la información.
- 2.5 En materia de salud, la Matriz de Políticas aborda el desafío de mejorar la capacidad de gestión y la calidad del gasto en salud específicamente la salud materno-infantil. La Matriz propone el desarrollo e implementación de un modelo de prestación de servicios integrales con calidad; un sistema de referencia y contra referencia de urgencia, un esquema de gobernanza que facilita la provisión de servicios básicos de salud, un esquema de asignación de recursos que promueva la eficiencia en la utilización de recursos y un sistema de información que permita unificar fuentes para la toma de decisiones. Finalmente, la matriz también responde al desafío de implementar la normativa sobre salud intercultural en el país cuya finalidad es proveer lineamientos para que los servicios de salud se presten de una manera culturalmente pertinente.
- 2.6 La primera fase del PBP se centró en el desarrollo y aprobación de las medidas de política orientadas a mejorar la calidad de las prestaciones de protección social y salud y que sientan las bases para una mejora sostenida y para ampliar la cobertura de las intervenciones con calidad. El BID brindó asistencia técnica al Gobierno de Guatemala para la preparación de la primera fase del PBP mediante la cooperación técnica Apoyo a la Respuesta del Gobierno de Guatemala para Mitigar el Impacto de la Pandemia COVID-19 en la Población Vulnerable (GU-T1314)³. La segunda fase del PBP tiene prevista la implementación y/o consolidación de las medidas para fortalecer los servicios de protección social para las poblaciones vulnerables y los servicios de atención primaria alrededor de la salud materna y neonatal. Estas medidas fueron

¹ La Ficha Socioeconómica Única integra las variables necesarias para la estimación del proxy de pobreza monetaria, de las Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice de Pobreza Multidimensional.

² El Registro Social de Hogares sensible al género permite caracterizar y analizar la población objetivo de cada programa social administrado por el MIDES bajo un mismo esquema, permitiendo la autoidentificación de poblaciones indígenas de manera consistente con el censo poblacional y la medición de brechas de género en el acceso a servicios.

³ La CT tiene por objetivo apoyar la ejecución de 5479/OC-GU; GU-L1183 y fortalecer la capacidad del MIDES para la gestión de los programas de protección social del país. La CT, por un monto total de US\$200.000, es financiada por el Fondo Social y tiene como fecha de último desembolso el 6 de octubre de 2022.

acordadas con el Gobierno de Guatemala en el marco de la negociación de 5479/OC-GU; GU-L1183.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de esta CT es apoyar el desarrollo de las medidas de política de protección social y salud establecidas por el 5479/OC-GU. Específicamente, los recursos de la CT contribuirán a acelerar la ejecución del PBP mediante el apoyo a la implementación de las reformas acordadas con el Gobierno de Guatemala en la segunda fase.
- 3.2 En materia de protección social, la primera fase del PBP avanzó en el diseño de: (i) un RSH sensible al género; (ii) una nueva y única Ficha Socioeconómica que integra las variables necesarias para la estimación del proxy de pobreza monetaria, de las NBI y del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); (iii) un plan de comunicación social estratégica del MIDES, detallando los objetivos, indicadores y plan de acción para su implementación; (iv) el desarrollo de los lineamientos para la evaluación de los programas del MIDES; y (v) un Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) que brinda las bases tecnológicas para una gestión transparente y eficiente de los procesos centrales del MIDES.
- 3.3 Habiendo avanzado con el cumplimiento de las medidas de política de carácter normativo e institucional en la primera fase del PBP, el MIDES requiere asistencia técnica y financiera para la implementación de dos de las medidas de la segunda fase del PBP. La primera es la actualización y publicación del PDSP. Dicha Política, que aborda las temáticas de educación, salud, empleo, y migración, gestión de riesgos a desastres y comunicación social para el desarrollo, fue aprobada en 2002. Desde entonces, el país ha registrado avances importantes como la creación en 2012 del MIDES en 2012 como ente rector de las políticas públicas, la adopción en 2014 del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (PND), la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015, y la creación en 2019 del Gabinete Específico de Desarrollo Social (GEDS)⁴. La Política actualizada deberá estar alineada con los principales instrumentos jurídicos, políticos y estratégicos del país, y definir los principios, estrategias, metas y esquemas de seguimiento en materia de desarrollo social. La segunda es un piloto de la implementación de la Ficha Socioeconómica única en departamentos priorizados para determinar la elegibilidad para los programas del MIDES de manera homogénea.
- 3.4 En materia de salud, la primera fase del PBP avanzó en el desarrollo de: (i) la Estrategia de Mejoramiento Continuo de la Calidad (MCC) para la Atención Prenatal y del Parto, que establece los estándares de calidad para la atención prenatal y los procedimientos de medición y análisis; (ii) un modelo de organización y gestión para la implementación de atención prenatal y al parto, incluyendo los procesos, recursos y sistemas necesarios, para su puesta en marcha, monitoreo y evaluación, así como las propuestas legales que le den sustento; (iii) un modelo de financiamiento y presupuestación de los programas de atención prenatal y de atención al parto con los costos asociados a la cartera de servicios; (iv) un Sistema de Urgencias Médicas, que regula roles y funciones de los niveles de atención, así como los procesos de coordinación y regulación de los traslados entre establecimientos; (v) un Plan Nacional de Salud Digital con las definiciones de interoperabilidad para la información

⁴ El Gabinete Específico de Desarrollo Social está conformado por 18 instituciones del ejecutivo, presidido por la Vicepresidencia de la República, con la coordinación técnica del MIDES, para coordinar, articular y gestionar las políticas relativas al desarrollo y la protección social.

del sistema de salud, visión sectorial, gestión del cambio y seguridad de la información; y (vi) el Plan de Acción de Interculturalidad en Salud.

- 3.5 El MSPAS quiere asistencia técnica y financiera para apoyar la implementación de tres de las medidas de política. La primera es la puesta en marcha de la Estrategia de MCC para la Atención Prenatal y del Parto en 30 municipios, aplicando procesos de medición, análisis, y elaboración e implementación de planes de mejora en la prestación de servicios de atención prenatal y del parto. La implementación obedece a la necesidad de contribuir a reducir la Mortalidad Materna (MM) en Guatemala. Con una razón de 104 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, la MM en Guatemala no ha tenido avances significativos en los últimos 15 años⁵. La segunda es la elaboración del modelo de financiamiento y gestión para apoyar la implementación de la Estrategia de MCC. El financiamiento actual de los servicios se lleva a cabo con base en presupuestos históricos asociados a los programas de salud y no considera los resultados o eficiencia de cada uno de los programas y la gestión de los programas no incluye la medición de resultados sanitarios o la mejora de los estándares. Para operativizar la Estrategia de MCC se requiere generar un esquema de asignación presupuestal vinculado al cumplimiento de resultados sanitarios y estándares de servicio. Finalmente, el MSPAS requiere apoyo con la implementación del Plan de Acción de Interculturalidad en Salud aprobado en la primera fase del PBP ya que una de las principales barreras a la utilización de servicios de salud en las poblaciones indígenas⁶ es la falta de pertinencia cultural en su entrega. Aunque el MSPAS ha desarrollado normas de salud con pertinencia cultural y una Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala, se requiere afianzar su implementación con capacitación adecuada, recurso humano, y guías operativas.
- 3.6 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de Inclusión Social e Igualdad al contribuir a elevar la calidad de vida de la población más vulnerable mediante acciones que fortalecen las capacidades de gestión, focalización, comunicación, y evaluación del MIDES, mejorando así la calidad y eficiencia del gasto social. La CT está alineada también con las áreas transversal de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho al mejorar la provisión de servicios básicos a la población vulnerable, fortaleciendo la institucionalidad y la gestión de políticas de protección social en el MIDES, y mejorando la capacidad del MSPAS para proveer servicios de salud accesibles y de calidad a la población; y (ii) Igualdad de Género y Diversidad, en su dimensión de diversidad, al promover la consulta amplia con los pueblos indígenas en la elaboración del Plan de Desarrollo y Población, y la utilización de servicios de salud en las poblaciones indígenas con pertinencia cultural. La CT está alineada con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) ventanilla 2: Desarrollo Social, en el área prioritaria 5 de desarrollo social inclusivo, establecida en el GN-2819-14. Está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Guatemala 2021-2024 (GN-3085) bajo los objetivos estratégicos de expandir la red de protección social y fortalecer el acceso y calidad de los servicios de salud. Se alinea con la Política General del Gobierno de Guatemala 2020-2024, en particular con el pilar de desarrollo social que resalta el fortalecimiento de la protección social y servicios de salud a los más vulnerables.

⁵ MSPAS, Situación epidemiológica de muerte materna, enero-diciembre 2020. <http://epidemiologia.mspas.gob.gt/files/2020/salassituacionales/muerte-materna/MM-SEM-20-2020.pdf>.

⁶ La población indígena de Guatemala representa el 43,6% de la población total.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1. Apoyo a la implementación de políticas protección social (US\$100.000).** Este componente financiará el apoyo a la implementación de medidas de política que mejoran la gestión de la política y programas de protección social. Específicamente se financiarán los siguientes productos: (i) asistencia técnica para la actualización de la Política de Desarrollo Social y Población que defina los principios, metas y estrategias de desarrollo social para Guatemala alineada con los ODS y con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2032, incluyendo el proceso de consulta y validación con la sociedad civil; (ii) asistencia técnica para la operativización de la única Ficha Socioeconómica incluyendo el desarrollo de un manual operativo, capacitación a direcciones regionales del MIDES y promotores sociales en su aplicación y una evaluación de su implementación; (iv) asistencia técnica para la articulación interministerial entre los diferentes viceministerios y departamentos del MIDES. El resultado de este componente es la mejora en la gestión de las políticas y programas de protección social.
- 4.2 **Componente 2. Apoyo a la implementación de políticas de salud materno infantil (US\$80.000).** Este componente financiará actividades que apoyan: (i) asistencia técnica para el diseño de un plan de implementación de la Estrategia de MCC para la Atención Prenatal y del Parto en 30 municipios de Guatemala; (ii) asistencia técnica para el diseño de un modelo de financiamiento y presupuestación de los programas de atención prenatal y atención al parto, y su plan de implementación para 30 municipios; y (iii) el diseño e implementación de una estrategia de capacitación del Plan de Acción de Interculturalidad en Salud para personal asistencial de las Direcciones Municipales de Salud, adscritos a las Direcciones de Áreas de Salud (DAS) de dos departamentos. El resultado de este componente es la mejora en la calidad de la provisión de servicios de salud materno infantiles.
- 4.3 **Otros costos (US\$20.000).** Se financiará el apoyo a la articulación del trabajo y diálogo con los equipos a fin de asegurar un flujo de información y comunicación entre los actores e instituciones involucradas que garantice el buen funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de esta TC.
- 4.4 El costo total de la CT es de US\$200.000 proveniente del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (W2E).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	BID	Financiamiento Total
Componente 1. Apoyo a la implementación de políticas protección social	100.000	100.000
Componente 2. Apoyo a la implementación de políticas de salud materno infantil	80.000	80.000
Otros costos	20.000	20.000
TOTAL	200.000	200.000

- 4.5 **Supervisión.** La supervisión de esta CT la realizará Carolina Freire, Especialista Senior en Protección Social (SCL/SPH) con apoyo del Especialista de Salud y

Protección Social de Guatemala, el Especialista de Desarrollo Social de la División de Género y Diversidad en Guatemala, la Analista de Operaciones asignada, así como el equipo fiduciario de la Representación del Banco en Guatemala.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 A solicitud del Gobierno de Guatemala, la CT será ejecutada por el BID desde la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH). El Banco ejecuta este proyecto debido a: (i) carencia de una unidad ejecutora con las capacidades técnicas, operativas e institucionales necesarias para ejecutar los recursos de la CT; (ii) capacidad del BID de facilitar el diálogo y coordinación interministerial para asegurar la consecución de los resultados y productos; (iii) capacidad de la División de SCL/SPH de proveer acompañamiento técnico al MIDES y MSPAS para el seguimiento al cumplimiento de las medidas de política de protección social y salud; y (iv) amplia experiencia de la División de SCL/SPH en la implementación de procesos de reforma de política de protección social y salud similares en la región, lo que facilitará la transferencia de conocimiento y lecciones aprendidas a esta operación. La ejecución de la CT requiere la contratación de un equipo amplio de consultores para el logro de los resultados.
- 5.2 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta TC se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de conformidad con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (a) Contratación de consultores, 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. No se anticipa la adquisición de bienes. Considerando que el Banco ejecuta el proyecto, no se han presupuestado recursos para auditoría. La Unidad Responsable de Desembolso (UDR) será la Oficina de País del BID en Guatemala.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Uno de los riesgos a la ejecución de la CT es el alto nivel de coordinación interinstitucional que debe ejercer el MIDES para la elaboración de los productos de la CT, específicamente el desarrollo de la PDSP, ya que su construcción requiere de la participación de ministerios e instituciones vinculadas a servicios sociales, de salud, educación y empleo, entre otros, así como entidades de la sociedad civil. Este riesgo puede ser mitigado mediante el rol del MIDES como entidad rectora a cargo del proceso y responsable de la coordinación interministerial a través del Gabinete Específico de Desarrollo Social. La complejidad de los procesos de implementación en salud y protección social podría retrasar la ejecución de la operación. El acompañamiento técnico de especialistas de SPH mitigará este riesgo.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 Esta CT no contempla excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Esta Cooperación Técnica no pretende financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a los mismos; por lo tanto, a esta CT no se le aplican los requisitos del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - GU-T1334](#)

[Matriz de Resultados - GU-T1334](#)

[Términos de Referencia - GU-T1334](#)

[Plan de Adquisiciones - GU-T1334](#)