

25
GUATEMALA

Promoviendo el
Desarrollo
Económico y
Social en
Guatemala

BOLETIN

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Febrero
2011

 **FUNDESA**
Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Entidad privada, no lucrativa, conformada por empresarios a título personal. Trabaja como un Centro de Pensamiento que incide para contribuir al desarrollo integral, sostenible y democrático, en una Economía de Mercado y un Estado de Derecho. Lleva a cabo proyectos con un enfoque propositivo y con visión de largo plazo, sobre temas clave para el desarrollo de los guatemaltecos.

CONSEJO DE FIDUCIARIOS

Edgar A. Heinemann
PRESIDENTE

Daniilo Siekavizza
VICE-PRESIDENTE

Álvaro Castillo
VICE-PRESIDENTE

Humberto Olavarría
TESORERO

Felipe Bosch
SECRETARIO

DIRECTORES:

- José Miguel Torrebiarte
- Jaime Camhi
- Alejandro Arenales
- Salvador Biguria
- Julio Arrivillaga
- Cristian Rodríguez
- Roberto Gutiérrez
- Julio Herrera
- Roberto Paiz K.
- Juan Mauricio Wurmser
- Carmelo Torrebiarte
- Salvador Paiz
- Guillermo Castillo
- Fernando Bolaños



Inversión Social: MIFAPRO

Análisis Costo-Efectividad

www.fundesa.org.gt

Importancia de la Inversión Social:

“En los países muy pobres, el crecimiento económico, en vez de la redistribución del ingreso, es la clave para la reducción de la pobreza a largo plazo. Es por ello que la evaluación de programas y políticas de acuerdo solamente a su impacto en la distribución, puede dar lugar al rechazo de intervenciones que, aunque no sean redistributivas, cuentan con un fuerte potencial de crecimiento. Esta situación puede llegar a ser perjudicial no sólo para la reducción de la pobreza, sino también para el nivel general de bienestar en la sociedad.”

BANCO MUNDIAL

Como parte del “**Programa de Transparencia en el Gasto Público para la Inversión Social**”, durante el presente año se inicia la tercera parte de análisis, buscando identificar posibles mejoras dentro de los programas sociales, utilizando como base la información obtenida con los análisis previos de presupuestación e incidencia de beneficios.

FUNDESA, reconociendo la importancia de evaluar los programas sociales en el país, ha tomado la iniciativa de dar seguimiento a los costos y resultados obtenidos por el Consejo de Cohesión Social a través de la implementación del Programa “**Mi Familia Progresá**”.

El reto planteado es poder identificar, a través de una metodología detallada, si el programa está teniendo resultados positivos en los municipios beneficiados, asociando estos resultados con el costo de su implementación.

EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL

Uno de los grandes retos que tiene un país como Guatemala, es poder destinar los recursos con los que cuenta el Estado hacia programas prioritarios que demuestren tener una alta efectividad. El objetivo no es ser críticos de las iniciativas, sino al contrario, poder evaluar objetivamente el desempeño de los programas orientados a beneficiar a los más pobres en el país.

Inversión Social: “Mi Familia Progresista”

Y a este respecto es necesario realizar una aclaración. Cuando se habla de “**beneficiar**” a un grupo de la población, el debate debiera orientarse a mejorar sus condiciones de vida, teniendo como directrices una mayor satisfacción de las necesidades básicas, la creación de un ciclo intergeneracional de desarrollo, y la búsqueda de que el beneficio otorgado sea temporal.

Con la decisión de **FUNDESA** de evaluar la inversión social en Guatemala, el objetivo principal que se definió fue **contribuir a la mejor asignación de los recursos, evaluando la calidad del gasto y la transparencia en el manejo de los recursos**.

Es así como se selecciona a “**Mi Familia Progresista**”, como un programa clave de la presente gestión gubernamental, el cual merece una especial atención al tener bajo su disposición una cantidad considerable de recursos, buscando impactar a una gran cantidad de personas en el país.

PROGRAMA “MI FAMILIA PROGRESISTA”

El programa fue creado por el Poder Ejecutivo el 16 de abril de 2008, siendo coordinado por el Consejo de Cohesión Social. A través del programa se crea el compromiso de contribuir con la generación de un recurso humano mejor calificado en el país, promoviendo la inversión en educación, salud y nutrición de las familias, especialmente en las áreas más pobres del país.

La operación de **MIFAPRO** depende de las transferencias monetarias condicionadas, con el énfasis de **beneficiar a las familias más pobres de Guatemala, especialmente a aquellas familias con niños menores de 15 años de edad**. Los beneficiarios han sido seleccionados dependiendo de si están situados en los municipios más pobres del país. Más concretamente, los beneficios consisten en la provisión de fondos para incentivar un aumento de la asistencia y el rendimiento en las escuelas, y para motivar un incremento en el número de consultas médicas relacionadas con el diagnóstico y tratamiento de enfermedades, así como problemas nutricionales.

La primera **responsabilidad que tienen los beneficiarios es enviar a los niños a la escuela**, cumpliendo con un mínimo de 80% de asistencia. Con el cumplimiento de este requisito, los padres reciben cada dos meses un **bono de 150 quetzales** (un equivalente de 18.50 dólares) por cada mes que los niños demuestran asistencia a la escuela.



Al igual que la responsabilidad anterior, las familias pueden obtener una segunda transferencia mensual de **150 quetzales** (un equivalente de 18.50 dólares) si cumplen con la **responsabilidad de visitar periódicamente los centros de salud para el diagnóstico y tratamiento de su hijos**. Este bono también se concede a los padres cada dos meses.

Inversión Social: “Mi Familia Progresá”

Por último, adicional a la cantidad de transferencias de efectivo, existe una línea presupuestaria en el presupuesto del Poder Ejecutivo que abarca el personal, equipo, materiales, pago de servicios públicos, alquiler de edificios, publicidad, etc. Este monto es fijo, asignado básicamente para garantizar el funcionamiento del programa. Debido a estos costes adicionales están directamente vinculados a la ejecución del programa, deben incluirse también por su relevancia para el análisis.

FUNDESA espera que el resultado final del análisis consista en la determinación de si el programa presenta un efecto marginal significativo sobre las variables descritas anteriormente, y cuál ha sido el coste de su aplicación.

MÉTODOLÓGÍA DE ANÁLISIS

La investigación se orienta a evaluar dos aspectos esenciales del programa:

- **La cantidad de recursos asignados a cada municipio beneficiado**
- **La efectividad del programa en mejorar las condiciones de educación y salud**

Tomando estos criterios en consideración, las variables seleccionadas para evaluar la efectividad del programa tienen relación con los objetivos del mismo, pero sin derivarse del sistema de monitoreo del mismo. Esto se hace con el fin de evitar que la información provenga de la misma fuente, lo que podría introducir cierto grado de sesgo en el análisis.

Citando la información proporcionada por **MIFAPRO**, los objetivos de su gestión son:

- **Educación:**
“Promover el incremento de los niveles de asistencia y permanencia escolar del nivel primario en niños de 6 a 15 años.”
- **Salud:**
“Coadyuvar en la mejora del estado de salud y nutrición de las familias con niños menores de 15 años y mujeres gestantes.”

Para cada uno de estos objetivos, se han seleccionado variables relacionadas con el impacto del programa, identificando aquellas que permitan una evaluación periódica, objetiva y que permitan hacer distinción entre los municipios que son beneficiados y los que no. Esta información se recopila de dos instituciones, el **Ministerio de Educación** y el **Ministerio de Salud**.

La hipótesis que mantenemos es que se esperaba que el aporte a las familias impactara directamente en una mejora de las variables; no obstante, los efectos pueden verse en años posteriores y con variación en los resultados entre los distintos municipios seleccionados.

Con esta información de base, las variables seleccionadas fueron las siguientes:

Inversión Social: “Mi Familia Progresá”

- **Educación: Índice de Avance Educativo Municipal**

Este índice evalúa de forma sintética los resultados educativos en cada municipio, combinando en un promedio las tasas de cobertura en pre-primaria, primaria y básicos, y las tasas de terminación de sexto primaria y tercero básico. El índice es presentado por el Ministerio de Educación, con colaboración de USAID.

- **Salud: Provisión de Servicios de Salud**

El Ministerio de Salud, a través del Sistema de Información Gerencial en Salud – SIGSA –, lleva un control de la cantidad de servicios prestados por municipio, entre los que se encuentran: consultas, vigilancia de sistemas de agua, salud reproductiva, planificación familiar, vacunación y monitoreo de enfermedades como dengue, malaria y tuberculosis.

Estas variables fueron identificadas para cada uno de los 333 municipios del país, incluyendo adicionalmente la información relacionada a los **fondos asignados por parte de MIFAPRO durante 2009 y 2010**. Para contar con esta información se utilizó el **Sistema Integrado de Administración Financiera – SICOIN –**.

Es muy importante mencionar que se tomó para el análisis la **información disponible al 30 de septiembre de 2010**, la cual se lista a continuación:

	Información disponible al: 30 de septiembre de 2010
• Municipios Beneficiados	187 municipios
• Familias Beneficiadas	535,790 familias
• Presupuesto 2009:	Q 2,254,782,396
Gastos Fijos	Q 1,229,685,328
Gastos Variables (transferencias)	Q 1,025,097,068
• Presupuesto 2010:	Q 2,657,312,689
Gastos Fijos	Q 1,449,212,319
Gastos Variables (transferencias)	Q 1,208,100,370

Fuente: Cobertura (<http://mifamiliaprogresa.gob.gt>)
Presupuesto (<http://sicoin.minfin.gob.gt>)

Reconocemos que esta información no es la más actualizada posible, debido a que a partir de esa fecha han habido modificaciones, tanto en la estructura presupuestaria como en la cantidad de beneficiarios. La información disponible a la fecha de publicación de este boletín es la siguiente:

- Familias Beneficiadas: **643,874 familias** (información al 21 de enero de 2011)
- Municipios Beneficiados: **302 municipios** (información al 21 de enero de 2011)
- Presupuesto Total: **Q 2,275,598,965** (información al 31 de enero de 2011)
- Gastos Transferencias: **Q 1,026,242,450** (información al 31 de enero de 2011)

Inversión Social: “Mi Familia Progresá”

No obstante, esta diferencia entre la información vigente y la utilizada en el análisis no impide que posteriormente se realicen estudios que complementen la información, siendo ésta una primera aproximación para evaluar el costo y la efectividad del programa.

Por lo tanto, luego de haber descrito la forma en la que se utilizó la información para analizar el programa “**Mi Familia Progresá**”, a continuación se muestran los resultados obtenidos.

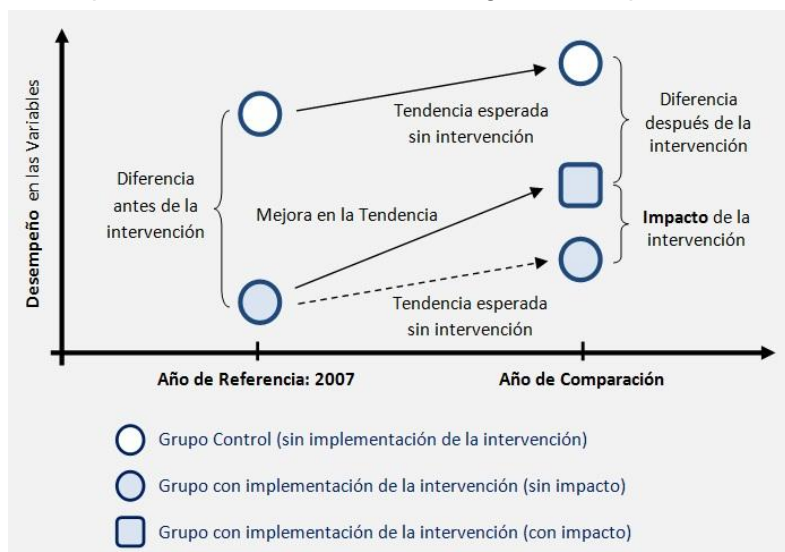
RESULTADOS PRELIMINARES DEL ANÁLISIS

Antes de presentar cualquier resultado, queremos resaltar una vez más que **los resultados del análisis realizado por FUNDESA son preliminares**, procurando una primera aproximación de la efectividad y los costos asociados al programa. Inicialmente se procedió a analizar la efectividad del programa y, posteriormente, se cuantificaron los costos en los que ha incurrido el Gobierno desde la implementación del mismo.

Por su parte, la **efectividad del programa** se midió como el cambio incremental que se produjo en las variables escogidas debido a que el programa introduce beneficios adicionales en los municipios beneficiados, en comparación con los municipios no beneficiados.

La metodología empleada contrasta los resultados obtenidos por **dos grupos de municipios**, un grupo con municipios beneficiados y un grupo control con características socioeconómicas similares al grupo anterior. El objetivo es identificar si hay una mejora significativa debida a la presencia del programa en la comunidad, descontando los efectos de mejora que pueden atribuirse a condiciones ajenas a la implementación del programa.

Este tipo de análisis se basa en el siguiente esquema:



“Tres preguntas deben ser analizadas para la evaluación de los programas sociales, las cuales son cruciales para una efectiva acción social y en consecuencia, para mejorar las vidas de aquellos a quienes están destinados dichos programas: (1) ¿por qué se realiza tan poca investigación en términos de calidad de la inversión?, (2) ¿qué problemas evitan que exista mayor investigación en términos de calidad y el uso de información en la generación de políticas? y, (3) ¿qué deberían hacer los gobiernos y los investigadores para fomentar una evaluación más sólida de los programas?”

P. Rossi & W. Williams

Inversión Social: “Mi Familia Progresá”

Básicamente, la efectividad del programa se evaluará a través del desempeño promedio en las variables seleccionadas para los dos grupos de municipios. Teniendo como referencia un punto de comparación en el tiempo, la metodología nos permite identificar al **mismo grupo de beneficiarios en dos periodos distintos**, lo que nos permite identificar mejoras o retrocesos. Adicionalmente, al contar con un grupo control con características similares, es posible **aislar efectos ajenos a la implementación del programa** que pudieron provocar las mejorar o retrocesos en las variables.

A continuación se muestran las principales características de los dos grupos de municipios que se utilizaron en el análisis:



Municipios Beneficiados	Municipios No Beneficiados
105 de 187 municipios (56%)	100 de 146 municipios (68%)
Pobreza promedio: 65.5%	Pobreza promedio: 60.5%
Población promedio: 32,398	Población promedio: 28,622

Con el fin de contar con dos grupos lo más similares posible, se sacaron de la muestra a aquellos que presentaban condiciones socioeconómicas muy distintas al resto del grupo, teniendo como **variable principal el nivel de pobreza**. Se buscó seleccionar a aquellos municipios que contaran con niveles de pobreza similares, debido a que éste ha sido el criterio utilizado por el programa para determinar los lugares en los que se implementa.

Habiendo hecho las salvedades correspondientes, los resultados que se obtuvieron a partir de la información disponible son los siguientes:

	Efectividad en EDUCACIÓN: Índice de Avance Educativo Municipal			Efectividad en SALUD: Provisión de Servicios de Salud		
	2007	2009	Cambio	2007	2010	Cambio
• Beneficiados	55.77	62.39	6.62	185,612	274,397	88,785
• No Beneficiados	57.51	63.74	6.23	153,734	196,861	43,128
Cambio	- 1.74	- 1.35	0.39	31,878	77,536	45,658

La tabla anterior muestra las variaciones en las variables escogidas tanto para educación como para salud. Adicionalmente, se muestran los cambios entre las distintas fechas en que se tomaron las mediciones, así como la brecha entre los municipios beneficiados y los no beneficiados.

Por último, se muestra en la tabla una **casilla en color naranja** describiendo el efecto neto que tuvo la implementación del programa. Si el valor es positivo, indica que el impacto del programa fue mayor en el grupo de municipios beneficiados en comparación con los no beneficiados. Por el contrario, si el valor es negativo, es una señal de que el grupo de municipios no beneficiados tuvo un mejor desempeño en las variables que el grupo de beneficiarios.

Inversión Social: “Mi Familia Progresá”

Ahora bien, analizando por separado cada caso, llegamos a las conclusiones siguientes:

- **Educación: Índice de Avance Educativo Municipal**

Reconociendo la brecha existente entre los municipios que son beneficiados y no beneficiados con el programa, la iniciativa ha tenido un impacto significativo en los resultados. Después de 2 años de implementación del programa, la brecha se ha reducido entre los municipios, debido a un mayor crecimiento en el desempeño de la variable – una combinación de aumento de la matrícula y tasas más altas de graduación –.

En pocas palabras, los municipios beneficiados con el programa han tenido, en promedio, un **aumento adicional de 0.39** (6.28%) en el Índice de Avance Educativo Municipal. Esta evidencia indica que la iniciativa ha sido eficaz, teniendo un impacto positivo en el corto plazo.

- **Salud: Provisión de Servicios de Salud**

Similar a lo ocurrido con la variable de la educación, el impacto en la variable de salud ha sido significativo a pesar de la corta vida del programa. Después de 3 años de ejecución del mismo, el crecimiento en la prestación de los servicios de salud ha sido mayor en los municipios beneficiados que en los no beneficiados. Esta situación indica una priorización de atención en salud a las personas en las comunidades más pobres.

En pocas palabras, los municipios beneficiados con el programa han tenido, en promedio, el **suministro de 45,658 servicios adicionales**. Teniendo en cuenta que una comunidad beneficiada promedio cuenta con 32,400 personas, llegamos a la conclusión de que las familias beneficiadas reciben 1.4 servicios más que las personas en otros municipios. Esta evidencia nos indica que la iniciativa ha sido eficaz, teniendo un impacto positivo en el corto plazo.

Complementariamente, es necesario profundizar en el **costo del programa**, lo que permitirá identificar la cantidad de recursos necesarios para financiar la efectividad que ha tenido. A pesar de que el programa inició en el 2008, la mayor cantidad de recursos se asignaron al mismo a partir de 2009, manteniéndose la asignación en los años subsiguientes.

	2009	2010	2011
PIB a precios corrientes (millones)	Q 318,295.4	Q 330,010.1	Q 353,178.5
Presupuesto General (millones)	Q 50,031.9	Q 51,303.2	Q 56,002.9
Presupuesto MIFAPRO (millones)	Q 2,254.8	Q 2,657.3	Q 2,275.6
Ratio: MIFAPRO / PIB	0.71%	0.81%	0.64%
Ratio: MIFAPRO / Presupuesto	4.51%	5.18%	4.06%

La tabla anterior muestra en detalle el monto de recursos asignados al programa en los últimos tres proyectos de presupuesto (presupuesto ejecutado 2009 y 2010 y presupuesto vigente 2011). De forma complementaria, también se muestra la porción que representa del presupuesto y del PIB.

Inversión Social: “Mi Familia Progresá”

Esta información es muy útil para dimensionar la importancia del programa y reforzar la idea de la necesidad de monitorear su uso a lo largo del tiempo. Representando entre el 4% y el 5% del presupuesto, el programa cuenta con gran relevancia en la estructura presupuestaria:

Ministerios con mayor % que MIFAPRO		Ministerios con menor % que MIFAPRO	
14.82%	Ministerio de Educación *	2.78%	Ministerio de la Defensa
9.93%	Ministerio de Comunicaciones	1.31%	Ministerio de Agricultura
7.18%	Ministerio de Salud Pública	1.06%	Ministerio de Trabajo
5.85%	Ministerio de Gobernación	0.64%	Ministerio de Cultura y Deportes
		0.55%	Ministerio de Finanzas
		0.50%	Ministerio de Relaciones Exteriores
		0.49%	Ministerio de Economía
		0.25%	Ministerio de Ambiente
		0.18%	Ministerio de Energía y Minas

* Al Ministerio de Educación se le descuenta el aporte de las Transferencias de MIFAPRO

La evidencia nos muestra una priorización del programa sobre el presupuesto destinado a otras instituciones, situación que tiene grandes implicaciones al momento de justificar los resultados obtenidos. No obstante, más importante que los presupuestos institucionales, es importante hacer mención a los grandes temas en los que invierte el Gobierno, lo que nos permitiría dimensionar de mejor forma el peso que tiene **Mi Familia Progresá** en la ejecución del gasto público.

Si incluimos dentro de los grandes temas – **orden público y seguridad ciudadana, educación, salud y servicios de agua y saneamiento** – la inversión realizada por el **Gobierno Central, Entidades Descentralizadas y Municipalidades**, podemos hacer un análisis comparativo con la producción del país. Tomando como base la inversión realizada en estas finalidades en el 2010 y el proyecto de presupuesto 2011, tenemos la siguiente tabla comparativa:

	Presupuesto ejecutado 2010		Presupuesto vigente 2011	
	millones GTQ	%	millones GTQ	%
PIB a precios corrientes	330,010.1	100%	353,178.5	100%
“Mi Familia Progresá”	2,657.3	0.81%	2,275.6	0.64%
Orden Público y Seguridad	7,132.8	2.16%	7,763.3	2.20%
Educación	10,871.4	3.29%	11,205.9	3.17%
Salud	8,494.1	2.57%	11,060.4	3.13%
Agua y Saneamiento	935.8	0.28%	1,313.4	0.37%

Vemos que, en orden de prioridades, primero se encuentra la educación, seguido de la salud, el orden público y seguridad y por último el agua y saneamiento. Sin embargo, **los fondos asignados a Mi Familia Progresá superan los fondos asignados a agua y saneamiento.**

Inversión Social: “Mi Familia Progresá”

Por último, es importante evaluar cuál ha sido el costo asociado con la efectividad del programa, es decir, cuantificar el impacto que ha tenido en los municipios beneficiados. Combinando la información presentada con anterioridad, tenemos los siguientes resultados:

- **Educación:**

Tomando en consideración que la información disponible muestra la efectividad del programa en el 2009, y asumiendo que los fondos se distribuyen equitativamente entre educación y salud¹, el costo de un incremento promedio de 0.39 en el IAEM de los municipios beneficiados le costó al gobierno 1,127.4 millones de quetzales. De forma más explícita:

Un incremento adicional de 0.10 puntos en el IAEM del municipio cuesta Q 631,670

- **Salud:**

Tomando en consideración que la información disponible muestra la efectividad del programa en el 2010, y asumiendo que los fondos se distribuyen equitativamente entre educación y salud, el costo de un incremento promedio de 45,658 servicios de salud por municipio beneficiado le costó al gobierno 2,456.05 millones de quetzales. De forma más explícita:

La provisión de 1 servicio de salud adicional por familia cuesta Q 101.27 anual

Esta información deberá ser analizada aún con mayor detenimiento, sirviendo de base para comparar con otras opciones de política que permitan obtener los mismos o mejores resultados que los obtenidos por el programa en estos 3 años de implementación.

COMENTARIOS FINALES

El objetivo principal del proyecto desarrollado por **FUNDESA** es evaluar la transparencia en la asignación de los fondos sociales, identificando herramientas de utilidad para la auditoría social. El uso continuo de este tipo de herramientas contribuye a un mayor análisis del uso de los fondos públicos, lo que trae consigo mayor conciencia al momento de definir prioridades.

Este es un primer análisis de los resultados de **MIFAPRO**, tanto en efectividad como en costos. En la medida en que se vaya generando mayor información, la misma será comunicada oportunamente a la población.



¹ Al asignarse transferencias por el mismo monto (150 quetzales) por el cumplimiento de las responsabilidades en salud y educación, asumimos que el monto total de fondos asignados al programa se distribuyen equitativamente entre las dos finalidades de Mi Familia Progresá. Este supuesto se realiza solamente con fines explicativos del análisis.