

| *¿Qué hemos aprendido?*

12 años de política social en Guatemala

Los retos de las políticas sociales en Centroamérica

Julio 2007



Índice

- Método de análisis utilizado.
- Resultados del análisis de las políticas de salud y recomendaciones.
- Resultados del análisis de las políticas de educación y recomendaciones.

Objetivos

- Contribuir al debate académico sobre política social.
- Evaluar cómo se han formulado e implementado las políticas.
- Perspectiva de Estado y de largo plazo.
- Criterios de *buenas prácticas, seguimiento y cumplimiento de las metas.*

- Enfoque sobre procesos, no actores.
- Se reconoce su importancia, pero se consideran un factor exógeno a este análisis.

Fuentes informativas

Documentos oficiales, en particular:

- Planes de Gobierno,
 - Planes Nacionales de Salud y Educación,
 - Informes Presidenciales,
 - Memorias de Labores MSPAS y MINEDUC,
 - Información financiera del MINFIN.
-
- Entrevistas: recolección de documentos oficiales y validación de la información.

¿Porqué estas fuentes?

- Disponibles para todos los gobiernos: **homogeneidad**, minimizando el riesgo de ‘premiar al que más pública’.
- Informes Presidenciales y Memorias de Labores: reportes completos, dados incentivos a ‘sobre-reportar’ los logros.
- Evidencia disponible a los ciudadanos.

Fase de política evaluada

Criterio de evaluación

Formulación



- Identificación del problema
- Identificación de población objeto
- Evaluabilidad
- Coincidencia entre gasto y:
 - prioridades de política
 - pobreza
 - indicadores de salud y educación

Seguimiento



Acciones y programas implementados

Efectos



Cumplimiento de las metas

¿Por qué estos aspectos?

- Formulación: criterios de *buenas practicas*
 1. Política responde a un problema social real
 2. Política dirigida a la población que la necesita
 3. Implementación de la política se puede monitorear y evaluar
 4. y 5. Política respaldada por asignación financiera adecuada y bien distribuida

(cont.)

- Seguimiento: correspondencia entre políticas y acciones.
- Cumplimiento de las metas: evaluar hasta donde la implementación ha logrado sus propios objetivos.

| Resultados del análisis para las políticas de Salud 1996-2007

Visión panorámica

En total se han tratado 23 temas:

- 7 políticas ‘de Estado’
 - Ejemplos: cobertura y calidad de servicios básicos de salud, salud reproductiva, agua y saneamiento básico rural.
- 4 políticas proporcionadas por 2 gobiernos
- 12 políticas proporcionadas por 1 gobierno

Resultados: formulación de las políticas

En el documento de presentación de las políticas se incluye y/o identifican ...	1996-2000	2000-2004	2004-2007
Diagnóstico estadístico de la situación de salud	si	si	si
Grupos prioritarios dentro de la población	limitado	limitado	si
Objetivos a alcanzar	si	si	si
Metas a alcanzar	si	si	no
Indicadores cualitativos de monitoreo	no	no	si
Indicadores cuantitativos de monitoreo	no	no	no

Fuente: elaboración propia de información de los Planes de Gobierno, Planes Nacionales de Salud 1996-2000, 2000-2004, 2004-2008

Resultados formulación

- En la formulación de política la evaluabilidad es limitada (indicadores, metas).
- No siempre se identifican grupos prioritarios.

Asignación temática del gasto MSPAS

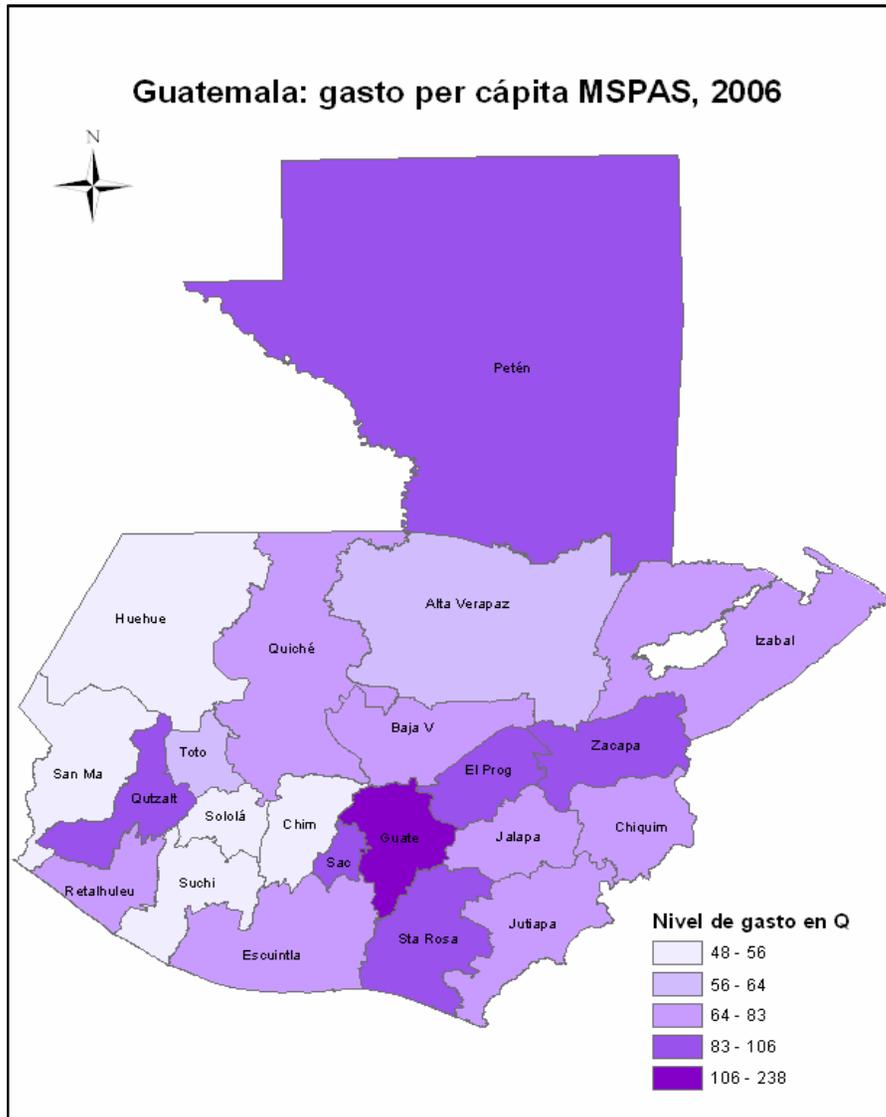
- 78% a Salud a las Personas.
- Mejoramiento ambiental, desarrollo de recursos humanos y infraestructura: proporción muy baja.
- En Salud a las Personas:
 - 37%: preventiva
 - 55%: curativael 50% de ambas va a gestión administrativa, excluyente hospitalización, consultas, emergencias, y programas específicos.

Asignación temática del gasto MSPAS (*cont.*)

11 de los 23 temas de políticas presentados en los últimos 12 años no parecen haber recibido apoyo financiero.

- Ejemplos: promoción de la medicina tradicional, mejora de la capacidad institucional en salud.

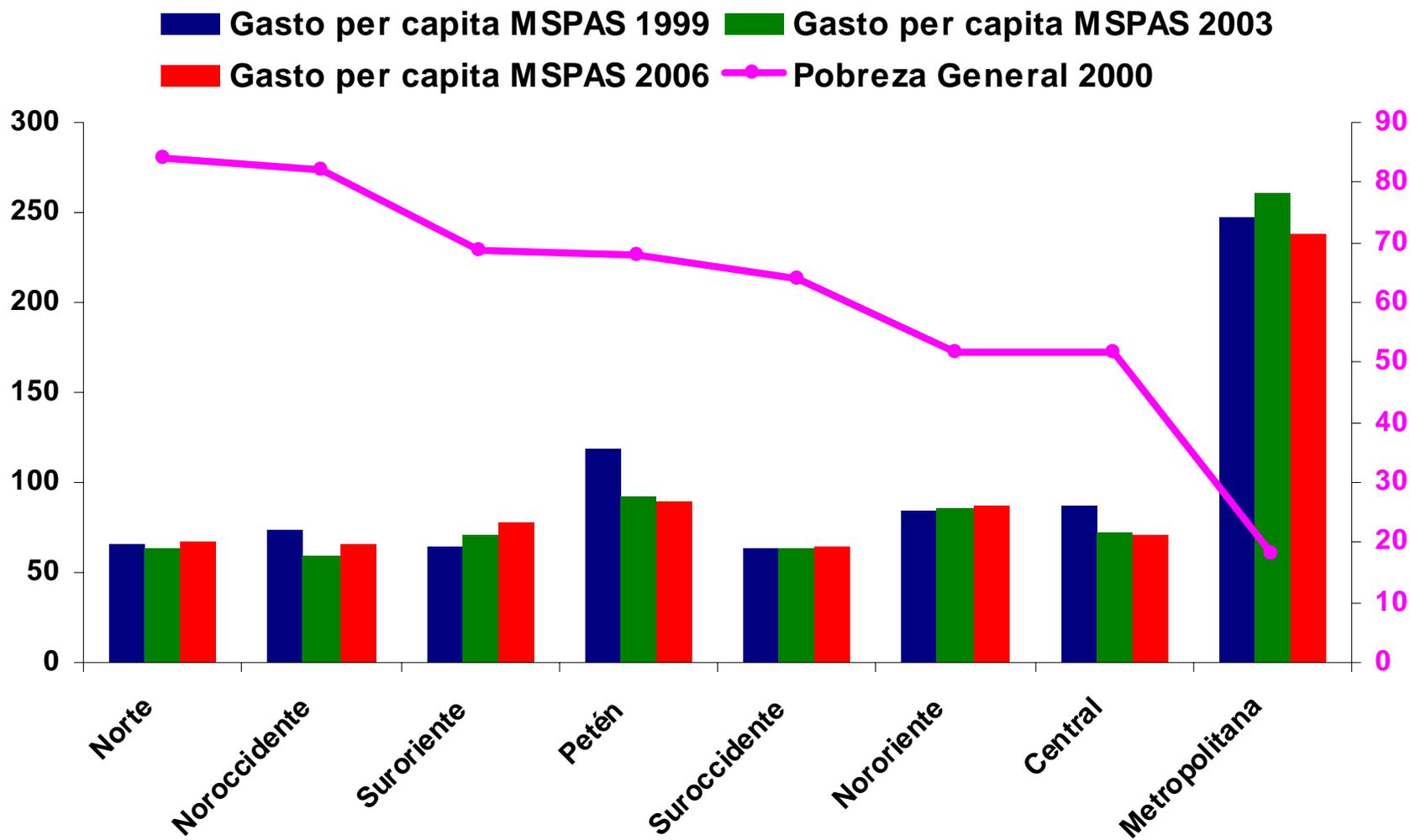
Asignación geográfica del gasto MSPAS



- Desigual geográficamente.
- Promedio per capita 1998-2006:
 - Q45 en San Marcos
 - Q235 en Guatemala

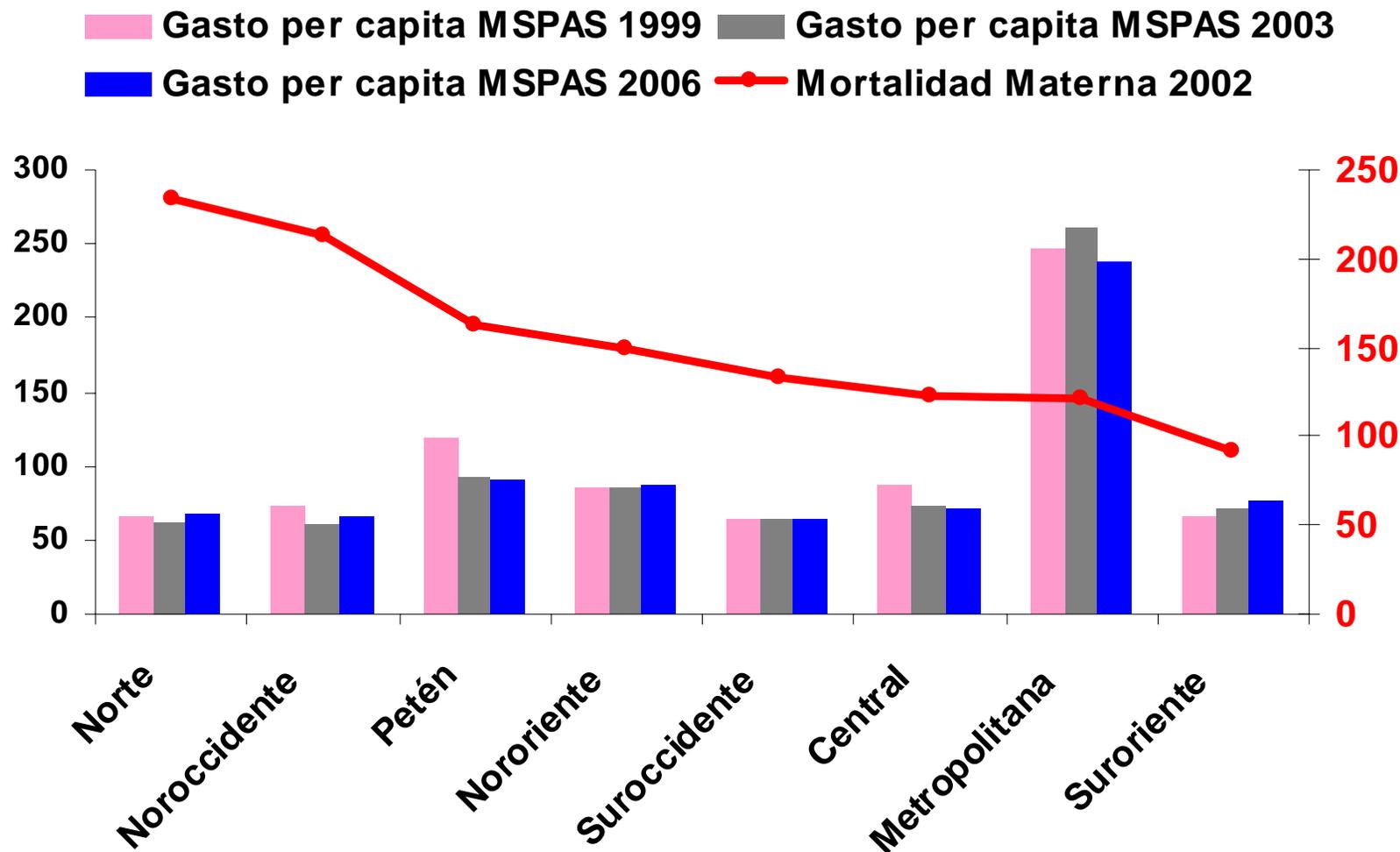
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Valores a precios del 2000

Gasto MSPAS y pobreza



Los datos del gasto MSPAS per capita son reales a los precios del año 2000.
Fuente: Elaboración propia de datos desde el Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco Mundial (2004) 'La Pobreza en Guatemala'.

Gasto MSPAS y mortalidad materna



Tasa de mortalidad materna por 1,000 nn. vv. Fuente: elaboración propia de datos desde el Ministerio de Finanzas Públicas e Informe de Desarrollo Humano 2003. Los datos del gasto MSPAS per cápita son reales a los precios del 2000.

Resultados: seguimiento

Temas enfrentados por	Seguimiento implementado por			
	3 gobiernos	2 gobiernos	1 gobierno	Ningún gobierno
3 gobiernos	6	0	0	1
2 gobiernos	1	0	0	3
1 gobierno	3	1	3	5
Total	10	1	3	9

Fuente: elaboración propia de información de los Planes de Gobierno, Planes Nacionales de Salud 1996-2000, 2000-2004, 2004-2008

Resultados: seguimiento

- La políticas 'de Estado' reciben seguimiento.
- Los temas 'especifico' reciben bajo seguimiento.
- 9 de los 23 temas: ningún seguimiento reportado. Éstos son los mismos por que no se reporta gasto: 'políticas retóricas'.

Cumplimiento de las metas

Metas alcanzadas y no alcanzadas por cada Gobierno		
	1996-2000	2000-2004
Metas alcanzadas	2	1.5
Metas no alcanzadas	12	3.5
Datos no disponibles	3	0
Total	17	5

Fuente: elaboración propia de información de los Planes de Gobierno, Planes Nacionales de Salud 1996-2000, 2000-2004, 2004-2008

2004-2008: no se incluyen metas en Plan de Gobierno y Plan Estratégico de Salud 2004-2008.

Recomendaciones de salud

- Mejorar la evaluabilidad de la implementación de las políticas,
 - Incluir indicadores cuantitativos de monitoreo y evaluación.
 - Incluir metas cuantificables.
- Mejorar la recopilación de la información gubernamental, ambos en términos de estadísticas y documentos.

Recomendaciones (*cont.*)

- Aumentar la focalización el gasto en las áreas pobres y en base a las necesidades de salud.
- Fortalecer los sistemas de seguimiento de las políticas propuestas en los planes de gobierno.

Recomendaciones (*cont.*)

- En términos generales, para el sector salud se recomienda más atención a los procesos de políticas, no solamente a sus contenidos.
 - Evaluación
 - Seguimiento
 - Focalización

**Resultados del análisis para
las políticas de educación
1996-2007**

Resultados: formulación de las políticas

En el documento de presentación de las políticas se incluye y/o identifican ...	1996 - 2000*	2000 - 2004**	2004 - 2008***
Diagnóstico estadístico	si	no	si
Grupos prioritarios dentro de la población	si	si	si
Objetivos	si	si	si
Metas cuantitativas	si	si	si
Indicadores cualitativos	si	si	si
Indicadores cuantitativos	si	si	si
<i>Fuente: elaboración propia de información de los Planes de Gobierno, Planes Nacionales de Educación 1996-2000, 2000-2004, 2004-2008</i>			

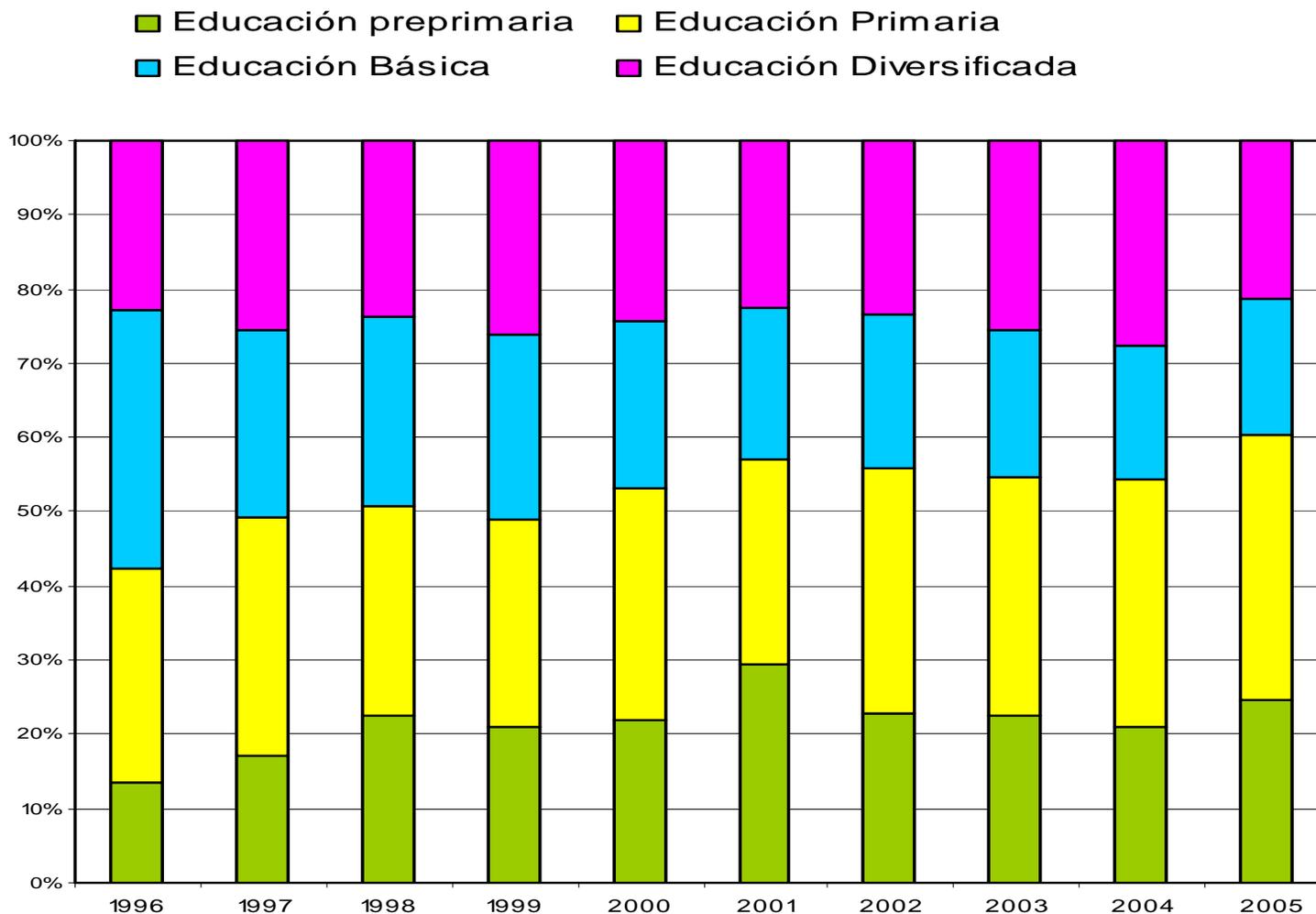
Resultados: formulación de las políticas

- Los diferentes planes muestran un conocimiento de la situación del sector.
- Se evidencia claridad en objetivos a alcanzar: metas e indicadores.

Formulación del gasto para financiar las políticas

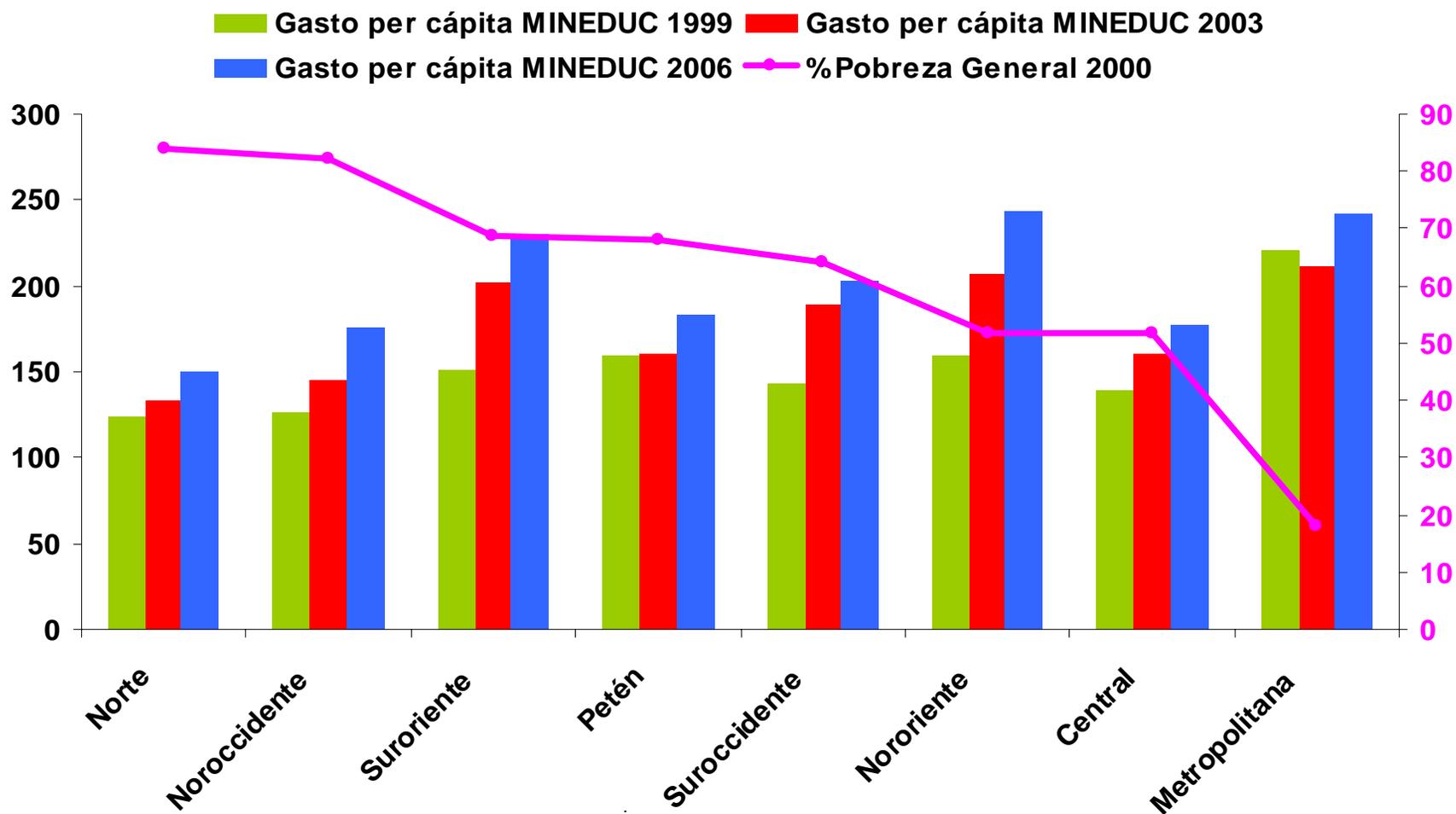
- a) Análisis de la estructura programática del Presupuesto MINEDUC, 1996-2006.
- b) Asignación presupuestaria e indicadores sociales.

Asignación del gasto entre las varias categorías de educación per cápita (según inscripción inicial), 1996 – 2005



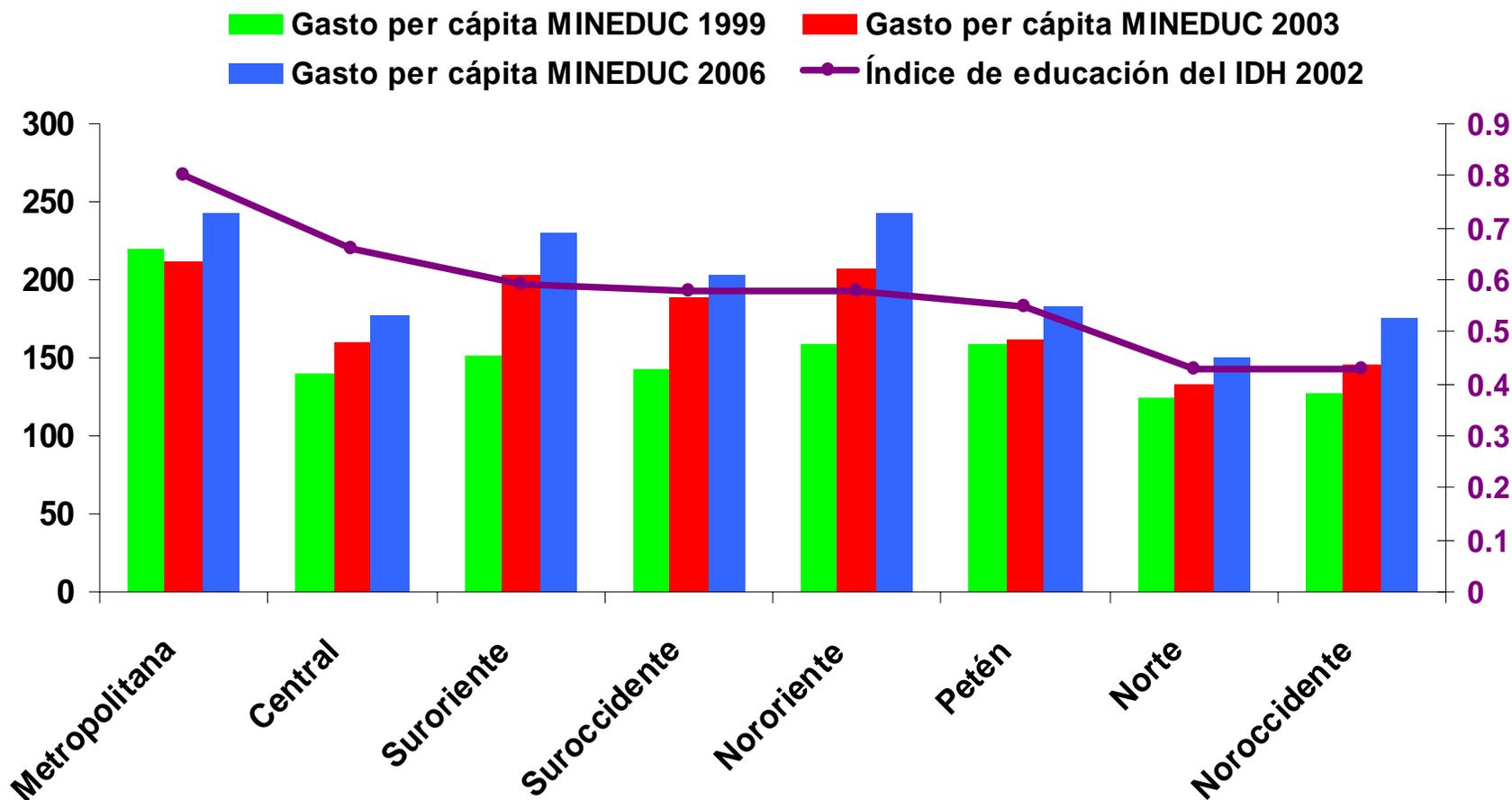
Fuente: Elaboración Propia con datos de: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2000, 1999, 1998, 1996. MINEDUC Anuario Estadístico 1996 - 2005

Gasto MINEDUC y pobreza



Fuente: Portal de Transparencia Fiscal MINFIN 1999, 2003, 2006. Censo INE 2002. La Pobreza En Guatemala. Banco Mundial 2004

Gasto e indicadores de educación



Componentes utilizados por PNUD para el cálculo del Índice de Educación del IDH: tasa de alfabetismo (población de 15 años y más) y tasa de matriculación bruta combinada de niveles primario a terciario.

Fuente: Portal de Transparencia Fiscal MINFIN 1999, 2003, 2006. Censo INE 2002. Informe de Desarrollo Humano Guatemala 2005

Resultados

- El mayor gasto del MINEDUC se destina a las regiones metropolitana y nororiente, que son las que muestran mejor desempeño en los indicadores.
- Las regiones norte y noroccidente perciben el menor gasto y muestran los indicadores más bajos.

Seguimiento de las políticas

Cantidad de programas, correspondientes a las políticas, que se han implementado en

Objetivo de política	3 gobiernos	2 gobiernos	1 gobierno
Reforma Educativa	9	1	0
Alfabetización	1	0	1
Descentralización	3	1	0
Cobertura	9	1	0
Total	22	3	1

Fuentes: Programa de Gobierno 1996 – 2000, Memoria de Labores del MINEDUC 1996 – 1999; Plan de Gobierno 2000 - 2004, Matriz de Política Económica y Social 2000 – 2004, Plan de Gobierno sector educación 2000 – 2004. Lineamientos de política educativa 2005 – 2008, El desarrollo de la educación en el Siglo XXI, y Guatemala tiene + y mejor educación.

Resultados

- Las acciones a las que se les ha dado continuidad son:
 - Ampliación de cobertura
 - Programas regulares.
 - Programa de atención al niño de 0 a 6 años.
 - Centros de aprendizaje comunitario en educación preescolar
 - PRONADE
 - Telesecundaria

Resultados

- Gestión descentralizada y participativa:
 - Jurados de oposición
 - Juntas escolares
 - COEDUCAS
- Reforma educativa, calidad y pertinencia
 - Diseño de la Reforma
 - Implementación de currícula nacional base
 - Educación bilingüe
- Alfabetización
 - Programa regular

Cumplimiento de las metas

Metas alcanzadas y no alcanzadas por cada Gobierno

	1996 - 2000*	2000 - 2004**
Metas alcanzadas	1	3
Metas no alcanzadas	6	7
Datos no disponibles	0	5
Total	7	15

Fuente: *Programa de Gobierno 1996 - 2000 , y GUAPA Technical paper No. 2;
**Matriz de política económica y social 2000 – 2004, IV Informe del Presidente Portillo, CONALFA, Anuario Estadístico MINEDUC 2003.

Cumplimiento de las metas (*cont.*)

- Las metas han sido más ambiciosas que los resultados alcanzados.
- En cada Gobierno ha habido avances con relación a cada meta.

Recomendaciones

- Focalizar el gasto en las áreas geográficas que muestran mayores rezagos.
- Incrementar los recursos para el ciclo básico. Fundamental para garantizar el continuo educativo (primaria (2003): tasa neta de escolaridad 89.2%; tasa de promoción 83.09%).

Recomendaciones

- Plantear metas que sea más factible alcanzar. Esto contribuye al proceso de rendición de cuentas.
- Dado el avance en los indicadores educativos, darle continuidad a los programas que han mostrado ser exitosos.

**Muchas gracias por
su atención**



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Idies Instituto
de Investigaciones
Económicas y Sociales



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala