



Informe de Terminación de Proyecto

Préstamos en Apoyo a Reformas de Política (PBL) PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Inversión en Capital Humano (PICH)

País: Guatemala

Sector/Subsector: Inversión Social

Equipo de Proyecto Original: Graciana Rucci (SCL/SPH), Jefa de Equipo; Nohora Alvarado (SPH/CGU); Isabel Nieves (SPH/CPN); Jesús Duarte (SCL/EDU); David Rosas (SCL/SPH), Mario Sánchez (SCL/SPH); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); y Ethel Muhlstein (SCL/SPH)

Número de Préstamo(s), CT(s): 2020/OC-GU; 2021/BL-GU

Número de Proyecto(s): GU-L1017

Fecha del QRR: 23 de junio de 2011

Fecha de Aprobación Final del PCR: 29 de junio de 2011

Equipo de PCR: Autor Principal y Miembros: Isabel Nieves (SCL/SPH), Sheyla Silveira (SCL/SPH), Luis Larrazabal (CID/CGU), Jorge Matute y Miriam Castañeda (consultores)

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO.....	2
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO	2
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	2
	C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO: NO APLICA	3
III.	RESULTADOS	3
	A. EFECTOS DIRECTOS.....	3
	A. EXTERNALIDADES.....	4
	B. DESEMBOLSOS	5
	C. PRODUCTOS	5
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	8
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	8
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	10
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO	10
V.	SOSTENIBILIDAD	10
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	10
	B. RIESGOS POTENCIALES.....	11
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	11
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	12
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS:	12
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST:	12
VII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	12

Anexos

Abreviaturas y Acrónimos

EBP	Estrategia del Banco con el País
EDU	División de Educación
GOGU	Gobierno de Guatemala
ISDP	Informe sobre Desempeño del Proyecto
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MIFAPRO	Mi Familia Progresá
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MNPs	Micronutrientes en Polvo
MSPAS	Ministerio de Salud
OD	Objetivos de Desarrollo
PBL's	Préstamo de Apoyo a Políticas Sectoriales (<i>Policy Based Loan</i>)
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PICH	Programa de Inversión en Capital Humano
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
SPH	División de Protección Social y Salud

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (US\$200 MILLONES)

NO. PROYECTO: GU-L1017

Programático : [Si [x] No

De ser si, listar todos los proyectos relacionados y numero del préstamo:

N/A

Prestatario: República de Guatemala

Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Finanzas Públicas

Sector: Inversión Social

TITULO: Programa de Inversión en Capital Humano

Fecha aprobación Directorio: 1 de enero de 2009

Fecha efectividad contrato préstamo: 25 de febrero de 2009

Fecha elegibilidad primer desembolso: 2 de junio e 2009

Meses en ejecución

* desde aprobación: 23

* desde efectividad del contrato: 22

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 25 febrero 2011

Fecha actual desembolso final: 25 febrero 2011

Extensión acumulativa (meses): 0

Equidad Social (SEQ): Si

Clasificación ambiental:

De acuerdo con la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703), esta operación requiere sólo aplicar la política directiva B13. El proyecto no requiere clasificación

En estado de Alerta: No

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	[] Muy Probable(MP)	[x] Probable (S)	[] Poco Probable (PP)	[] Improbable (MI)
PI	[] Muy Satisfactorio (MS)	[x] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (I)	[] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[] Muy Satisfactorio (MS)	[x] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El Programa se diseñó en 2008 durante el primer año de la administración de un gobierno de corte más social que los anteriores. Si bien el país enfrentaba grandes retos sociales, siendo uno de los países con mayor desigualdad (C. Ginni 44.8 en 2006) y pobreza de LAC (51% en 2006) y peores indicadores de salud, nutrición y educación, las perspectivas macroeconómicas eran optimistas: la economía había crecido 5.7% en 2007 y los efectos de las crisis globales de alimentos y financieras recién se comenzaban a mostrar al final de la etapa de preparación. La política gubernamental privilegiaba la inversión social en solidaridad con los más pobres y vulnerables. El desafío más importante era aumentar la recaudación fiscal para financiar los programas de gobierno, especialmente el nuevo programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) y la intención era adoptar una reforma fiscal y tributaria. El GOGU solicitó el apoyo del Banco para implementar su PTMC y fortalecer la oferta de servicios sociales a sus beneficiarios a través de un préstamo de apoyo a políticas sectoriales.

El período de ejecución se caracterizó por una confluencia de crisis económicas, fiscales y sociales y de desastres naturales que modificaron sustancialmente el entorno optimista bajo el cual se diseñó el programa. La crisis financiera afectó al país directamente porque su principal socio comercial fuera de Centro América es Estados Unidos. Las remesas y las exportaciones decayeron, como lo hicieron los ingresos fiscales en el primer año de ejecución. La economía creció poco. El legislativo aprobó el mayor presupuesto de la historia en 2009 pero luego no apoyó la reforma fiscal. El legislativo no aprobó el presupuesto 2010. La deuda pública y el déficit fiscal aumentaron en los dos años de ejecución, como lo hicieron la violencia y el crimen generalizados. La inflación aumentó durante el segundo año de ejecución. El cumplimiento de las políticas asociadas al último desembolso del Financiamiento, especialmente las que pretendían blindar el nivel de inversión en programas sociales, se tornó dificultoso.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El fin de desarrollo del Programa era contribuir con el Gobierno de Guatemala (GOGU) en lograr reducir la pobreza inter generacional. El objetivo general de desarrollo era apoyar al GOGU en acciones encaminadas a mejorar la acumulación de capital humano de la niñez guatemalteca más pobre, focalizando la atención en la desnutrición crónica y la inasistencia escolar en municipios priorizados, por medio de un PTMC.

La matriz de políticas contenía medidas para, entre otros, mejorar la focalización del PTMC, promover la coordinación con los servicios sociales y mejorar la cobertura de los servicios dirigidos a los niños menores de dos años y en los niños de edad escolar.

ii. Componentes

Componente 1: Consolidación de MIFAPRO. El objetivo de este componente fue apoyar aspectos centrales del diseño y procesos operativos de Mi Familia Progresiva (MIFAPRO, el PTMC) para una adecuada implementación. El componente apoyó acciones en las siguientes líneas: (i) recursos presupuestarios para MIFAPRO y coordinación interinstitucional para fortalecer su capacidad institucional instalada; (ii) consolidación del sistema de información y pagos del PTMC para dar mejor seguimiento a los beneficiarios, el cumplimiento de responsabilidades y las transferencias monetarias; y (iii) monitoreo y evaluación.

Componente 2: Mejora en la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos en los sectores de educación, salud y nutrición ante el aumento de demanda estimado por la implementación del PTMC. El objetivo de este componente fue apoyar políticas que facilitaran que la oferta de servicios de salud, nutrición y educación cuyo uso promovía MIFAPRO respondiera de manera rápida y suficiente a la demanda generada por el mismo. Se apoyaron acciones orientadas a (i) mejorar la atención al niño y a la madre con base comunitaria para promover el crecimiento físico y prevenir la desnutrición crónica en niños; (ii) prevenir deficiencias de micronutrientes; (iii) aumentar la calidad de la prestación de servicios básicos del primer nivel de salud para asegurar que la prestación sea consistente con las condicionalidades de MIFAPRO; (iv) crear incentivos para que existan los recursos humanos necesarios en zonas rurales o aisladas; (v) adecuar la infraestructura y docentes necesarios en las escuelas primarias; (vi) flexibilizar el calendario escolar de forma tal de mejorar el acceso y mantenimiento en el sistema escolar de los beneficiarios de MIFAPRO; y (vii) promover auditorías de padres para contribuir al cumplimiento de la oferta educativa.

c. Revisión de la Calidad del Diseño: no aplica

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)		
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)		
El objetivo general de desarrollo era apoyar al GOGU en acciones encaminadas a mejorar la acumulación de capital humano de la niñez guatemalteca más pobre, focalizando la atención en la desnutrición crónica y la inasistencia escolar en municipios priorizados, por medio de un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC).		
Indicadores Claves de Efectos Directos		
<u>Línea de Base</u>	<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Término del Proyecto</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
1.1 % de mujeres con al menos tres controles prenatales. B <u>x%</u> (fecha) E <u>x%+5puntos porcentuales</u> (2014)		Los efectos del PTMC se medirán a los cuatro y cinco años de su inicio. A la fecha de este informe el PTMC cuenta con un diseño cuasi experimental de evaluación y con un informe de línea de base. El informe de la medición intermedia del año 2010 está siendo revisado (junio 2011).
1.2 Prevalencia desnutrición crónica en niños < 2 años B <u>57.9%</u> (2009) E <u>53.9</u> (2015)		
1.3 Prevalencia de anemia en niños < 2 años B <u>57.4%</u> (2009) E <u>49.4 a 51.4%</u> (2015)		
La matriz de resultados no contó con indicadores de efecto en educación. Fuente: Reporte de la línea de base, hallazgos principales, evaluación externa de impacto de MIFAPRO. Cuernavaca: INSP, 2010.		
El indicador sobre porcentaje de mujeres con al menos tres controles prenatales durante un embarazo de la matriz de resultados original no fue reportando en el informe de la línea de base de la evaluación de MIFAPRO, posiblemente porque el número de casos de mujeres embarazadas en el momento de la entrevista no lo permitió.		

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

El indicador sobre prevalencia de desnutrición crónica en niños en la matriz de resultados original contemplaba a niños de 0 a menos de 3 años, pero el indicador de la línea de base de la evaluación de MIFAPRO incluyó a niños de 0 a menos de 2 años. De forma similar, el indicador de prevalencia de anemia de la matriz de resultados original consideraba un rango de edad de 6 meses a menos de 2 años, si bien el indicador de la línea de base de la evaluación de MIFAPRO incluyó a niños de 0 a menos de 2 años. Por tanto, los indicadores respectivos para este programa se modificaron de forma correspondiente.

Reformulación. ☒ N/A

Reajuste ISDP: Indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. ☒ N/A

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

☐ Muy Probable(MP) ☒ Probable (S) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (MI)

La tasa de desnutrición crónica en niños menores de 2 años podría reducirse si los servicios de prevención de la desnutrición estuviesen cubriendo efectivamente a la población meta, y para lograr el objetivo de desarrollo será necesario mantener el esfuerzo actual de seguir ampliando al mismo ritmo la cobertura de los servicios de nutrición preventiva comunitaria. Por otro lado, si bien la anemia en niños responde bien al tratamiento con micronutrientes en polvo (MNPs), que es precisamente el servicio que se está ofreciendo, también será necesario terminar de diseñar e implementar los sistemas de control y seguimiento de casos para la distribución individual de micronutrientes. Estos sistemas son requeridos para asegurar continuidad de la atención individual, incluyendo distribución de dosis correctas en los momentos precisos. Es necesario garantizar la continuidad de la distribución de MNPs para mantener una tendencia a la reducción en la prevalencia de anemia en estas poblaciones. El Banco ha aprobado financiamiento (GU-L1022) para apoyar el desarrollo del sistema de información y la adquisición y distribución de MPNs.

Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.

El objetivo II de la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2004-2008 (GN-2355), incrementar el capital humano con criterio de equidad, buscaba más progresividad en el gasto social, proteger el gasto social en programas de mayor impacto en la reducción de la pobreza y aumentar tanto la cobertura como la calidad de los servicios sociales para los más pobres. El PICH apoyó la consolidación del programa de transferencias monetarias condicionadas del GOGU, y contribuyó a focalizar el PTMC, contribuyendo así a la progresividad del gasto (dado que el PTMC, al adoptar un mecanismo de focalización basado en una prueba indirecta de medios de vida pretende focalizar las inversiones mejor que otros programas de asistencia social) y a la inversión en programas sociales con impacto en la reducción de la pobreza. Además, el PICH logró coadyuvar a proteger el nivel del gasto social en servicios de salud, nutrición y educación para los beneficiarios del PTMC, los más pobres, así como apoyar medidas que aumentaron coberturas de los servicios sociales para estas poblaciones y mejoraron aspectos concretos de la calidad de de servicios específicos. La coordinación entre el PTMC y la oferta de servicios sociales, también un aspecto contemplado en el PICH, es un factor que contribuye a mejorar la cobertura de servicios sociales en los más pobres.

b. Externalidades

1. Esta operación se ejecutó al tiempo que se preparaba el Programa de mejoramiento del acceso y calidad de los servicios de salud y nutrición (GU-L1022). Los hallazgos y experiencias del acompañamiento del Ministerio de Salud (MSPAS) en el cumplimiento de las condiciones de política del PBL fueron útiles para guiar las discusiones sobre el diseño de los componentes del programa de inversión. Por ejemplo, el desafío de la escasez de recursos humanos calificados para el primer nivel de atención que se evidenció durante

- la ejecución del PBL fue retomado en el préstamo de inversión con una actividad de apoyo a la formación de recursos humanos.
2. La matriz de políticas de educación de este PBL fue un buen complemento a la matriz de políticas de Mi Escuela Progres (GU-L1023), gracias a la coincidencia de miembros de EDU en ambos equipos.
 3. La operación ofreció una oportunidad concreta de colaboración inter divisional (SPH y EDU) tanto durante la preparación como la ejecución.

c. Desembolsos

TRAMOS DE DESEMBOLSO				
Tramos	Monto (US\$000)	Fecha Esperada	Fecha Actual	Dispensa Otorgada Si/No
1	100	junio 2009	2 junio 2009	No
2	70	junio 2010	16 junio 2010	Si
3	30	Junio 2010	23 noviembre 2010	No

Dispensa: Se eliminó de la matriz de políticas la siguiente: "Que se haya aprobado la creación del bono de ruralidad en educación, que se encuentre aprobado y vigente el reglamento para su aplicación y que el bono de ruralidad se haya implementado de conformidad con la normativa aprobada." El prestatario adujo, y el Banco estuvo de acuerdo, que el bono no presentaba viabilidad técnica o política y no tendría los efectos deseados en la asistencia de los docentes a la escuela y en la calidad educativa. Los detalles se encuentran en el anexo III-2, "Propuesta de Modificación de la Estructura de Desembolsos y de la Matriz de Políticas del Programa e Informe de Elegibilidad para el Desembolso del Segundo Tramo Modificado del Financiamiento" (IDBDOCS-#35180299).

Modificación de la estructura de los tramos de desembolso: En abril 2010 el GOGU solicitó que el segundo y último tramo de desembolso se separara en dos, dado que 11 de las 15 condiciones de política asociadas al este tramo estaban cercanas a cumplimiento y el país necesitaba los recursos de apoyo presupuestario. La administración preparó la "Propuesta de Modificación de la Estructura de Desembolsos y de la Matriz de Políticas del Programa e Informe de Elegibilidad para el Desembolso del Segundo Tramo Modificado del Financiamiento" y el Directorio aprobó esta modificación con la resolución DE-53/10 del 2 de junio, 2010 y con el contrato modificadorio LEG/SGO/CID/IDBDOCS/135171 de junio 15, 2010, el Banco procedió a separar el segundo tramo. Luego, el nuevo tercer tramo, cuyo desembolso quedó condicionado al cumplimiento de cuatro medidas de política, se hizo efectivo en noviembre 2010.

d. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
Componentes (Productos)	Condicionalidades Claves/ Indicadores del Producto
2. Componente 1: Contexto macro económico estable Clasificación: S	<u>Productos Alcanzados</u> Durante el período de ejecución del Programa el país mantuvo un entorno macroeconómico consistente con sus objetivos, según consta en los IMAs que respaldaron los informes de elegibilidad de desembolsos.
2. Componente 2: Consolidación de MIFAPRO Clasificación: S	<u>Productos Alcanzados*</u> 2.1 El Ministerio de Salud (MSPAS) y el Ministerio de Educación (MINEDUC) lograron aumentar en al menos 20% (en términos nominales) los montos asignados para atender la oferta de servicios de salud, nutrición y educación generados por MIFAPRO

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
<p>2. Componente 2: Consolidación de MIFAPRO</p> <p>Clasificación: S</p>	<p>2.2 Se asignaron recursos suficientes para la implementación de MIFAPRO en 2009 y se estableció una línea presupuestaria propia para MIFAPRO con montos asignados suficientes para cubrir sus necesidades de funcionamiento en 2010.</p> <p>2.3 Se ejecutaron o comprometieron la gran mayoría de los recursos asignados en 2009 para MIFAPRO y para la atender la oferta de servicios de salud, nutrición y educación.</p> <p>2.4 Se asignaron recursos en el 2010 de acuerdo a los montos estimados para cubrir las necesidades de oferta en MINEDUC y en MSPSA en los municipios cubiertos por MIFAPRO.</p> <p>2.5 El Consejo Directivo de MIFAPRO aprobó un cronograma de expansión de MIFAPRO que permitiese implementar la evaluación de impacto de MIFAPRO de acuerdo al diseño especificado.</p> <p>2.6 Con base en los resultados de evaluaciones operativas y de sistemas MIFAPRO implementó ajustes en: (i) la selección de beneficiarios; (ii) la verificación de corresponsabilidades; y (iii) el pago oportuno y adecuado de las transferencias monetarias.</p> <p>2.7 Se aprobó una estructura institucional y organizacional de MIFAPRO que promueve: (a) la coordinación técnica y operativa entre sectores; y (b) la delegación de funciones administrativas, financieras y de gestión en la Unidad Ejecutora de MIFAPRO.</p> <p>2.8 Se aprobó un plan de fortalecimiento institucional y organizacional de MIFAPRO.</p> <p>*Tanto los informes de elegibilidad de desembolsos (anexos III) como la matriz de resultados (anexo II) muestran los valores iniciales, cuantifica los productos y establece los años en que se lograron.</p>
<p>Comp. 2: Diferencias entre los productos planeados y actuales.</p> <p>No fue posible crear líneas presupuestarias separadas para los recursos MIFAPRO en los presupuestos de los ministerios de salud y educación para 2010. Si bien durante la preparación de la operación las autoridades financieras del GOGU opinaban que sería posible abrir estas líneas presupuestarias para el presupuesto 2010, el Congreso de la República no consideró una modificación a la ley de presupuesto que lo permitiese.</p>	
<p>3. Componente 3: Mejora en la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos en los sectores de educación, salud y nutrición ante el aumento de la demanda estimado por la implementación de MIFAPRO.</p> <p>Clasificación: S</p>	<p><u>Productos Alcanzados*</u></p> <p>3.1 El MSPAS aprobó una política de recursos humanos que permitió la nivelación académica y la acreditación de los títulos de enfermeras auxiliares así como su contratación por el Ministerio y su ubicación en áreas difíciles como una estrategia para llevar personal capacitado a los municipios cubiertos por MIFAPRO.</p> <p>3.2 El MSPAS logró que un 65.5% de los establecimientos del primer nivel de la red pública y un 90% de los equipos itinerantes contratados en los municipios cubiertos por MIFAPRO ofrezcan un paquete básico de servicios de salud estandarizado.</p> <p>3.3 El MSPAS ajustó la estrategia de nutrición preventiva comunitaria, usando la evidencia generada por un estudio empírico, y logró implementar la estrategia fortalecida en un 52% de las áreas geográficas cubiertas por el programa de extensión de cobertura en los municipios cubiertos por MIFAPRO.</p> <p>3.4. El MSPAS aprobó un plan para fortalecer la articulación operativa entre los servicios de nutrición comunitarios y los servicios de salud del primer nivel en municipios cubiertos por MIFAPRO.</p>

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

<p>3. Componente 3: Mejora en la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos en los sectores de educación, salud y nutrición ante el aumento de la demanda estimado por la implementación de MIFAPRO.</p>	<p>3.5 86.8% de los beneficiarios de MIFAPRO en el 100% de los municipios cubiertos por MIFAPRO en 2009 recibieron suplementos de micronutrientes en las dosis establecidas.</p> <p>3.6 El MSPAS logró implementar acciones de supervisión de la entrega de servicios del primer nivel de atención en 90% de los equipos de salud contratados y en el 50% de los servicios institucionales en los municipios cubiertos por MIFAPRO.</p> <p>3.7 El MINEDUC adecuó y ejecutó su plan nacional de inversión en infraestructura escolar en 2008 y 2009 en los 45 municipios priorizados por MIFAPRO en 2008 y en los 130 municipios priorizados por MIFAPRO en 2009.</p> <p>3.8 El MINEDUC actualizó e instrumentó la norma vigente para asignar docentes a escuelas según las prioridades de MIFAPRO y realizó seis comunicados públicos sobre plazas disponibles y convocatorias públicas para contratar y asignar docentes a los municipios cubiertos por MIFAPRO.</p> <p>3.9 MINEDUC implementó la primera parte de un currículum nacional del nivel primario adecuado para permitir la aplicación dosificada de módulos educativos con contenidos esenciales.</p> <p>3.10 El MINEDUC creó los consejos educativos como instancias locales de participación de los actores comunitarios, incluyendo madres y padres de familia, en las actividades educativas y en la auditoría social de la oferta educativa.</p> <p>* Tanto los informes de elegibilidad de desembolsos (anexos III) como la matriz de resultados (anexo II) muestran los valores iniciales, cuantifica los productos, describen en detalle los indicadores utilizados y establecen los años en que se lograron.</p>
---	--

Comp. 3: Diferencias entre los productos planeados y actuales.

1. Las metas cuantitativas originales sobre la oferta del paquete básico de servicios de salud y supervisión de la prestación de servicios, eran todas del 100%. Es prácticamente imposible sostener una cobertura al 100% en los servicios de salud, y es difícil medir con exactitud el 100% de cobertura. Por tanto, las metas se modificaron al 90% y se cumplieron en ambos casos.
2. Sobre la oferta de los servicios de la estrategia comunitaria de nutrición preventiva, la meta original era implementarla en el 100% de los lugares poblados cubiertos por el Programa de Extensión de Cobertura (PEC) del MSPAS, que se implementa a través de contratos con proveedores privados, y en el 50% de las poblaciones cubiertas por la red fija de servicios básicos públicos. La implementación a través del PEC se redujo al 50 % por falta de personal calificado para lograr una implementación universal. Además, se suprimió la implementación a través de la red fija porque cambiaron las disposiciones de política sanitaria y las nuevas establecen que la prestación extramural de la atención primaria (incluyendo la estrategia en cuestión) se realizará, en adelante, por los equipos básicos de salud asignados a los puestos y centros de salud. El modelo de organización de servicios y de atención que responde a dicha política se comenzó a validar en 2010 y sería llevado a escala recién en este año.
3. Los ministerios de línea hicieron esfuerzos por planificar su oferta de servicios para los beneficiarios de MIFAPRO bajo circunstancias que se caracterizaron por escasas de información sobre los municipios priorizados por MIFAPRO, los tiempos y el orden de incorporación de los municipios al programa. Además el ritmo de ejecución de MIFAPRO fue rápido y dinámico lo que no permitió al MINEDUC y MSPAS contar con el tiempo con que usualmente cuentan para planificar inversiones y oferta de servicios.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado. Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

El 2 de junio de 2010, con la resolución DE-53/10, el Directorio aprobó la modificación de las metas de tres condiciones de salud descritas en el apartado anterior y se dispensó una condición de educación descrita en el apartado sobre desembolsos, arriba. La consecuencia inmediata de estos cambios fue que las poblaciones afectadas no recibieron los servicios contemplados en la estrategia de nutrición preventiva durante la vida del Programa. Además, no existía, al finalizar la ejecución del PICH, un mecanismo para incentivar la asistencia y la permanencia de maestros individuales a establecimientos educativos en áreas de difícil acceso, si bien con el Programa Mi Escuela Progresas se estaban explorando alternativas para crear un bono de ruralidad aplicado a escuelas que calificarán.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

2. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

1. Entorno fiscal durante ejecución: Las crisis de alimentos y financiera afectaron negativamente la salud fiscal de Guatemala durante los dos años de ejecución. El país sostuvo déficits fiscales en 2009 y 2010 y, en el último de estos años, el poder legislativo no aprobó la propuesta de ley de presupuesto, generando incertidumbre en la economía. La matriz de riesgos identificó el riesgo de la crisis de alimentos en la profundización de la pobreza y en el incremento del ritmo de expansión de MIFAPRO, no así en la situación fiscal. La crisis financiera global no fue posible anticipar en 2008. No obstante los efectos de estas crisis, el GOGU logró proteger el gasto en programas sociales específicos, las inversiones en el PTMC y en la oferta de servicios para sus beneficiarios aunque hubo atrasos en el cumplimiento de cuatro condiciones asociadas a desembolsos.
2. Coordinación entre agencias de gobierno: La coordinación oportuna y efectiva entre MIFAPRO y los ministerios de línea responsables de garantizar la oferta de servicios de salud, nutrición y educación a los beneficiarios del PTMC fue un reto durante la ejecución y no se logró una buena coordinación. Este asunto se identificó como un riesgo durante la preparación de la operación (se expresó como posible falta de apropiación por los ministerios de línea) y se anticipó que el cumplimiento de una condición de desembolso del primer tramo, a saber la creación por decreto gubernativo del consejo directivo y del consejo técnico de MIFAPRO, resultaría en la instalación de un mecanismo efectivo de coordinación entre agencias pares y entre sectores. En retrospectiva, este mecanismo no fue suficiente para crear condiciones reales de coordinación. Por un lado, MIFAPRO no estuvo en condiciones de compartir información sobre el padrón de beneficiarios con los ministerios de línea. Por otro, los ministerios no cuentan con sistemas de información que les permitan identificar y seguir, de forma individual, a los beneficiarios de los servicios de salud, nutrición y educación. Finalmente, las disposiciones de los consejos de MIFAPRO, si bien eran avaladas por los Ministros de los ministerios sociales, no tenían poder vinculante en la operatividad cotidiana de los ministerios de línea. El Consejo de Cohesión Social entró a jugar un papel de coordinación a favor de MIFAPRO en algunos momentos, pero sus recomendaciones no tuvieron mayor resonancia en las decisiones de los ministerios.
3. Coordinación entre la agencia ejecutora del Programa y los otros actores: El Ministerio de Finanzas, específicamente la Dirección de Crédito Público, fue la agencia ejecutora de este PBL social. Dicha Dirección asumió la función de ejecutor y de coordinador de los otros actores involucrados en el Programa, como una tarea adicional a su carga de trabajo regular. En ocasiones las exigencias del Programa desbordaron la capacidad

instalada en la Dirección y crearon desafíos de seguimiento, continuidad y coordinación efectiva con los ministerios de línea y las direcciones de programas directamente responsables de cumplir con las medidas de políticas asociadas a los desembolsos. En adición, la fortaleza institucional de la Dirección de Crédito Público, naturalmente, no son las medidas de política social que el Programa apoyaba. En este sentido la capacidad de coordinación y seguimiento de la Dirección se vio restringida a temas no técnicos. El control de calidad técnico recayó sobre el equipo de proyecto del Banco. La matriz de riesgos identificó el riesgo que presentaba un andamiaje institucional insuficientemente desarrollado y débil para la ejecución de MIFAPRO pero no identificó los riesgos asociados a una agencia ejecutora sin mandato y sin experiencia en los sectores sociales.

4. Cambios frecuentes de autoridades y cuadros técnicos: Las autoridades de los Ministerios de Finanzas, Salud y Educación y de la Dirección de MIFAPRO cambiaron, cada una, por lo menos una vez durante los dos años del período de ejecución. La Dirección de MIFAPRO y el Ministro de Educación cambiaron tres veces. En cada ocasión fueron modificados los cuadros técnicos a cargo de cumplir con y dar seguimiento a las medidas de política asociadas a los desembolsos de los tramos del Financiamiento. Estos cambios resultaron en lagunas de información, falta de continuidad y demoras en la ejecución del Programa. Estos cambios también contribuyeron a los problemas de falta de apropiación y de coordinación entre agencias y sectores que se describieron arriba.
5. La socialización de la información sobre el PICH se realizó en los ministerios de línea pero dos situaciones obstaculizaron el flujo de esta información. Por un lado, en el MINEDUC, la información no permeó del nivel ministerial a los cuadros técnicos y, en ambos ministerios, la rotación de personal y de directores dificultó la construcción de una memoria institucional. Esto explica en parte porque no se conoce la naturaleza del PICH, sus objetivos y su matriz de resultados entre los cuadros técnicos de los ministerios de línea. La socialización de un programa de apoyo a políticas sectoriales con los cuadros técnicos de los ministerios involucrados en el cumplimiento de la matriz de políticas es un elemento crítico al éxito del programa.
6. Por último, si bien el Banco consideró durante la etapa de preparación la conveniencia de contar con una Cooperación Técnica para prestar asistencia y acompañamiento tanto a la agencia ejecutora como a los ministerios de línea para cumplir con las medidas de política asociadas a los desembolsos de los tramos durante la ejecución, esta Cooperación Técnica no se materializó. Los efectos de esta omisión se dejaron ver especialmente bien después del desembolso del primer tramo, seis meses después de la aprobación. La verificación de algunas medidas de política requirieron de recolección de datos en el campo y de otras medidas que conllevaban costos que los ministerios, en casi todos los casos, no habían contemplado y no tenían recursos para cubrir. Los recursos de una Cooperación Técnica ejecutada por la agencia ejecutora del préstamo, hubiesen permitido contratar consultorías técnicas para apoyar el cumplimiento y la verificación de las condiciones de desembolso en los ministerios de línea y un equipo mínimo de personal técnico y administrativo en la Dirección de Crédito Público para apoyar el trabajo de coordinación, seguimiento y cumplimiento de las condiciones de política. El Banco proporcionó fondos para consultorías técnicas en todos los sectores comprendidos en la operación y para una contratación breve en materia de gestión, si bien esta última medida se tomó de forma tardía. Además, un ministerio logró asignar fondos remanentes de un préstamo en ejecución para cubrir parte de las necesidades de asistencia técnica directamente asociadas al cumplimiento o a la verificación del cumplimiento de la matriz de políticas.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

3. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

1. La protección del presupuesto de inversión pública en MIFAPRO y en los servicios básicos de salud, nutrición y educación debe continuar para sostener los servicios y la inversión en acumulación del capital humano de los más pequeños entre los más pobres. El principal tema de sostenibilidad es la disponibilidad de recursos para financiar la oferta de servicios a los beneficiarios de MIFAPRO. La sostenibilidad del financiamiento se refiere tanto a la asignación presupuestaria para cada ministerio de línea como a la priorización del gasto a lo interno de cada ministerio. Por ejemplo, en el MSPAS se ha priorizado la entrega de micronutrientes en polvo y se ha adoptado la política de universalizar el servicio, pero los fondos para cubrir los gastos correspondientes no están disponibles. Por otro lado, cada ministerio tiene el mandato constitucional de prestar servicios a toda la población según sus necesidades. Si bien del despacho de la Presidencia llegan las instrucciones de priorizar ciertos servicios en ciertas poblaciones, como en el caso de MIFAPRO, y estas instrucciones se acatan, siempre existe la necesidad de responder a las demandas de servicios de toda la población, no solo la de los municipios priorizados por MIFAPRO.
2. En el caso del sector salud, las emergencias sanitarias y las emergencias causadas por desastres naturales son realidades frecuentes que no se toman en cuenta en el momento de diseñar una operación o en el momento de asumir compromisos como los contenidos en una matriz de políticas. Esta es una circunstancia real de las condiciones de salud pública de un país que tiene implicaciones importantes para las posibilidades de sostenibilidad de políticas sanitarias, especialmente en aquellas que se refieren a medidas de prevención. Se considera conveniente sopesar esta realidad durante la etapa de diseño y considerar condiciones para paliar este riesgo, tal vez con la anticipación de medidas de financiamiento para emergencias.
3. La coincidencia de inversiones de distintos sectores sociales, salud, nutrición y educación, en las mismas poblaciones es crítica para sostener los productos logrados y sus eventuales resultados en indicadores de capital humano. Específicamente, para lograr resultados en nutrición se hace necesario contar con servicios de salud preventiva tanto como con servicios de nutrición, así como con servicios de agua y saneamiento. Para lograr resultados de asistencia escolar y aprendizaje, una acumulación previa de capital humano en nutrición y salud son necesarias. Es así como la coincidencia de servicios en las mismas poblaciones potencian los desenlaces esperados en capital humano.
4. Será importante contar, a corto plazo, con un sistema de información de beneficiarios que permita a los ministerios de salud y educación identificar a los niños de hogares beneficiarios de MIFAPRO, para propósitos de planificación, provisión y seguimiento. MIFAPRO sigue ampliando su cobertura pero los ministerios de línea no conocen los

detalles del plan de expansión, especialmente en el MSPAS. Se sabe que en el 2012 se incorporarán nuevos municipios a MIFAPRO pero no se conocen cuántos, cuáles y en qué orden, lo que dificulta poder gestionar recursos para responder a la demanda creada por los nuevos beneficiarios y planificar la oferta.

5. El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre el programa de transferencias monetarias condicionadas y las agencias de gobierno encargadas de la oferta de servicios sociales a sus beneficiarios requiere de atención continua por parte del GOGU.
6. Las medidas que pueda tomar el Ministerio de Salud para garantizar la cobertura adecuada y continua de los servicios básicos de salud preventiva para la población materno-infantil, atención a las enfermedades prevalentes durante la infancia, promoción efectiva del crecimiento en niños menores de dos años y provisión oportuna de micronutrientes serán claves para sostener la oferta de servicios efectivos a los beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas. A este efecto, tanto la extensión de cobertura de servicios del primer nivel de atención como la oferta de servicios comunitarios de nutrición preventiva serán críticos.
7. De forma similar, las medidas que pueda tomar el Ministerio de Educación para garantizar la oferta educativa del nivel primario con la asignación de maestros calificados, la asistencia de maestros a los centros educativos y la continuación de la reforma curricular (módulos de instrucción), serán críticos para sostener los productos del PICH.

b. Riesgos Potenciales

1. El país tendrá elecciones en septiembre 2011 y cambio de gobierno en enero 2012. Si estos eventos vienen a significar cambios en las políticas o en las prioridades para los sectores sociales, podrían afectar la continuidad del programa de transferencias monetarias condicionadas. Si este programa no fuese a continuar los mecanismos de focalización de beneficios monetarios condicionados en los más pobres y de inversión focalizada en servicios de salud, nutrición y educación en las mismas poblaciones estarían en riesgo de desaparecer. De igual manera podría sufrir la priorización de la atención al problema de la desnutrición crónica en Guatemala. No obstante lo anterior, la práctica totalidad de candidatos presidenciales, y notablemente los mejor posicionados, abogan por el mantenimiento del PTC (si bien la oposición plantea cambios en su gestión). Este hecho pareciese apuntar al mantenimiento de las líneas fundamentales del programa y a su potencial sostenibilidad.
2. Guatemala no ha aprobado una ley de reforma fiscal que permita al Estado incrementar la recaudación tributaria, pese a que ha sido un tema de debate nacional desde 2008 (ver carta de política del GOGU de junio 2008). La baja recaudación tributaria y el déficit fiscal podrían impedir al GOGU sostener los niveles de inversión en los programas sociales como MIFAPRO y en los servicios sociales a sus beneficiarios para la inversión en la creación de capital humano.
3. Sin un instrumento de apoyo a políticas sectoriales la disciplina de los ministerios de salud y educación en invertir sus recursos en servicios básicos para poblaciones y zonas geográficas focalizadas con criterios de pobreza podría desvanecerse si, en su lugar, no se implementa una medida vinculante, por ejemplo, una ley.

c. Capacidad Institucional

1. Una vez finalizado el PICH, la dirección del programa MIFAPRO en el Ministerio de Educación es, de facto, la entidad encargada de hacer seguimiento al mismo, reportar

sobre la matriz de resultados y coordinar con las entidades responsables de la oferta de servicios para los beneficiarios de MIFAPRO. Si bien el PICH fue instrumental en fortalecer la capacidad instalada de MIFAPRO a través de las condiciones de desembolso del primer componente, el tema de la capacidad institucional para lograr una efectiva coordinación con los ministerios de línea no quedó agotado y es susceptible de medidas adicionales.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

4. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados:

Los mecanismos para recabar y reportar periódicamente sobre los productos y resultados de la matriz de resultados considerados durante la preparación de esta operación, descansan todos en los sistemas de información de MIFAPRO, MSPAS, MINEDUC y MINFIN. Estos mecanismos no están del todo instalados y no generan, automáticamente, la información requerida para dar seguimiento a y reportar sobre productos y resultados. La calidad de la información administrativa es variable. Tampoco se ha designado a una agencia de gobierno encargada de consolidar y reportar información de los varios sectores y subsectores una vez finalizada la ejecución del PICH.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post:

La evaluación de impacto del Programa MIFAPRO previene el seguimiento futuro del PTMC y de sus resultados. No se ha previsto una evaluación ex-post del PICH.

5. Lecciones Aprendidas

1. **Coordinación entre actores:** Los PBLs multisectoriales que requieren de interacción y colaboración entre agencias y sectores presentan desafíos de coordinación entre entidades que todas gozan del mismo rango en la jerarquía de la rama ejecutiva de un gobierno. La coordinación entre pares no es automática y no es fácil. Este tipo de operación debe diseñar medidas lograr una coordinación efectiva y con consecuencias, considerando un papel directivo para el gabinete social o un papel de coordinación para la entidad gubernamental encargada de planificación nacional.
2. **Taller de inicio:** Si bien no hubo un taller de arranque porque esta operación no es un préstamo de inversión, hubiese sido de utilidad tener un taller de arranque para una puesta en común de la operación, sus objetivos y sus matrices de políticas y de resultados, tomando en cuenta la pluralidad de actores y sectores involucrados, y que los préstamos sectoriales requieren que todos los involucrados tengan una visión del conjunto, además de la visión específica de las políticas de cada sector. En adición, hubiesen sido valiosas reuniones intermedias de revisión del progreso en los indicadores de la matriz de resultados y del logro del objetivo de desarrollo, toda vez que las misiones de administración se enfocaron al cumplimiento de las políticas asociadas a cada tramo de desembolso.
3. **Supervisión del cumplimiento de la matriz de políticas:** En PBLs sociales, la coordinación y la supervisión del cumplimiento adecuado de la matriz de políticas debe estar a cargo de una entidad gubernamental cuyo mandato y capacidad instalada la faculden para cumplir con estas tareas. Un ministerio de hacienda no es, de facto, la

agencia idónea a encargarse de estas tareas, aunque sea, por la naturaleza del instrumento de préstamo, el ejecutor de los recursos de la operación.

4. **Incentivos para cumplir con matriz de políticas:** Los PBLs, por su naturaleza, carecen de incentivos financieros para las entidades gubernamentales que, siendo encargadas de cumplir con las medidas de política asociadas a los tramos de desembolsos, no cuentan con mecanismos para asegurarse fondos del financiamiento de la operación de apoyo a políticas sectoriales dado que los mismos son de apoyo presupuestario general. Esta tensión inherente al instrumento de préstamo resulta ser un desincentivo para los ministerios de línea, a pesar que estos mismos ministerios han participado en la definición de la matriz de políticas. Sin medidas para contrarrestar la falta de incentivos financieros para la mayoría de los actores involucrados en la ejecución, es comprensible que las exigencias del trabajo cotidiano de un ministerio y de coyunturas como desastres naturales, demandas laborales y cambios de prioridades marcados ya sea por las autoridades propias o por el despacho presidencial, reciban prioridad. Para complicar más la situación, la misma falta de acceso a los recursos de la operación por las entidades gubernamentales encargadas de cumplir con las condiciones de política, hace que no puedan invertir en la implementación de medidas para lograr realizar el trabajo requerido para cumplir con las medidas de política bajo su responsabilidad.
5. **Medios de verificación:** Los medios de verificación de una matriz de políticas deben ser diseñados tomando en cuenta la factibilidad práctica de su consecución. Si los ministerios de línea a cargo de cumplir con las medidas de política asociadas a los tramos de desembolso no cuentan con sistemas de información administrativa que generen datos administrativos mínimamente confiables, adecuados para verificar el cumplimiento de medidas de política y, tal vez más importante, oportunos al momento que debe ser cumplida y verificada la medida de política en cuestión, la verificación del cumplimiento va a ser muy problemática. Esto es particularmente cierto para medidas de política que se refieren a cobertura de servicios a nivel poblacional, a identificación y seguimiento de beneficiarios específicos o a la asignación y asistencia de personal proveedor a puntos de servicio específicos.

Anexos:

- I. Matriz Original de Política
- II. Matriz de resultados
- III-1 Cumplimiento de Acciones Previas al Desembolso del Primer Tramo.
- III-2 Propuesta de Modificación de la Estructura de Desembolsos y de la Matriz de Políticas. Informe de Elegibilidad para el Desembolso del Segundo Tramo Modificado del Financiamiento.
- III-3 Informe de Elegibilidad para el Desembolso del Tercer y último Tramo del Financiamiento
- IV. Evaluación del Prestatario



**MATRIZ DE POLÍTICAS
PROGRAMA DE INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO
(GU-L1017)**

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo
Mantener un marco macroeconómico estable.	Cumplimiento con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas, y consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del programa.	Cumplimiento con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas, y consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del programa.
Componente 1. Consolidación de "Mi Familia Progres"		
Apoyar aspectos centrales del diseño y procesos operativos de MIFAPRO para una adecuada implementación.	<p>1.1 Que se introduzca una línea en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y que ésta tenga recursos suficientes para la implementación operativa y técnica de MIFAPRO en los municipios priorizados.</p> <p>1.2 Que el MINEDUC y el MSPAS hayan incrementado, en al menos 20% respecto del monto de gasto comprometido en 2008, para el año 2009, los montos asignados por estos ministerios para atender la oferta de servicios de educación, salud y nutrición generadas por MIFAPRO en los municipios priorizados por ese programa.</p>	<p>1.1 Que se mantenga una línea en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado con recursos suficientes para el funcionamiento operativo y técnico de MIFAPRO en los municipios priorizados, según el avance del Programa.</p> <p>1.2 Que el MINEDUC y el MSPAS hayan comprometido los recursos asignados en el presupuesto de 2009 (referidos en la acción previa del primer tramo) para atender la oferta de salud, nutrición y educación generada por MIFAPRO.</p> <p>1.3 Que en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado del año 2010, se identifiquen mediante líneas presupuestarias separadas los recursos destinados al MINEDUC y al MSPAS para atender la oferta de servicios requeridos por MIFAPRO con el monto estimado como necesario por el Consejo Técnico de MIFAPRO para ese fin, en los municipios priorizados por MIFAPRO.</p>
	1.3 Que se haya aprobado por el Consejo Directivo de MIFAPRO un cronograma de expansión de MIFAPRO que permita implementar la evaluación de impacto de MIFAPRO de acuerdo al diseño especificado.	1.4 Que se hayan realizado al menos dos evaluaciones operativas y una evaluación de los sistemas de MIFAPRO y que los ajustes, conforme a las conclusiones de dichas evaluaciones, hayan sido implementados, particularmente en lo referido a: (i) selección de beneficiarios;

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo
		(ii) verificación de corresponsabilidades; y (iii) pago oportuno y adecuado de las transferencias monetarias condicionadas.
	1.4 Que se haya aprobado la estructura institucional y organizacional de MIFAPRO, de manera que la misma promueva: (a) la coordinación técnica y operativa entre sectores; y (b) la delegación de funciones administrativas, financieras y de gestión en la Unidad Ejecutora de MIFAPRO.	1.5 Que se haya aprobado por el Consejo Técnico de MIFAPRO, un plan de fortalecimiento institucional y organizacional, considerando las recomendaciones de una evaluación institucional y de coordinación técnica y operativa realizada a un año de operar MIFAPRO.
	1.5 Que al menos tres de los cuatro módulos del sistema de información de MIFAPRO hayan sido implementados y que el cuarto módulo se haya iniciado con la entrega al 100% de las titulares del formulario de asistencia a los controles de salud.	1.6 Que se hayan realizado los ajustes al sistema de información, con base en una evaluación de dicho sistema, de forma que el mismo garantice la integridad y suficiencia de los sistemas de monitoreo y control.
Componente 2. Mejora en la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos en los sectores de educación, salud y nutrición ante el aumento de demanda estimado por la implementación de MIFAPRO.		
Facilitar que la oferta de servicios de salud, nutrición, y educación responda de manera rápida y suficiente a la demanda generada por MIFAPRO.	Salud: 1.1 Que se haya aprobado el plan de supervisión de la prestación de servicios de salud del primer nivel para los municipios priorizados por MIFAPRO.	Salud: 1.1 Que se estén supervisando el 100% de los equipos básicos de salud del PEC y al menos el 50% de los puestos y centros de salud de los municipios cubiertos por MIFAPRO en los que se hayan realizado al menos tres transferencias monetarias condicionadas de acuerdo con el plan de supervisión de los servicios del primer nivel de salud (referido en la acción previa del primer tramo).
	1.2 Que se hayan validado y se encuentren en implementación proyectos pilotos de alternativas para ubicar y mantener personal técnico y	1.2 Que se haya aprobado una política de incentivos para ubicar y mantener personal técnico y profesional del primer nivel de servicios de salud, basada en la

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo
	profesional del primer nivel de servicios de salud en los lugares donde requiera MIFAPRO. El diseño de los pilotos incluirá la forma de evaluación de los mismos.	evaluación de los proyectos pilotos.
		1.3 Que el 50% de los puestos y centros de salud y el 100% de los equipos básicos del PEC en municipios cubiertos por MIFAPRO ofrezcan el paquete básico de servicios de salud estandarizado.
	<p>Nutrición:</p> <p>1.1. Que se haya realizado un análisis comparativo de conductas claves promovidas por la estrategia AINM-C en familias en las que se hayan realizado diferentes niveles de intervención de servicios.</p>	<p>Nutrición:</p> <p>1.1. Que se haya aprobado y se encuentre implementando una estrategia de AINM-C fortalecida con las recomendaciones del análisis (referido en la acción previa del primer tramo) e integrada a los servicios básicos de salud, y que dicha estrategia se esté implementando en el 100% de los lugares poblados cubiertos por el PEC y en el 50% de los lugares poblados atendidos por puestos y centros de salud de los municipios cubiertos por MIFAPRO.</p>
	1.2. Que se haya aprobado un plan de fortalecimiento de la articulación operativa entre los servicios comunitarios (AINM-C) y servicios institucionales (SBS) del primer nivel de atención de servicios de salud en municipios cubiertos por MIFAPRO.	
	1.3 Que se haya iniciado el proceso, de acuerdo con el régimen de adquisición correspondiente, para asegurar el abastecimiento de: (i) chispitas para menores de 3 años de edad en cantidades suficientes para entregar a cada niño la dosis que establece la norma del MSPAS dos veces al año; (ii) suplementos de hierro y ácido fólico para mujeres embarazadas para entregar a cada mujer	1.2 Que por lo menos el 80% de los beneficiarios en el 100% de los municipios cubiertos por MIFAPRO y cuyos beneficiarios hayan recibido al menos tres transferencias monetarias condicionadas estén recibiendo suplementos nutricionales de la siguiente manera: (i) chispitas a menores de 3 años de edad exactamente dos veces al año según dosis que establece la norma del MSPAS, con al menos cuatro meses entre una entrega y otra; (ii) suplementos de hierro y ácido fólico a mujeres

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo
	<p>embarazada la dosis que establece la norma del MSPAS en cada uno de por lo menos tres controles prenatales; y (iii) suplementos de hierro y ácido fólico para mujeres lactantes para entregar a cada mujer lactante la dosis que establece la norma del MSPAS en cada una de dos consultas postparto, en todos los municipios cubiertos por MIFAPRO y cuyos beneficiarios hayan recibido al menos tres transferencias monetarias condicionadas.</p>	<p>embarazadas según la dosis que establece la norma del MSPAS en cada uno de al menos tres controles prenatales durante el curso de cada embarazo; y (iii) suplementos de hierro y ácido fólico a mujeres lactantes según la dosis que establece el MSPAS en cada uno de al menos dos consultas postparto en los primeros seis meses después del parto.</p>
	<p>Educación:</p> <p>1.1. Que el Plan Nacional de Inversión para Infraestructura Pública Escolar se haya actualizado y focalizado en los municipios que cubriría MIFAPRO en 2008.</p>	<p>Educación:</p> <p>1.1. Que el Plan Nacional de Inversión para Infraestructura Pública Escolar se haya implementado de forma que responda a la demanda de infraestructura educativa de MIFAPRO definido para el 2008 y que se haya revisado dicho plan para ampliarlo a nuevos municipios cubiertos por el programa en el 2009.</p>
	<p>1.2. Que se haya validado una propuesta de normativa para la asignación de docentes a centros educativos de acuerdo a las prioridades de MIFAPRO.</p>	<p>1.2. Que se haya aprobado y se encuentre vigente una normativa para la asignación de docentes a los centros educativos de acuerdo a las prioridades de MIFAPRO y que se hayan implementado acciones de comunicación para asegurar su cumplimiento.</p>
	<p>1.3. Que se haya aprobado una propuesta de bono de ruralidad y su normativa.</p>	<p>1.3. Que se haya aprobado la creación del bono de ruralidad en educación, que se encuentre aprobado y vigente el reglamento para su aplicación y que el bono de ruralidad se haya implementado de conformidad con la normativa aprobada.</p>

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer tramo	Acciones previas al desembolso del segundo tramo
	<p>1.4 Que se haya revisado el curriculum nacional base del nivel primario de educación para adecuar la dosificación a los diferentes niveles de aplicación de los módulos educativos.</p>	<p>1.4. Que el curriculum nacional base del nivel primario de educación, adecuado a la dosificación a los diferentes niveles de aplicación de los módulos educativos, se esté implementando en los municipios priorizados por MIFAPRO en el primer ciclo del nivel de educación primaria.</p>
	<p>1.5 Que se haya diseñado y aprobado una propuesta para la formación y participación de los padres y madres de familia en la auditoría social de la oferta educativa que se implementaría en forma de piloto en los municipios priorizados por MIFAPRO. La propuesta incluirá el diseño de la evaluación del piloto y la elaboración de la línea de base.</p>	<p>1.5 Que se haya aprobado y se encuentre vigente la reglamentación de MINEDUC sobre el sistema de formación y participación de los padres y madres de familia en la realización de auditorías sociales, de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación del piloto realizada.</p>

Marco de Resultados
Matriz de metas
PCR

Objetivo del proyecto	Apoyar al GOGU en acciones encaminadas a mejorar la acumulación de capital humano de la niñez guatemalteca más pobre focalizando la atención en la desnutrición crónica y la inasistencia escolar en municipios priorizados.		
Indicadores de resultados	Línea de base	Meta esperada	Observaciones
% de mujeres con al menos tres controles prenatales.	No se reportó en el informe de la línea de base de evaluación de impacto.	Incremento de 20% a 5 años de iniciado MIFAPRO.	Datos de línea de base provienen del Reporte de la línea de base, hallazgos principales, evaluación externa de impacto de MIFAPRO. Cuernavaca: INSP, 2010. Los datos fueron recolectados en 2009 y se refieren al grupo de beneficiarios de MIFAPRO llamado “de intervención tardía” que, al momento de la medición, no habían recibido al menos 3 transferencias monetarias todavía.
Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 2 años	57.9% (grupo de intervención tardía),	Reducción de al menos 4 puntos porcentuales al final de cinco años de iniciada la ejecución de la estrategia AINM-C fortalecida e integrada a los servicios de salud primaria	
Prevalencia de anemia en niños/as menores de 2 años.	57.4% (grupo de intervención tardía)	Reducción de 8 puntos porcentuales en la prevalencia de anemia en niños/as entre 6 y 11 meses y de 6 puntos porcentuales en la prevalencia de anemia en niños/as entre 12 y 23 meses al final de cinco años del inicio de la suplementación con micronutrientes.	
Indicadores de educación: asistencia, repitencia, sobre edad, graduación, progreso escolar en edad correcta (que dependerían del esquema de transferencias definido) no fueron definidos durante la preparación del PICH.	Matriculación Deserción Progreso escolar en edad correcta	Al final de 3 años de implementación de MIFAPRO: Incremento de 5 puntos porcentuales en matriculación. Reducción de 2-7% en deserción. Aumento de 10-20% en progreso escolar en edad correcta.	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
Componente 1: Consolidación de MIFAPRO							
Recursos presupuestarios	Gasto comprometido en 2008 para oferta de salud, nutrición y educación en municipios priorizados de MIFAPRO: pendiente.	Se aumentaron en al menos 20% los montos asignados por MINEDUC y MSPAS para atender la oferta de servicios de salud, nutrición y educación generados por MIFAPRO: Los informes del MINFIN reflejan que cantidades aprobadas en 2009 equivalen a, por lo menos, un 20% de lo ejecutado en 2008. En el caso del MSPAS estas asignaciones fueron adicionales a las asignaciones para operar la red fija de servicios básicos de salud en los municipios focalizados. Cartas de los Ministros de Educación y Salud comprometiéndose a incrementar en al menos 20% sobre lo ejecutado en 2008 las asignaciones para los municipios priorizados por MIFAPRO. En el caso del MINEDUC, se incrementó en más del	Al 30 de abril de 2010 se habían asignado Q61.671 millones para los gastos operativos y técnicos de MIFAPRO. Por aparte se habían asignado los recursos para las transferencias monetarias. A la misma fecha MIFAPRO atendía a beneficiarios en 130 ¹ de los 333 municipios del país con pagos de transferencias y verificación de corresponsabilidades que procedían sin mayores atrasos. Tanto MSPAS como MINEDUC lograron ejecutar o comprometer sus asignaciones presupuestarias del año anterior. En el caso de salud, se ejecutaron o comprometieron 95% del total de lo asignado y un 99% de lo asignado al PEC y al AINM-C. En el caso de	Recursos asignados y ejecutados de acuerdo a necesidades de MIFAPRO.	Recursos asignados y ejecutados de acuerdo a necesidades de MIFAPRO.	Recursos asignados y ejecutados de acuerdo a necesidades de MIFAPRO.	

¹ Seis adicionales fueron incorporados debido a la emergencia alimentaria de 2009. El país tuvo que hacer frente el pasado año a una severa crisis alimentaria. El gobierno decretó un Estado de Calamidad Pública. Esta crisis fue provocada por una dura sequía que agudizó los problemas de desnutrición del país. Además, se vio amplificada por la caída de las remesas y el impacto de la crisis internacional.

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
		<p>90% el monto destinado al pago de maestros y a servicios de apoyo que representan aproximadamente un 85% del gasto anual del MINEDUC.</p> <p>Recursos suficientes para la implementación de MIFAPRO: Q227 millones asignados, de os cuales Q190 son destinadas a las transferencias monetarias a beneficiarios. A medida que se expandió el Programa en 2009 el GOGU aumentó en un 15% adicional la asignación de recursos para gastos operativos y técnicos.</p>	<p>educación, si bien no fue posible determinar exactamente la proporción de la asignación se comprometió o ejecutó, dado que las asignaciones son incrementales durante un año fiscal, principalmente para cubrir la nómina de maestros, en su conjunto, el aumento de las inversiones en nómina y gastos asociados entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009 fue de 84%.</p> <p>Las asignaciones presupuestarias para 2010 para el MSPAS y el MINEDUC se consideraron apropiadas para cubrir la oferta de servicios de salud, nutrición y educación en los municipios cubiertos por MIFAPRO (ver detalles en pág. 14 y 15 del informe de elegibilidad del segundo desembolso, IDBDOCS-#35180299).</p>				
Cronograma y Evaluación de MIFAPRO	Fechas y lista de municipios cubiertos y a cubrir por MIFAPRO.	Cronograma de expansión aprobado en octubre 2008 y adoptado en febrero 2009.	Se realizaron tres evaluaciones de los procesos operativos de MIFAPRO; la última			Evaluaciones realizadas y ajustes incorporados.	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
		El plan de expansión no se implementó a cabalidad. Entre otros, se modificó el ritmo de expansión y cambio el orden de incorporación de los municipios al PTMC. Línea de base de evaluación de impacto levantada. El diseño de la evaluación fue modificado para tomar en cuenta los cambios en el ritmo de expansión y en el orden de incorporación de municipios al PTMC.	incluyó una evaluación de los sistemas informáticos (ver detalles sobre recomendaciones y acciones adoptadas en pág. 16 del informe de elegibilidad del segundo desembolso, IDBDOCS-#35180299).				
Estructura Institucional: Grado de coordinación institucional y delegación de funciones.	La Unidad Ejecutora está ubicada en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, y cuenta con un Consejo Directivo y un Comité Técnico multisectorial (en proceso de legalización).	Estructura institucional y operativa definida por acuerdo gubernativo. Se crea el Consejo Directivo y el Consejo Técnico de MIFAPRO como cuerpos colegiados que cuentan con atribuciones y obligaciones definidas y adecuadas para compartir información y tomar decisiones colegiadas sobre coordinación, entre otros. Se crea por acuerdo gubernativo el Fondo Social “Mi Familia Progresá” con una dirección ejecutora con 8 subdirecciones operativas facultadas	Se diseñó y aprobó un plan de fortalecimiento institucional de MIFAPRO en lo referente a: (i) elaboración del plan de fortalecimiento de los recursos humanos de MIFAPRO; (ii) rediseño e implementación del plan de comunicación social de MIFAPRO; (iii) reestructuración de los procedimientos de coordinación y la definición de estrategias para mejorar la oferta de servicios para los hogares beneficiarios de MIFAPRO; (iv) fortalecimiento de			Estructura institucional y organizacional coordinada con sectores involucrados y con delegación administrativa, financiera y de gestión en la Unidad Ejecutora.	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
		para ejercer funciones administrativas, financieras y de gestión del Programa. El Fondo Social MIFAPRO no procede constitucionalmente y La Unidad Ejecutora pasa a estar ubicada en el MINEDUC, con los mismos atributos descritos en el acuerdo gubernativo original.	la capacitación al personal técnico y administrativo del MSPAS y del MINEDUC sobre el programa de TMC y sobre la coordinación de la demanda y oferta de servicios; y (v) conformación de mesas técnicas en los niveles central y local para lograr mejoras incrementales a la implementación del Programa. Se comenzaron a implementar las medidas más relevantes y necesarias.				
Sistema de información: implementación y % beneficiarios a los que se chequea condicionalidades.	Bajo análisis como se pueden coordinar los sistemas y mecanismos de MINEDUC y MSPAS con el sistema de MIFAPRO.	Tres de los cuatro módulos del sistema de información de MIFAPRO han sido implementados, son funcionales y cuentan con un manual de operación. La implementación del cuarto módulo ha iniciado con la entrega al 100% de las beneficiarias de MIFAPRO del formulario de asistencia a los controles de salud.	Se realizaron ajustes a los sistemas de administración de corresponsabilidades, para permitir la digitación de las cartillas. Además, se completó la actualización del padrón de beneficiarios para actualizar eventos familiares. Se comenzó el ajuste de: (i) adecuación de los procesos y captura de información sobre el cumplimiento de corresponsabilidades a nivel desconcentrado;			Sistema de información chequea condicionalidades a 100% de los beneficiarios de MIFAPRO.	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
			<p>(ii) homologación del sistema de medición de corresponsabilidades en salud vía la creación de un sistema de información de Salud y MIFAPRO; (iii) inscripción a los servicios de salud y educación desarrollando un sistema operativo del proceso y un programa para la captura de información; y (iv) desarrollo del sistema operativo del proceso de pagos. Estos ajustes, por su naturaleza, son continuos y parte de un proceso.</p> <p>El sistema de información permite verificar condicionalidades en 100% de los beneficiarios de MIFAPRO.</p> <p>El sistema de información funciona de forma que garantiza la integridad y suficiencia de los sistemas de monitoreo y control.</p>				

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
Componente 2: Mejora en la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos en los sectores de educación, salud y nutrición ante el aumento de demanda estimado por la implementación del PTMC.							
Productos							
Salud:							
% de equipos básicos de salud del PEC en municipios cubiertos por MIFAPRO con al menos 3 transferencias, que reciben informes trimestrales de supervisión.	No existe un plan de supervisión y no se supervisan los servicios, si bien existe un sistema de supervisión del PEC que no se utiliza y existen instrumentos de supervisión de la entrega de servicios y de la calidad de los servicios prestados por las agencias contratadas para el efecto.	El Ministro de Salud aprueba un plan de supervisión de los servicios prestados por los PEC, de contenido adecuado.	Meta:100% Logro: Los servicios del 100 % de las jurisdicciones (áreas geográficas donde residen las poblaciones cubiertas por los proveedores del PEC) fueron supervisados.	100%	100%	100%	
% de puestos y centros de salud en municipios cubiertos por MIFAPRO con al menos 3 transferencias, que reciben informes trimestrales de supervisión.	No existe un plan de supervisión y no se supervisan los servicios.	El Ministro de Salud aprueba un plan de supervisión de los servicios prestados por la red fija (puestos y centros de salud), de contenido adecuado.	Meta: Al menos 50% Logro: los servicios del 51.3 % de los centros y puestos de salud fueron supervisados.	Al menos 80%	100%	100%	
% de municipios cubiertos con MIFAPRO que cuentan con el personal técnico y profesional necesario.	No se relevó información de base en 2008.	Se validaron planes para dos proyectos piloto de alternativas para ubicar y mantener personal técnico y profesional del primer nivel de servicios de salud en los lugares donde requiera MIFAPRO, uno de incentivos monetarios (bono de ruralidad) y otro de incentivos no	El MSPAS no recolecta información sobre este indicador.	n/a	50%	100% en 2013	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
		monetarios (capacitación y certificación). El piloto de incentivos no monetarios está en ejecución.					
% de personal técnico y profesional del primer nivel en los municipios de MIFAPRO, respecto al necesario.	No se relevó información de base en 2008.	n/a	El MSPAS no recolecta información sobre este indicador.	n/a	50%	100% en 2013	
% municipios de MIFAPRO en donde se ofrece el paquete básico de servicios de salud estandarizado.	En 78% de los 125 municipios se ofrece un PBSS pero éste no está estandarizado.	n/a	Meta: 50% Logro: no hay información.	100%	100%		
% de PyCs de salud en municipios de MIFAPRO que ofrece el PBSS estandarizado.	Los servicios que prestan los puestos y centros no incluyen un paquete básico de servicios bien definido y estandarizado, compatible con el que se prestan a través del PEC	n/a	Meta: 50% Logro: 65.5%	100 %	100%		
% de equipos básicos del PEC en municipios de MIFAPRO que ofrecen el PBSS estandarizado.	No se relevó información de base en 2008.	n/a	Meta: 90% Logro: 89.57%	100 %	100%	100%	
% de Beneficiarios de MIFAPRO de los municipios que reciben el PBSS estandarizado.	No se relevó información de base en 2008.	n/a	El MSPAS no cuenta con información que le permita identificar a los beneficiarios de MIFAPRO.	100%	100%	100%	
Nutrición:							
% de jurisdicciones	No se prestan servicios de un AINM-C	Se realizó un análisis comparativo de	Meta: 50% Logro: 52 % de	100%	100%	100%	Base: 78% de

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
cubiertas por el PEC con AINM-C fortalecido en municipios de MIFAPRO.	fortalecido.	conductas claves promovidas por AINM-C, el cual incluye rec's. finales para fortalecer implementación de la estrategia AINM-C. Además, el Ministro de Salud aprobó un plan de fortalecimiento de la articulación operativa entre los servicios comunitarios y los servicios institucionales del primer nivel de atención en los municipios cubiertos por MIFAPRO. 74 % de los 66 municipios que reciben servicios a través del PEC cuentan con AINM-C fortalecido.	Los 122 municipios que reciben servicios a través del PEC cuentan con AINM-C fortalecido.				los equipos del PEC ofrecen servicios de la estrategia AINM-C no fortalecida.
% de lugares poblados cubiertos por puestos y centros de salud con AINM-C fortalecido en municipios de MIFAPRO.	No se prestan servicios de un AINM-C fortalecido.	El análisis descrito en la celda inmediatamente superior aplica aquí también.	n/a La meta original era 50% pero se modificó la medida de política correspondiente según consta en el informe de elegibilidad del segundo desembolso, IDBDOCS-#35180299.)	100%	100%	100%	
% de niños menores de 3 años beneficiarios de MIFAPRO que reciben dosis adecuadas de micro nutrientes en polvo	No se ofrecen micronutrientes en polvo.	Se realizaron cálculos sobre dosis requeridas por niño, número de niños en los departamentos donde se ubican los municipios prioritarios y sobre las	Meta: al menos 80% Logro: 81.3%.	100%	100%	100%	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
("chispitas") 2 veces al año con al menos 4 meses entre una y otra en municipios con MIFAPRO.		dosis totales de MNPs requeridas para suplir la demanda para niños menores de 5 años, no 3. Se firmó el acta de adjudicación para la adquisición de 85,700,000 sobres de MNPs para menores de 5 años.					
% de mujeres embarazadas beneficiarios de MIFAPRO que reciben dosis adecuadas de hierro y ácido fólico en cada control prenatal (mínimo de 3 controles prenatales) en municipios con MIFAPRO.	No se relevó información de base en 2008.	Montos invertidos por cada Dirección Departamental de Salud en la compra de hierro y ácido fólico para mujeres embarazadas entre enero y mayo 2009 es suficiente para cubrir la demanda en municipios MIFAPRO.	Meta: al menos 80% Logro: 96.1 %.	100%	100%	100%	
% de mujeres lactantes beneficiarias de MIFAPRO que reciben dosis adecuadas de hierro y ácido fólico al menos dos veces en los 6 meses posteriores al parto.	No se relevó información de base en 2008.	Montos invertidos por cada Dirección Departamental de Salud en la compra de hierro y ácido fólico para mujeres lactantes entre enero y mayo 2009 es suficiente para cubrir la demanda en municipios MIFAPRO.	Meta: al menos 80% Logro: 97.4 %.	100%	100%	100%	
Educación:							
% de escuelas adecuadas de acuerdo a los	No se relevó información de base en 2008.	Existe un plan nacional de inversión para infraestructura escolar	100% implementado en municipios de MIFAPRO de 2008	100% implementado en municipios de	100% implementado en municipios de	100%	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
<p>critérios de PNI en municipios con MIFAPRO (respecto al número de escuelas necesarias en municipios con MIFAPRO).</p>		<p>pública actualizado y focalizado en los municipios que MIFAPRO cubrió en 2008.</p> <p>Además, en el Sistema Integrado de Información Educativa de la página web del Ministerio se encuentra información detallada sobre los universos del plan de inversión y del censo de infraestructura escolar y el plan de inversión actualizado.</p>	<p>El MINEDUC reportó la reparación de 145 escuelas en los 45 municipios prioritarios, en los que invirtió Q35,454,677 en 2008. Para 2009, reportó la reparación de 335 escuelas por un costo total adicional de Q121,192,003. Las escuelas intervenidas por el MINEDUC en 2008 y 2009 se apegan al Plan Nacional de Inversión para Infraestructura Pública Escolar. El plan de 2008 fue 100% implementado en municipios de MIFAPRO. El GOGU realizó estas inversiones, totalizando casi US\$20 millones, con sus propios recursos.</p>	MIFAPRO de 2008.	MIFAPRO de 2008 y 2009.		
<p>% de municipios cubiertos con MIFAPRO con déficit de docentes.</p>	<p>No se relevó información de base en 2008</p>	<p>Propuesta de normativa para la asignación de docentes a centros educativos de acuerdo a las prioridades de MIFAPRO aprobada por la Ministra de Educación. La propuesta presenta el mecanismo mediante el cual el MINEDUC asigna docentes a todas las escuelas del país, incluyendo las de</p>	<p>Existe el marco legal necesario para sustentar los procedimientos de reclutamiento, selección, nombramiento y contratación de docentes para plazas de la planilla regular a escala nacional y para sustentar el procedimiento para la contratación renovable</p>	0	0	0	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
		<p>MIFAPRO. Este es el mecanismo que utilizará para asignar docentes de acuerdo a las prioridades de MIFAPRO. El documento describe las leyes, acuerdos gubernativos y os acuerdos ministeriales vigentes que regulan y validan la normativa de asignación de docentes.</p> <p>Propuesta del bono de ruralidad aprobada por la Ministra de Educación.</p>	<p>de docentes temporales.</p> <p>Entre 2008 y 2009 el MINEDUC comunicó públicamente las plazas disponibles y realizó seis convocatorias para concursos para puestos para escuelas preprimarias y primarias de los municipios priorizados por MIFAPRO. En la nómina de docentes se crearon y convocaron concursos para 19,597 puestos para escuelas pre primarias y primarias en los municipios priorizados.</p>				
% de docentes en los municipios de MIFAPRO (respecto a docentes necesario en dichos municipios).	No se relevó información de base en 2008.	Lo descrito en la celda inmediatamente superior aplica aquí también.	Lo descrito en la celda inmediatamente superior aplica aquí también.	100%	100%	100%	
% de zonas rurales cubiertas con MIFAPRO con déficit de docentes.	No se relevó información de base en 2008.	Lo descrito en la celda inmediatamente superior aplica aquí también.	Meta: 50% Logro: no existe información.	0	0	0	
% de docentes en zonas rurales de MIFAPRO (respecto a docentes necesario en dichas zonas).	No se relevó información de base en 2008.	Lo descrito en la celda inmediatamente superior aplica aquí también.	Meta: 50% Logro: no existe información.	100%	100%	100%	

	Base	2009	2010	2011	2012	Meta	Obs.
% de niños beneficiarios de MIFAPRO bajo modalidad de módulos.	No se relevó información de base en 2008.	Se revisó el currículum nacional base del nivel primario de educación, incluyendo las descripciones de los módulos bimestrales y las dosificaciones para lenguaje y comunicación, matemáticas, y estudios sociales que permitirán adecuar los módulos educativos a los diferentes niveles de aplicación, para estos grados (el currículum dosificado).	Meta: no se definió Logro: Se inició la implementación del currículum dosificado en el primer ciclo del nivel primario. El currículum dosificado da al docente una guía de las competencias mínimas a ser desarrolladas en el estudiante a lo largo del ciclo lectivo con el desarrollo de dichas competencias en forma progresiva. La dosificación, en las áreas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, ofrece al docente una herramienta útil para evaluar el avance de los alumnos en forma objetiva y estructurada. Se convierte, además, en una herramienta que flexibiliza la evaluación del alumno, y ofrece más oportunidades de promoción a los alumnos del área rural.	A definir	A definir	A definir	

**CUMPLIMIENTO DE ACCIONES PREVIAS AL
DESEMBOLSO DEL PRIMER TRAMO
PROGRAMA DE INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO
(GU-L1017)**

Junio 2, 2009

Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
<p><u>Entorno Macroeconómico</u></p> <p>Cumplimiento con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas, y consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del programa.</p> <p>Cláusula 3.03(a) de las Estipulaciones Especiales de los contratos de préstamo 2021/BL-GU y 2020/OC-GU.</p>	<p>(i) IMA de febrero 2009 preparado por CID.</p> <p>(ii) Nota de CID del 2 de junio de 2009 aprobando IMA como evidencia.</p>	<p>Cumplidas.</p> <p>CID ha determinado que se han cumplido los lineamientos de la Carta de Políticas y que existe consistencia del marco macroeconómico con los objetivos del programa.</p>
Componente 1. Consolidación de "Mi Familia Progres"		
<p>1.1 Que se introduzca una línea en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y que ésta tenga recursos suficientes para la implementación operativa y técnica de MIFAPRO en los municipios priorizados.</p> <p>Cláusula 3.04(a) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Copias de tablas generadas por el Sistema de Control de Ingresos del Ministerio de Finanzas en feb., 2009 mostrando cantidades aprobadas en el presupuesto de la nación para transferencias, personal, consultores y estudio y gastos operativos;</p> <p>(ii) Copias de tablas generadas por el mismo sistema en mayo 2009 mostrando traspaso de los fondos presupuestados al Min. Educación y luego a un fideicomiso en un banco del estado para reflejar cambios en los arreglos institucionales de MIFAPRO entre febrero y mayo 2009 y</p> <p>(iii) carta de la asesora técnica de MIFAPRO explicando cómo los arreglos para desembolsos y ejecución financiera han sido alineados con los cambios de organización institucional.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que la cantidad presupuestada (Q227millones) equivalente a US\$30.9 millones, de los cuales US\$25.9 millones son para transferencias monetarias y el resto para gastos administrativos es suficiente para cubrir 130 municipios durante un año, con una transferencia máxima de US\$37.50 por hogar por mes, la cobertura podrá llegar a 57,500 hogares en 2009.</p> <p>Los gastos administrativos son 19% en el primer año de ejecución.</p> <p>Los arreglos para desembolsos y ejecución financiera son adecuados para la ejecución técnica y programática.</p>
<p>1.2 Que el MINEDUC y el MSPAS hayan incrementado, en al menos 20% respecto del monto de gasto comprometido en 2008, para</p>	<p>MSPAS:</p> <p>(i) Informe de SICOIN que detalla el incremento en el</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que se ha</p>

Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
<p>el año 2009, los montos asignados por estos ministerios para atender la oferta de servicios de educación, salud y nutrición generadas por MIFAPRO en los municipios priorizados por ese programa.</p> <p>Cláusula 3.04(b) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>presupuesto asignado a los departamentos donde se encuentran los mayores índices de pobreza;</p> <p>(ii) Carta compromiso de MSPAS con MINFIN, firmada por el Ministro de Salud, en donde se comprometen a incrementar al menos en el 20% en el presupuesto asignado a los municipios priorizados;</p> <p>(iii) Documento del MSPAS donde se detalla el aumento de al menos el 20% en el presupuesto asignado a los municipios priorizados en 2009 con relación al ejecutado en 2008 y donde consta lo ejecutado en 2008;</p> <p>(iv) Carta de remisión del MINFIN que valida la información anterior.</p> <p>MINEDUC:</p> <p>(i) Informe de SICOIN que detalla el incremento en el presupuesto asignado a los departamentos donde se encuentran los mayores índices de pobreza;</p> <p>(ii) Carta compromiso de MINEDUC con MINFIN, firmada por la Ministra de Educación en donde se comprometen a incrementar al menos en el 20% en el presupuesto asignado a los municipios priorizados;</p> <p>(iii) Plan operativo anual 2009 MINEDUC y cuadros donde se detalla el aumento de al menos el 20% en el presupuesto asignado a los municipios priorizados en 2009 con relación al ejecutado en 2008 y donde consta lo ejecutado en 2008.</p> <p>(iv) Carta de remisión del MINFIN que valida la información anterior.</p>	<p>incrementado en al menos 20% el presupuesto 2009 con relación a lo ejecutado en 2008 el gasto de salud, nutrición y educación para los municipios priorizados por MIFAPRO.</p>

Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
<p>1.3 Que se haya aprobado por el Consejo Directivo de MIFAPRO un cronograma de expansión de MIFAPRO que permita implementar la evaluación de impacto de MIFAPRO de acuerdo al diseño especificado.</p> <p>Cláusula 3.04(c) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Cronograma de expansión de MIFAPRO de febrero 2009;</p> <p>(ii) Carta de remisión firmada por el Secretario de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) que presidía el Consejo Directivo de MIFAPRO, febrero 2009;</p> <p>(iii) Carta de la asesora técnica de MIFAPRO de abril 2009 certificando que el cronograma de expansión fue aprobado por el Consejo Directivo de MIFAPRO.</p> <p>(iv) Certificación del Secretario del Consejo Directivo de MIFAPRO que el Consejo aprobó el plan en octubre 2008, fechada 20 de mayo de 2009.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que existe un cronograma de expansión aprobado por el Consejo Directivo de MIFAPRO.</p> <p>El cronograma de expansión incluye el listado de municipios, el orden en que serán incorporados al programa y las fechas aproximadas; esta información permite planificar e implementar la evaluación de impacto de MIFAPRO de acuerdo a un diseño específico.</p> <p>El cronograma de expansión ha sido aprobado por el Consejo Directivo de MIFAPRO.</p>
<p>1.5 Que se haya aprobado la estructura institucional y organizacional de MIFAPRO, de manera que la misma promueva: (a) la coordinación técnica y operativa entre sectores; y (b) la delegación de funciones administrativas, financieras y de gestión en la Unidad Ejecutora de MIFAPRO.</p> <p>Cláusula 3.04(d) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Acuerdo gubernativo 273-2008 del Presidente de la República, del 22 de octubre de 2008, actualizado la estructura institucional y operativa de MIFAPRO;</p> <p>(ii) Acuerdo gubernativo 100-2009 del Presidente de la República del 6 de abril de 2009, creando el Fondo Social “Mi Familia Progresas” y</p> <p>(iii) Manual Operativo de MIFAPRO.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten concluir que existen mecanismos de coordinación técnica y operativa entre sectores para la ejecución del programa (el Consejo Directivo y el Consejo Técnico), que estos cuerpos colegiados tienen atribuciones y obligaciones definidas y adecuadas y que se reúnen con regularidad.</p> <p>Además, la evidencia presentada permite constatar que la Dirección Ejecutora de MIFAPRO, en el Fondo Social, y sus ocho subdirecciones operativas tienen están facultadas para ejercer funciones administrativas, financieras y de gestión del Programa.</p>
<p>1.6 Que al menos tres de los cuatro módulos del sistema de información de MIFAPRO hayan sido implementados y que el cuarto módulo se haya iniciado con la entrega al 100% de las titulares del formulario de asistencia a los controles de salud.</p>	<p>(i) Manual de operación del sistema de información;</p> <p>(ii) Copias de las pantallas del monitor de computadora de al menos tres módulos en operación;</p> <p>(iii) Revisión “en línea” por el Banco del funcionamiento de al menos tres módulos del</p>	<p>Cumplida.</p> <p>El Banco ha verificado “en línea” el funcionamiento de por lo menos tres de los módulos del sistema de información de MIFAPRO y está satisfecho que son funcionales.</p> <p>El Banco acepta como evidencia sobre la entrega al 100% de las beneficiarias titulares de MIFAPRO de los formularios</p>

Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
Cláusula 3.04(e) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.	sistema y (iv) Carta de la asesora técnica de MIFAPRO, del 28 de mayo de 2009, certificando que ha completado la entrega al 100% de las beneficiarias titulares de MIFAPRO de los formularios de asistencia a los controles de salud.	de asistencia a los controles de salud la certificación presentada por la asesora técnica de MIFAPRO.
Componente 2. Mejora en la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos en los sectores de educación, salud y nutrición ante el aumento de demanda estimado por la implementación de MIFAPRO.		
Salud 1.1 Que se haya aprobado el plan de supervisión de la prestación de servicios de salud del primer nivel para los municipios priorizados por MIFAPRO.	(i) Plan de supervisión de la prestación de servicios de salud del primer nivel para los municipios priorizados por MIFAPRO y.	Cumplida. Los documentos presentados permiten constatar que existe un plan de supervisión aprobado por el Ministro.
Cláusula 3.04(f) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.	(ii) Carta del Ministro de Salud, de fecha 26 de mayo de 2009, aprobando el plan de supervisión.	El contenido del plan de supervisión es adecuado y permitirá realizar una supervisión efectiva de los servicios del primer nivel de atención cuando esté implementado.
1.2 Que se hayan validado y se encuentren en implementación proyectos pilotos de alternativas para ubicar y mantener personal técnico y profesional del primer nivel de servicios de salud en los lugares donde requiera MIFAPRO. El diseño de los pilotos incluirá la forma de evaluación de los mismos. Cláusula 3.04(g) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.	(i) Documento que describe dos pilotos que han sido validados; (ii) El documento arriba descrito contiene un plan de evaluación de los pilotos y (iii) Carta del Ministro de Salud, del 26 de mayo de 2009, aprobando el documento.	Cumplida. Los documentos presentados permiten constatar que dos pilotos han sido validados. Un piloto está en plena implementación y ha iniciado la implementación del segundo. Los pilotos, uno de incentivos monetarios (bono de ruralidad) y otro de incentivos no monetarios (capacitación y certificación) están bien descritos. Los planes de evaluación de los pilotos son adecuados y permitirán al Ministerio tomar decisiones con base en evidencia. La aprobación del documento por parte del Ministro de Salud constituye la validación de los pilotos.

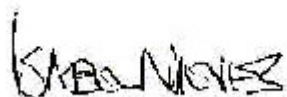
Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
<p>Nutrición:</p> <p>1.1. Que se haya realizado un análisis comparativo de conductas claves promovidas por la estrategia AINM-C en familias en las que se hayan realizado diferentes niveles de intervención de servicios.</p> <p>Cláusula 3.04(h) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Informe preliminar del análisis comparativo de conductas claves promovidas por AINM-C en familias con diferentes niveles de intervención de servicios, con conclusiones y recomendaciones preliminares y</p> <p>(ii) Carta del Ministro de Salud, de fecha 26 de mayo de 2009, aprobando el informe preliminar.</p>	<p>Cumplida sustancialmente.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que se ha realizado un análisis comparativo de conductas claves promovidas por AINM-C.</p> <p>El informe preliminar incluye una descripción del diseño del estudio, de la metodología utilizada para seleccionar las muestras y de los resultados preliminares.</p> <p>El informe final contendrá los resultados, conclusiones y recomendaciones finales para fortalecer la implementación de la estrategia AINM-C.</p>
<p>1.2. Que se haya aprobado un plan de fortalecimiento de la articulación operativa entre los servicios comunitarios (AINM-C) y servicios institucionales (SBS) del primer nivel de atención de servicios de salud en municipios cubiertos por MIFAPRO.</p> <p>Cláusula 3.04(i) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Plan de fortalecimiento de la articulación operativa entre los servicios comunitarios y los servicios institucionales del primer nivel de atención en los municipios cubiertos por MIFAPRO y</p> <p>(ii) Carta del Ministro de Salud, de fecha 26 de mayo de 2009, aprobando el plan de fortalecimiento.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que existe un plan de fortalecimiento de la articulación operativa entre niveles aprobado.</p> <p>El plan de fortalecimiento de los vínculos y articulaciones operativas entre niveles es adecuado, contiene varios mecanismos de articulación como capacitación en equipo, supervisión y retroalimentación y referencias del nivel comunitario al primer nivel, y una vez implementado permitirá fortalecer los nexos operativos entre el AINM-C y el primer nivel de atención de salud.</p> <p>El plan ha sido aprobado por el Ministro de Salud.</p>
<p>1.3 Que se haya iniciado el proceso, de acuerdo con el régimen de adquisición correspondiente, para asegurar el abastecimiento de: (i) chispitas para menores de 3 años de edad en cantidades suficientes para entregar a cada niño la dosis que establece la norma del MSPAS dos veces al año; (ii) suplementos de hierro y ácido fólico para mujeres embarazadas para entregar a</p>	<p>(i) Acta de adjudicación de contrato para suministrar 85,700,000 sobres de chispitas para menores de 3 años, firmada;</p> <p>(ii) Cálculos sobre dosis requeridas por niño, número de niños en los departamentos donde se ubican los municipios prioritarios y dosis totales de chispitas requeridas para suplir la demanda;</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que se han realizado los procesos de adquisición correspondientes.</p> <p>Las cantidades de chispitas descritas en el acta de adjudicación del contrato, los reportes de los montos invertidos así como los reportes de las cantidades de dosis hierro y ácido fólico adquiridos son suficientes para suplir la demanda en los departamentos donde se ubican los</p>

Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
<p>cada mujer embarazada la dosis que establece la norma del MSPAS en cada uno de por lo menos tres controles prenatales; y (iii) suplementos de hierro y ácido fólico para mujeres lactantes para entregar a cada mujer lactante la dosis que establece la norma del MSPAS en cada una de dos consultas postparto, en todos los municipios cubiertos por MIFAPRO y cuyos beneficiarios hayan recibido al menos tres transferencias monetarias condicionadas.</p> <p>Cláusula 3.04(j) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(iii) Montos invertidos por cada Dirección Departamental de Salud en la compra de hierro y ácido fólico para mujeres embarazadas y lactantes entre enero y mayo 2009 y</p> <p>(iv) Cálculos sobre dosis requeridas por mujeres, número de mujeres embarazadas y lactantes en los departamentos donde se ubican los municipios prioritarios y dosis totales de hierro y ácido fólico requeridas para suplir la demanda.</p>	<p>municipios prioritarios con base en el cálculo de los niños y mujeres embarazadas y lactantes en esas poblaciones.</p>
<p>Educación:</p> <p>1.1. Que el Plan Nacional de Inversión para Infraestructura Pública Escolar se haya actualizado y focalizado en los municipios que cubriría MIFAPRO en 2008.</p> <p>Cláusula 3.04(k) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Documento “Plan Nacional de Inversión para Infraestructura Pública Escolar, Actualizado y Focalizado en los Municipios Prioritarios” y</p> <p>(ii) En el Sistema Integrado de Información Educativa de la página web del Ministerio se encuentra información detallada sobre los universos del plan de inversión y del censo de infraestructura escolar y el plan de inversión actualizado.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que existe un plan nacional de inversión para infraestructura escolar pública.</p> <p>El plan nacional de inversión para infraestructura actualizado y los datos detallados sobre las inversiones y censo de infraestructura escolar “en línea” conjuntamente permiten determinar que el plan de inversión para infraestructura ha sido actualizado y focalizado en los municipios que MIFAPRO cubrió en 2008.</p>
<p>1.2. Que se haya validado una propuesta de normativa para la asignación de docentes a centros educativos de acuerdo a las prioridades de MIFAPRO.</p> <p>Cláusula 3.04(l) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Documento “Propuesta de normativa para la asignación de docentes a centros educativos de acuerdo a las prioridades de MIFAPRO” y</p>	<p>Cumplida.</p> <p>El documento presentado permite constatar que existe una propuesta validada.</p> <p>El documento presenta el mecanismo mediante el cual el MINEDUC asigna docentes a todas las escuelas del país, incluyendo las de MIFAPRO. El MINEDUC aduce que ese es el mecanismo que utilizará para asignar docentes de acuerdo a las prioridades de MIFAPRO y que la actual legislación que regula la materia es suficiente, pues está</p>

Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
		aprobada mediante Acuerdo Ministerial, Acuerdo Gubernativo y Decretos del Congreso de la República. El documento (pag. 16 a 18) describe las leyes, acuerdos gubernativos y os acuerdos ministeriales vigentes que regulan y validan la normativa de asignación de docentes.
<p>1.3 Que se haya aprobado una propuesta de bono de ruralidad y su normativa.</p> <p>Cláusula 3.04(m) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Propuesta del bono de ruralidad.</p> <p>(ii) Acuerdo Ministerial No. 727 que crea el bono de ruralidad para docentes y directores de preprimaria y primaria del Programa “Mi Escuela Progresas” firmado por la Ministra de Educación.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que existe una propuesta de bono de ruralidad aprobado.</p> <p>La propuesta del bono de ruralidad es técnicamente satisfactoria. El acuerdo ministerial está firmado por la Ministra de Educación.</p>
<p>1.4 Que se haya revisado el curriculum nacional base del nivel primario de educación para adecuar la dosificación a los diferentes niveles de aplicación de los módulos educativos.</p> <p>Cláusula 3.04(n) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Informe final “Revisión del currículo nacional base del nivel primario de educación para adecuar la dosificación a los diferentes niveles de aplicación de los módulos educativos”.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que el curriculum nacional base del nivel primario ha sido revisado adecuadamente.</p> <p>La revisión del curriculum nacional del nivel primario de educación incluye las descripciones de los módulos bimestrales y las dosificaciones para lenguaje y comunicación, matemáticas, y estudios sociales que permiten adecuar los módulos educativos a los diferentes niveles de aplicación, para estos grados.</p>
<p>1.5 Que se haya diseñado y aprobado una propuesta para la formación y participación de los padres y madres de familia en la auditoría social de la oferta educativa que se implementaría en forma de piloto en los municipios priorizados por MIFAPRO. La propuesta incluirá el diseño de la evaluación del piloto y la elaboración de la línea de base.</p> <p>Cláusula 3.04(ñ) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU.</p>	<p>(i) Documento “Diseño de una Propuesta para la Formación y Participación de los Padres y Madres de Familia en la Auditoría Social de la Oferta Educativa”, realizado por el MINEDUC;</p> <p>(i) Carta firmada por la Viceministra remitiendo la propuesta, de fecha 22 de abril de 2009.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>Los documentos presentados permiten constatar que existe una propuesta aprobada para la formación de padres y madres de familia en auditoría social.</p> <p>El documento incluye la descripción de un piloto que se realizará en un grupo de 45 municipios. El documento incluye, a partir de la página 15, la información de línea de base y descripción de la evaluación del piloto.</p>

Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
Condiciones de desembolso de las normas generales de los contratos 2021/BL-GU y 2020/OC-GU, artículo 4.01		
(a) Que el Banco haya recibido uno o más informes jurídicos fundados que establezcan, con señalamiento de las pertinentes disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que las obligaciones contraídas por el Prestatario en este Contrato y las del Garante en el Contrato de Garantía si lo hubiere, son válidas y exigibles. Dichos informes deberán referirse, además, a cualquier consulta jurídica que el Banco razonablemente estime pertinente formular.	Para ambos préstamos: Informe jurídico del Gobierno de Guatemala.	Cumplidas. El Departamento Legal ha dado cumplimiento a estas cláusulas para ambos préstamos.
(b) Que el Prestatario, por sí o por medio del Organismo Ejecutor en su caso, haya designado uno o más funcionarios que puedan representarlo en todos los actos relacionados con la ejecución de este Contrato y haya hecho llegar al Banco ejemplares auténticos de las firmas de dichos representantes. Si se designaren dos o más funcionarios, corresponderá señalar si los designados pueden actuar separadamente o si tienen que hacerlo de manera conjunta.	Para ambos préstamos Carta del Ministro de Finanzas de Guatemala con ejemplares auténticos de los funcionarios designados para representar al Prestatario en los actos relacionados con la ejecución de los contratos.	Cumplidas. La especialista de SPH en la Representación del Banco en Guatemala ha tenido a la vista los ejemplares auténticos de las firmas de los representantes designados por el Prestatario y recomienda que las cláusulas se aprueben.
(c) Que el Prestatario, por sí o por medio del Organismo Ejecutor en su caso, haya suministrado al Banco la información sobre la cuenta bancaria especial en la que el Banco depositará los desembolsos del Financiamiento.	Para ambos préstamos El Ministerio de Finanzas ha suministrado la información sobre la cuenta bancaria especial para cada préstamo.	Cumplidas. El especialista fiduciario en la Representación del Banco en Guatemala ha tenido a la vista la información original y recomienda que las cláusulas se aprueben.
(d) Que el Prestatario, por sí o por medio del Organismo Ejecutor en su caso, haya presentado al Banco una solicitud de desembolso en los términos que se indican en el Artículo 4.03 de estas Normas Generales.	Para ambos préstamos El Ministerio de Finanzas ha presentado solicitudes de desembolso firmadas por el Ministro.	Cumplidas. El especialista fiduciario en la Representación del Banco en Guatemala ha tenido a la vista la información original y recomienda que las cláusulas se aprueben.

Acciones previas al desembolso del primer tramo	Evidencia presentada	Recomendación y análisis
<p>(e) El Banco deberá haber recibido una carta debidamente firmada por el Prestatario, con el consentimiento escrito del Garante, en su caso, ya sea confirmando su decisión de mantener la alternativa de tasa de interés originalmente escogida para el Financiamiento conforme con lo dispuesto en las referidas Estipulaciones Especiales; o bien comunicando su decisión de cambiar la alternativa de tasa de interés del Financiamiento, conforme con lo dispuesto en dichas Estipulaciones. En caso que el Prestatario, con el consentimiento escrito del Garante, en su caso, decida cambiar la alternativa de tasa de interés aplicable al Financiamiento, el Prestatario deberá notificar por escrito al Banco respecto de su decisión, con una anticipación mínima de treinta (30) días calendario a la fecha de presentación al Banco de su solicitud para el primer desembolso del Financiamiento. Para los efectos de esta notificación, el Prestatario deberá usar el modelo de carta requerido por el Banco. Bajo ninguna circunstancia, el cambio de la alternativa de tasa de interés del Financiamiento deberá realizarse en un lapso de tiempo menor al período de treinta (30) días calendario de anticipación a la fecha de presentación al Banco de su solicitud para el primer desembolso del Financiamiento.</p>	<p>Sólo para el préstamo 2020/OC-GU:</p> <p>El Ministerio de Finanzas ha presentado una carta firmada por el Ministro en la forma debida.</p>	<p>Cumplida.</p> <p>El especialista fiduciario ha dado cumplimiento a esta cláusula.</p>



Isabel Nieves
Jefe de Equipo, SPH

GUATEMALA

PROGRAMA DE INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO (GU-L1017) PRÉSTAMOS 2020/OC-GU Y 2021/BL-GU

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE DESEMBOLSOS Y DE LA MATRIZ DE POLÍTICAS DEL PROGRAMA

INFORME DE ELEGIBILIDAD PARA EL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO MODIFICADO DEL FINANCIAMIENTO

Prestatario:	República de Guatemala
Monto del préstamo:	US\$200 millones
Fecha de firma del contrato:	25 de febrero de 2009
Fecha de vigencia del contrato:	25 de febrero de 2009
Monto del primer tramo:	US\$100 millones
Fecha del desembolso del primer tramo:	1 de junio de 2009
Monto del segundo tramo:	US\$100 millones
Equipo de proyecto para el procesamiento del desembolso:	Isabel Nieves (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Nohora Alvarado (SPH/CGU); Horacio Alvarez (EDU/CGU); Carolina Chacón (CID/CGU); Martha Guerra (SCL/SPH); María Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO); Mario Sánchez (SCL/SPH); y José Villatoro (CID/CGU).

I. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

- 1.1 Este documento tiene por objeto: (i) solicitar al Directorio Ejecutivo del Banco aprobar modificaciones a la estructura de los desembolsos del Financiamiento prevista en los contratos 2020/OC-GU y 2021/BL-GU del Programa de Inversión en Capital Humano y a su matriz de políticas (en adelante, el Programa); y (ii) presentar el informe de cumplimiento de las condiciones de desembolso del segundo tramo, el cual sería modificado al aprobarse las modificaciones mencionadas. El primer objetivo, a su vez, incluye presentar tres solicitudes específicas al Directorio Ejecutivo: (a) separar el segundo y último tramo en dos tramos de forma que el Programa se desembolse en tres tramos; (b) modificar tres condiciones de política para ajustar las metas y dividir una condición de la forma que se explica en este documento; y (c) dispensar el cumplimiento de una de las condiciones de la matriz de políticas.

- 1.2 El segundo tramo modificado sería hasta por la suma de US\$70 millones (70% del monto de los recursos del financiamiento asignado originalmente al segundo tramo) y estaría sujeto al cumplimiento de 12 medidas de política previstas como condiciones contractuales especiales previas al desembolso del segundo tramo original (ver Matriz de Políticas en el Anexo I). El nuevo tercer tramo sería por la suma de hasta US\$30 millones y estaría sujeto al cumplimiento de cuatro condiciones de política como se presenta en el Anexo I. Las modificaciones propuestas a la matriz de políticas se describen y justifican en el párrafo 3.5.
- 1.3 Las modificaciones propuestas no afectan el objetivo de desarrollo del Programa (ver párrafo 2.2) ya que el cumplimiento de 12 medidas de política representan un avance sustancial para la consecución de dicho objetivo. La modificación de la estructura de desembolsos que este informe propone otorgaría recursos que permitirían al Gobierno de Guatemala (GOGU) sostener dicho avance y viabilizar el cumplimiento de las condiciones del tercer tramo propuesto. Las modificaciones propuestas a las medidas de política (ver párrafo 3.5 y Cuadro 1) ajustan las metas alcanzables en el mediano plazo y dividen una condición en dos de forma consistente con la disponibilidad del recurso humano en el sector salud y con la política sanitaria del país.
- 1.4 La sección IV del documento presenta el informe de cumplimiento de las condiciones de política del segundo tramo modificado. Las acciones realizadas por el Prestatario y las evidencias resumidas en esa sección permiten considerar como cumplidas 12 medidas de política. El informe también recomienda el desembolso del segundo tramo modificado hasta por US\$70 millones.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 Las Resoluciones del Directorio Ejecutivo por las que se aprueba el Programa de Inversión en Capital Humano (GU-L1017) entraron en vigencia el 1° de enero de 2009; los Contratos de Préstamo 2020/OCGU y 2021/BL-GU fueron suscritos el 25 de febrero de 2009 y entraron en vigencia en la misma fecha.
- 2.2 El objetivo de desarrollo del Programa es apoyar al GOGU a mejorar la acumulación de capital humano de la niñez guatemalteca más pobre, focalizando la atención en la desnutrición crónica y la inasistencia escolar en los municipios priorizados, por medio de un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). El Programa apoya: (i) la consolidación del diseño y la implementación de cambios normativos y procesos administrativos que promuevan la ejecución del PTMC, Mi Familia Progresá (MIFAPRO), bajo un mandato de rápida expansión y en un marco de coordinación interinstitucional efectiva; y (ii) cambios normativos y operacionales que garanticen la suficiencia de recursos sectoriales, flexibilicen la utilización de los mismos y faciliten la oferta de servicios de salud, nutrición y educación para responder de manera rápida y suficiente a las demandas generadas por la expansión del PTMC.

- 2.3 Al momento el Programa tiene los siguientes avances. Paulatinamente MIFAPRO ha ido estabilizando su ciclo operativo, en particular los procesos de verificación de corresponsabilidades y pagos. También se evidencia el avance en la focalización de las inversiones de los Ministerios de Salud y Educación en 130 de los 331 municipios del país que tienen los índices más altos de pobreza y que han sido priorizados por MIFAPRO. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) incrementó sus inversiones en atención primaria y prevención de la desnutrición crónica y los gastos para infraestructura y equipamiento en dichos municipios. El Ministerio de Educación (MINEDUC) incrementó los gastos para infraestructura escolar para el primer nivel educativo, contrató docentes y flexibilizó la aplicación del currículum de los primeros grados.
- 2.4 El desembolso del primer tramo se realizó el 1º de junio de 2009, una vez el GOGU presentó satisfactoriamente la evidencia de cumplimiento de las 15 medidas de política asociadas a ese tramo.

III. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE DESEMBOLSOS Y DE LA MATRIZ DE POLÍTICAS DEL PROGRAMA

- 3.1 En 2009 Guatemala tuvo el espacio fiscal suficiente para hacer frente a la crisis económica internacional, aumentando el gasto social y protegiendo a la población más vulnerable. No obstante, y a pesar de una tradición de política macroeconómica prudente, este espacio fiscal se agotó, debido a la baja carga tributaria guatemalteca y al fuerte impacto que tuvo la crisis en la recaudación tributaria.
- 3.2 Al primer trimestre de 2010, con un repunte del ritmo de crecimiento de la actividad económica, de las remesas y de las exportaciones, el panorama para el resto del año muestra una tendencia positiva (de hecho, las previsiones sobre la tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) de la mayor parte de instituciones, entre ellas el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹, se acaban de revisar al alza). No obstante, la recuperación se pronostica lenta. De cara a consolidar el proceso de recuperación, y de dar continuidad a los programas sociales, el GOGU requiere recursos financieros en el corto plazo. Este hecho se debe fundamentalmente a la no aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (PGIEE) 2010², habiéndose con ello postergado el acceso a

¹ El FMI estima que la economía guatemalteca crecerá en 2010 en torno a un 2,5% en términos reales.

² De acuerdo al artículo 171 b de la Constitución de la República de Guatemala “si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso”. El PGIEE 2009 es el de mayor techo presupuestario de la historia de Guatemala.

las fuentes de financiamiento identificadas para el presupuesto vigente (PGIEE 2009)³.

- 3.3 Dado el avance en el logro de las medidas de política acordadas para el Programa de Inversión en Capital Humano y al cumplimiento de 12 medidas de política asociadas al último tramo original, el GOGU, a través de la comunicación 230 del 6 de mayo de 2010 firmada por el Viceministro de Finanzas, solicita separar el último tramo del desembolso en dos tramos y desembolsar US\$70 millones en el segundo tramo modificado.
- 3.4 Por el presente se recomienda aprobar una modificación de la estructura de desembolsos del Programa de la manera expuesta en el párrafo 1.2. El desembolso del segundo tramo modificado se realizaría una vez entre en vigencia la modificación contractual correspondiente y después de aprobado el cumplimiento de las condiciones especiales previas al desembolso del segundo tramo modificado del Financiamiento, descritas en el Anexo I y contenidas en la cláusula 3.05 de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU, incisos “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “h”, “k”, “l”, “m” y “ñ”, según se justifica en este informe (ver Sección IV de este documento). Serán condiciones especiales previas al desembolso del nuevo tercer tramo las descritas en el Anexo I y contenidas en la cláusula 3.05 de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo 2021/OC-GU, incisos “g”, “i”, “j” y “o”.
- 3.5 En adición, se recomienda modificar la matriz de políticas del Programa, en respuesta a la solicitud del oficio 366 del 10 de mayo de 2010 del Ministro de Finanzas, para (i) dividir la condición 3.05(i) en dos condiciones, una que estaría asociada al desembolso del segundo tramo modificado y la segunda que estaría asociada al desembolso de nuevo tercer tramo; (ii) ajustar la metas cuantitativas de tres de las condiciones asociadas al nuevo tercer tramo de desembolsos (3.05(g), (i) y (j)); y (iii) eliminar de la matriz una cuarta medida de política establecida en 3.05(n), de acuerdo con la propuesta que se presenta en el Cuadro 1:

Cuadro 1 - Propuesta de Modificación a la Matriz de Políticas de tres Condiciones y Eliminar una Condición

Medida de Política Aprobada	Medida de Política Propuesta
<u>Segundo tramo original.</u> 3.05(g): Que se estén supervisando el ciento por ciento (100%) de los equipos básicos de salud del Programa de Extensión de Cobertura de Servicios de Salud (PEC) y al menos el cincuenta por ciento (50%) de los puestos y centros de salud de los municipios cubiertos por MIFAPRO en los que se hayan realizado al menos tres (3) transferencias	<u>Nuevo tercer tramo.</u> Que se estén supervisando el noventa por ciento (90%) de los equipos básicos de salud del Programa de Extensión de Cobertura de Servicios de Salud (PEC) y al menos el cincuenta por ciento (50%) de los puestos y centros de salud de los municipios cubiertos por MIFAPRO en los que se hayan realizado al menos tres (3) transferencias monetarias condicionadas

³ El 30 de abril de 2010 el Congreso autorizó la emisión del Bonos del Estado por US\$562,5 millones. Esta postergación en la autorización ha supuesto meses de retraso en la emisión, la cual se espera comience a mediados de julio 2010, y no a principios de año como se tenía previsto.

Medida de Política Aprobada	Medida de Política Propuesta
monetarias condicionadas de acuerdo con el plan de supervisión de los servicios del primer nivel de salud a que se refiere la cláusula 3.04(f) ⁴ de estas Estipulaciones Especiales.	de acuerdo con el plan de supervisión de los servicios del primer nivel de salud a que se refiere la cláusula 3.04(f) de estas Estipulaciones Especiales.
<u>Segundo tramo original.</u> 3.05(i): Que el cincuenta por ciento (50%) de los centros y puestos de salud y el ciento por ciento (100%) de los equipos básicos del PEC en municipios cubiertos por MIFAPRO ofrezcan el paquete básico de servicios de salud estandarizado.	<u>Segundo tramo modificado.</u> Que el cincuenta por ciento (50%) de los centros y puestos de salud en municipios cubiertos por MIFAPRO ofrezcan el paquete básico de servicios de salud estandarizado. <u>Nuevo tercer tramo.</u> Que el noventa por ciento (90%) de los equipos básicos del PEC en municipios cubiertos por MIFAPRO ofrezcan el paquete básico de servicios de salud estandarizado.
<u>Segundo tramo original.</u> 3.05(j): Que se haya aprobado y se encuentre implementando una estrategia de AINM-C fortalecida con las recomendaciones del análisis (referido a la acción previa del primer tramo) e integrada a los servicios básicos de salud, y que dicha estrategia se esté implementando en el 100% de los lugares poblados cubiertos por el PEC y en el 50% de los lugares poblados atendidos por puestos y centros de salud de los municipios cubiertos por MIFAPRO.	<u>Nuevo tercer tramo.</u> Que se haya aprobado y se encuentre implementando una estrategia de AINM-C fortalecida con las recomendaciones del análisis (referido a la acción previa del primer tramo) e integrada a los servicios básicos de salud, y que dicha estrategia se esté implementando en el 50% de las jurisdicciones cubiertas por el PEC de los municipios priorizados por MIFAPRO.
<u>Segundo tramo original.</u> 3.05(n): Que se haya aprobado la creación del bono de ruralidad en educación, a que se refiere la Cláusula 3.04 (m) ⁵ de estas Estipulaciones Especiales, que se encuentre aprobado y vigente el reglamento para su aplicación y que el bono de ruralidad se haya implementado de conformidad con la normativa aprobada.	Eliminar de la matriz de políticas.

3.6 Los ajustes a las metas cuantitativas propuestas obedecen a los siguientes factores. Primero, el PEC atiende a poblaciones en áreas geográficas denominadas jurisdicciones a través de servicios itinerantes que llegan a centros de convergencia, aunque no a todos los lugares poblados de las jurisdicciones. Luego, el recurso humano idóneo no es suficiente para ampliar la cobertura del AINM-C al ritmo originalmente previsto. Por ahora, existe suficiente oferta de personal calificado para extender servicios a la mitad de las jurisdicciones. Si bien el MSPAS está diseñando un plan de fortalecimiento del recurso humano calificado para la provisión de servicios, su implementación está prevista para dar inicio recién a mediados de 2011. Tercero, las disposiciones vigentes de

⁴ Que se haya aprobado el plan de supervisión de la prestación de servicios de salud del primer nivel para los municipios priorizados por MIFAPRO.

⁵ Que se haya aprobado una propuesta de bono de ruralidad y su normativa.

política sanitaria establecen que la prestación extramural de la atención se realizará, en adelante, por los equipos básicos de salud asignados a los puestos y centros de salud. El modelo de atención que responde a dicha política está en proceso de validación y será llevado a escala en el año 2011. Finalmente, la medición de una implementación de una medida sanitaria o de la prestación de un servicio es metodológicamente difícil, aún si la implementación o la prestación se están logrando en un ciento por ciento.

- 3.7 Con relación a la medida de política 3.05(n) sobre el bono de ruralidad para maestros, a través de la comunicación O/SNDP/DCP/GYN/363/2010 del 5 de mayo de 2010, el MINFIN remite el oficio VDA-0100-2010 del 29 de abril de 2010, firmado por el Ministro de Educación y acompañado de un informe del MINEDUC que argumenta la inviabilidad técnica-administrativa y política del bono de ruralidad tal como fuera diseñado originalmente.
- 3.8 Mediante Acuerdo Ministerial 727 del 21 de abril de 2009 el MINEDUC estableció el “bono de ruralidad” como una condición al primer desembolso del Programa. El incentivo del bono fue concebido como un pago de transporte para los docentes que laboran en escuelas rurales de municipios priorizado por MIFAPRO, como una medida para reducir el ausentismo docente (aproximadamente 33%) debido en gran parte a los costos de movilización de los maestros asignados a escuelas rurales. El bono sería desembolsado por las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), una vez se comprobara la asistencia regular del docente a la escuela.
- 3.9 El MINEDUC argumenta que luego de evaluar la idoneidad de la entrega del bono, y a la luz de la experiencia en la operación del “bono de bilingüismo”, ha decidido no implementar el bono de ruralidad, ya que no tendría los efectos deseados en la asistencia de los docentes a la escuela y en la calidad educativa.
- 3.10 **Desafíos técnico-administrativos.** El MINEDUC indica que aún no ha logrado compatibilizar las bases de datos de la nómina de docentes y de las escuelas. Esto impide conocer verificar cuáles docentes laboran en una escuela determinada. Según el MINEDUC, los docentes son trasladados o reasignados de escuelas rurales a escuelas urbanas temporalmente por las DDE y no se registran en el sistema de nómina y contabilidad del estado del MINFIN. Un docente con plaza en una escuela rural, según la nómina, podría estar impartiendo clases en una escuela urbana, sin que el nivel central del MINEDUC conozca del caso. El MINEDUC estima que entre un 10% y 15% del total de docentes con plaza en escuelas rurales de hecho no labora en el área rural y que la entrega del bono a estos maestros no lograría los resultados deseados⁶.

⁶ La compatibilización de las bases de datos está siendo apoyada por el Programa Mi Escuela Progres (2018/OC-GU) y es una condición del desembolso del segundo tramo por resultados de dicho programa.

- 3.11 Según el MINEDUC la implementación del bono de bilingüismo, aprobado en agosto 2006, ofrece enseñanzas que permiten vislumbrar los problemas que podría traer el bono de ruralidad como el concebido en el AM 727 de abril de 2009. El MINEDUC indica que muchos de los docentes que reciben este bono por estar asignados a escuelas bilingües solicitan traslados a no bilingües. Dado que el bono está vinculado a la partida presupuestaria, cuando el docente se traslada se lleva consigo el beneficio, aún cuando ya no sea técnicamente elegible. El MINEDUC arguye que esto mismo podría suceder con los docentes que eventualmente recibieran el bono de ruralidad y luego se trasladasen.
- 3.12 **Desafíos políticos.** Aduce el MINEDUC que el bono de ruralidad presentaría desafíos dada la delicada relación con el gremio magisterial. El MINEDUC plantea que existe un claro riesgo que, dado el marco del “Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo Suscrito entre el MINEDUC y los Sindicatos Proponente, Firmantes y Adherentes de Trabajadoras y Trabajadores de dicho Ministerio” (Pacto Colectivo), cualquier bono que se entregue a un grupo acotado de docentes pueda generar demandas: (i) por la conversión de dicho bono a parte del salario base de los docentes; (ii) hacia la generalización del mismo para todos los docentes rurales y no sólo para los de los municipios priorizados; y (iii) por otro tipo de bonos a docentes que también laboran en condiciones adversas (e.j. áreas urbano-marginales, con un clima malsano o con alta criminalidad).
- 3.13 Sobre la conversión del bono a formar parte del salario, el MINEDUC argumenta que el Pacto Colectivo contempla la posibilidad de incorporar el bono al salario⁷. El MINEDUC manifiesta que en el marco de dicho artículo, y tal como se ha observado en el caso del bono de bilingüismo, existe una alta probabilidad de que el gremio magisterial solicite dicha transformación, lo cual eliminaría el incentivo base que el bono pretende dar.
- 3.14 En relación con una potencial solicitud por generalizar el bono a todos los docentes rurales, situación que el Despacho Ministerial del MINEDUC considera altamente probable, la nota indica que el Ministerio no tendría la capacidad financiera para asumir dichos costos, estimados en unos Q257.685.120 (US\$32,5 millones) anuales, para unos 65.000 docentes. Este también sería el caso si el gremio magisterial llegara a solicitar la extensión de bonos a otros docentes que laboran en condiciones difíciles. El MINEDUC indica que no podría responder a dichas demandas, lo cual generaría la inconformidad en el resto de docentes quienes no tendrían dicho beneficio, en contradicción de lo estipulado en el Pacto Colectivo. Dadas las consideraciones expuestas el MINEDUC considera que no es viable otorgar el bono de ruralidad, sin perjuicio de los beneficios que tendrían los incentivos para los docentes de escuelas rurales.

⁷ El interés de los maestros radica en el hecho que el bono, a diferencia del salario, no se contabiliza al realizar el cálculo de salarios adicionales como el aguinaldo y no se incluye en la contabilización para el pago de prestaciones como la jubilación y la indemnización.

- 3.15 Para cumplir con el espíritu del bono de ruralidad, el MINEDUC propone analizar la puesta en marcha de un bono en la que la asignación de recursos sea directamente a la escuela. Según el MINEDUC, circunscribir el bono a las escuelas involucradas en el Programa Mi Escuela Progres (2018/OC-GU) en los municipios priorizados por MIFAPRO sería menos problemático y no admitiría los riesgos que presenta el bono individual. Además, se evitarían los problemas generados por el bono por bilingüismo. En tal sentido, indica el MINEDUC, que el bono por escuela apuntalaría el presentismo docente y disminuiría la rotación de docentes, otro factor que enfrentan las escuelas rurales en general. La propuesta del MINEDUC indica que el principal requisito sería el cumplimiento del calendario escolar por parte del establecimiento (como mínimo, un porcentaje de los días de clase, por determinarse). El MINEDUC cuenta con recursos del Programa Mi Escuela Progres (2018/OC-GU, un préstamo por resultados) para apoyar la implementación de la alternativa que se está analizando y contempla como condición de desembolso la aplicación de esta medida.
- 3.16 El equipo de proyecto considera que los argumentos presentados por el MINEDUC son sustanciales y valederos y que la propuesta que propone analizar como alternativa es razonable y más factible de implementar para lograr los resultados esperados de aumentar la asistencia de maestros a escuelas rurales. El equipo de proyecto recomienda eliminar esta medida de política de la matriz de políticas.
- 3.17 El equipo de proyecto considera que las medidas de política que estarían asociadas al cumplimiento del nuevo tercer tramo del Financiamiento son alcanzables, dado que el GOGU está trabajando en su consecución. La separación del segundo tramo original en dos y el desembolso del segundo tramo modificado permitirán al país viabilizar el cumplimiento de las medidas de política que a la fecha de este informe no se han cumplido en su totalidad. Para lograr y demostrar su cumplimiento el GOGU debe focalizar sus esfuerzos por supervisar la entrega de los servicios de salud del primer nivel y verificar, en el terreno, el grado de supervisión logrado, documentar la entrega en el nivel local del paquete básico de salud a través del PEC y consolidar la implementación focalizada del AINM-C fortalecido. Finalmente, debe seleccionar un mecanismo de auditoría social de la oferta educativa con participación de padres de familia, reglamentarlo y lograr su aprobación.

IV. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES ESPECIALES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO MODIFICADO DEL FINANCIAMIENTO

- 4.1 El equipo de proyecto considera que 12 medidas de política del segundo tramo modificado, establecidas en la cláusula 3.05 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo 2021/BL-GU, han sido cumplidas, con base en la documentación presentada por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)

como Organismo Ejecutor del Programa, y que una requiere de una dispensa. Las medidas que, a juicio del equipo de proyecto, han sido cumplidas están distribuidas en ambos componentes del Programa y representan avances del programa de TMC en sí como en la oferta de servicios en los sectores de salud, nutrición y educación para los beneficiarios de MIFAPRO.

4.2 El análisis del cumplimiento del resto de las condiciones sería realizado con ocasión del nuevo tercer tramo del Financiamiento, previsto para cuando el GOGU haya presentado la evidencia de su cumplimiento.

4.3 Esta sección presenta el análisis de las cláusulas contractuales condicionantes del segundo tramo modificado del Financiamiento y explica su cumplimiento con base en la evidencia presentada por el MINFIN.

A. **CLÁUSULA 3.03 de las Estipulaciones Especiales. Condiciones especiales previas a todos los desembolsos de los recursos del Financiamiento.** Los desembolsos del Financiamiento, estarán sujetos a que, en adición al cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en los Artículos 4.01 y 4.03 de las Normas Generales, el Prestatario, a satisfacción del Banco:

4.4 **3.03(a). Mantenga un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del Programa.**

4.5 Cumplida. La Evaluación Macroeconómica Independiente (IMA por sus siglas en inglés) del Banco, hecha sobre la base del Artículo IV del FMI⁸ considera que el marco macroeconómico del país es adecuado para el logro de los objetivos del Programa. Guatemala mantiene un Acuerdo de Derecho de Giro (ADG) con el FMI, cuyo Directorio Ejecutivo aprobó el 22 de abril de 2009, por un plazo de 18 meses, y que proporciona acceso a un total de alrededor de US\$951 millones. Las autoridades del GOGU consideran el acuerdo como un instrumento precautorio. Los resultados de la segunda revisión del ADG (noviembre 2009) fueron satisfactorios. De acuerdo con el Artículo IV, el desempeño macroeconómico en el marco del ADG precautorio sigue siendo muy sólido y las autoridades del GOGU han cumplido todos los criterios de ejecución cuantitativos correspondientes a la segunda revisión. Dada la disminución de los riesgos para el escenario futuro, el FMI propuso modificar la frecuencia de las revisiones del programa *Stand-by* de ADG de trimestrales a semestrales.

4.6 La economía guatemalteca fue afectada negativamente por la crisis, pero muestra señales de recuperación. El crecimiento económico se redujo del 6,3% en 2007 a 4% en 2008, siendo más notorio el impacto de la crisis en 2009, año en el que la tasa de crecimiento del producto se redujo hasta el 0,6%. Los principales canales de transmisión de la crisis fueron las remesas, las exportaciones (caída del 8,5%) y los ingresos por turismo. Para 2010, según las más recientes proyecciones del FMI (abril 2010), se prevé un crecimiento del

⁸ <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23616.0>

PIB de 2,5% y, para el 2011, de 3,5%. La mejora de las proyecciones se relaciona principalmente con la aceleración de la recuperación del entorno económico mundial. El Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) en febrero 2010 continúa a la alza, registrando una variación interanual de 4,25%. Sin embargo, en el mediano plazo se prevé que el crecimiento será menor que en la época previa a la crisis. Esto debido principalmente a que la demanda de las economías europeas, japonesa y estadounidense (el principal socio comercial de Guatemala) por intercambios comerciales con el país se recuperará lentamente.

- 4.7 En lo referente a otros objetivos de la política macroeconómica, el 2009 cerró con una inflación de -0,28%. Para el 2010 se prevé que un alza de la inflación al 5,5%, principalmente como resultado de aumentos puntuales en los precios de los alimentos y la electricidad, por efectos de la sequia y del incremento en el precio internacional del petróleo y derivados. Sin embargo, este valor se situaría dentro de la banda objetivo del Banco Central. Con respecto a las reservas internacionales, las mismas aumentaron en 2009 y se espera que continúen fortaleciéndose en 2010.
- 4.8 La crisis tuvo su impacto en las cuentas fiscales. Los ingresos fiscales cayeron 4,3% en el 2009. A pesar de esto, gracias a la tradición de manejo prudente macroeconómico de Guatemala, reflejada en una de las deudas públicas más bajas de la Región (23,2% en 2009), el gobierno tuvo espacio para realizar cierta política anticíclica, aumentando el gasto social y protegiendo a la población más vulnerable. En el 2009 el déficit fiscal fue del 3,4% del PIB.
- 4.9 Para el 2010, el Congreso no aprobó el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado (PGIEE). Esto provocó que quede en vigencia el presupuesto del 2009, que era mayor y con mayores necesidades de financiamiento. Para hacer frente a este problema, el gobierno se ha comprometido con el FMI a subejecutar dicho presupuesto y mantener la meta de déficit de 3,1% del PIB (US\$1.275,2 millones). Adicionalmente, ya están identificadas sus fuentes de financiamiento. Las necesidades de financiamiento del Gobierno de Guatemala son US\$1.551,4 millones. Se estima que las mismas se cubran con US\$150,0 millones de variación de caja, US\$562,5 millones de emisión de bonos del tesoro⁹, y US\$839 millones de financiamiento externo. Este financiamiento provendrían US\$400 millones del BID¹⁰, US\$240 millones del Banco Mundial y US\$120 millones del BCIE.
- 4.10 El GOGU presentó a consideración del Congreso de Guatemala una reforma dirigida a incrementar los ingresos tributarios, limitar las exenciones, y fortalecer la administración fiscal. Esto permitiría generar mayor espacio fiscal y reconducir nuevamente el déficit a un nivel inferior al 2% del PIB. En el

⁹ La emisión, en principio, se prevé vaya dirigida fundamentalmente al mercado interno.

¹⁰ Este monto corresponde en su totalidad a operaciones aprobadas previo al 2010.

mediano plazo el objetivo de la reforma es más integral, a fin de lograr ampliar la base tributaria, fortalecer la equidad del sistema, y apuntalar la solidez de los ingresos fiscales para hacer frente de manera sostenible a las necesidades de larga data en materia de educación, salud, seguridad e infraestructura que enfrenta el país. Si bien la reforma presentada a consideración del Congreso no ha sido aprobada, la no aprobación de la reforma tributaria no impactaría las metas del programa económico 2010 acordado con el FMI. Por todo lo expuesto, se considera la condición cumplida.

4.11 **3.03(c). Mantenga abierta la(s) cuenta(s) especial(es) a que se refiere el Artículo 4.01(c) de las Normas Generales, en el cual el Banco depositará los recursos del Financiamiento.**

4.12 **Cumplida.** El Ejecutor mantiene abierta la cuenta especial que abrió en ocasión del desembolso del primer tramo del Financiamiento el 3 de marzo de 2009.

4.13 **3.03(d). Continúe cumpliendo con las medidas de política referentes al tramo o tramos ya desembolsados, cuando sea del caso.**

4.14 **Cumplida.** Las medidas vigentes referentes al primer tramo están en cumplimiento. Las reformas logradas y los hechos claves alcanzados siguen vigentes.

B. CLAUSULA 3.05 de las Estipulaciones Especiales. Condiciones especiales previas al desembolso del segundo tramo del Financiamiento.

1. Consolidación de Mi Familia Progresá

4.15 **3.05(a). Que se mantenga una línea en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado con recursos suficientes para el funcionamiento operativo y técnico de MIFAPRO en los municipios priorizados según el avance del programa.**

4.16 **Cumplida.** Con comunicación O/SNDP/DCP/GYN/342/2010 del 30 de abril 2010, el MINFIN remite carta número 936 del 19 de abril de 2010 del Ministro de Educación (Ministerio al que está adscrita la Unidad Especial de Ejecución del Programa MIFAPRO) y cuadros del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN) con las asignaciones presupuestarias para MIFAPRO en abril 2009, diciembre 2009 y abril 2010. La Ley del PGIEE para el año 2009, vigente para el año 2010 de acuerdo con la legislación guatemalteca, contiene una línea de presupuesto con recursos suficientes para el funcionamiento operativo y técnico de MIFAPRO. Al 30 de abril de 2010, el SICOIN presenta una asignación de Q61.671 millones (unos US\$7,7 millones) para los gastos operativos y técnicos de MIFAPRO (personal, consultores, suministros, planta y administración del Programa). Por aparte se han asignado los recursos para las transferencias monetarias. A la misma fecha MIFAPRO atiende beneficiarios en

130¹¹ de los 333 municipios del país bajo una operatividad adecuada, ya que los pagos de transferencias a los beneficiarios y la verificación de corresponsabilidades han procedido sin mayores atrasos. Vale resaltar la experiencia presupuestal de MIFAPRO de 2009: en un marco de severa contracción económica, el GOGU reflejó su fuerte compromiso de garantizar el adecuado funcionamiento de MIFAPRO aumentando en 15% la asignación de recursos para gastos operativos y técnicos de forma suficiente y oportuna a medida que se expandía el Programa.

- 4.17 Por lo anterior, el equipo de proyecto considera que la asignación presupuestaria vigente es adecuada para cubrir las necesidades operativas y técnicas del Programa para su nivel de avance actual y que esta condición, en consecuencia, está cumplida.
- 4.18 **3.05(b). Que el MINEDUC y el MSPAS hayan comprometido los recursos asignados en el presupuesto del año 2009, a que se refiere la condición contenida en la Cláusula 3.04(b)¹² de las Estipulaciones Especiales, para atender la oferta de salud, nutrición y educación generada por MIFAPRO.**
- 4.19 **Cumplida. MSPAS:** Para cumplir con una medida de política del primer tramo de esta operación, en 2009 el MSPAS incrementó su asignación de recursos presupuestales para los 130 municipios priorizados por MIFAPRO en 20% respecto al monto comprometido en el año 2008 en los siguientes rubros: (i) PEC, que contrata entidades privadas para prestar un paquete de servicios básicos y acercarlos a la población de difícil acceso; (ii) Programa de Atención Integral al Niño y la Mujer en la Comunidad (AINM-C), una estrategia comunitaria de promoción de crecimiento para prevención de la desnutrición vinculada a los servicios de salud; (iii) adquisición de polvos de micronutrientes para niños menores de cinco años; (iv) recurso humano calificado para establecimientos de salud del primer y segundo nivel; (v) equipamiento para establecimientos de atención especializada; (vi) mejoramiento de la infraestructura de salud; y (vii) ambulancias. Estas inversiones son adicionales a las asignaciones para operar la red fija de servicios básicos de salud en dichos municipios. Cabe anotar que el MSPAS presupuestó para el año 2009 recursos para servicios, personal e insumos para cubrir a toda la población materna e infantil de los municipios priorizados por MIFAPRO, no sólo para cubrir a los hogares beneficiarios de MIFAPRO.

¹¹ Seis adicionales fueron incorporados debido a la emergencia alimentaria de 2009. El país tuvo que hacer frente el pasado año a una severa crisis alimentaria. El gobierno decretó un Estado de Calamidad Pública. Esta crisis fue provocada por una dura sequía que agudizó los problemas de desnutrición del país. Además, se vio ampliada por la caída de las remesas y el impacto de la crisis internacional.

¹² Que el MINEDUC y el MSPAS hayan incrementado, en al menos el 20% respecto del monto de gasto comprometido en el año 2008, para el año 2009 o para el año en que se realice el desembolso, si fuese un año distinto, los montos asignados por estos ministerios para atender la oferta de servicios de educación, salud y nutrición generadas por MIFAPRO en los municipios priorizados por ese programa.

- 4.20 Con comunicación 0/SNDP/DCP/GYN/344/2010 del 3 de mayo de 2010 el MINFIN remite el oficio VTM-240-2010 del 29 de abril de 2010 firmado por el Viceministro de Salud que acompaña la siguiente evidencia. El monto total asignado para los rubros antes identificados para los 130 municipios priorizados en el 2009 fue Q.278.306.378. Se comprometieron Q.263.911.789 o 95%, debido principalmente al compromiso del 99% de los recursos asignados al PEC y AINM-C. Los montos comprometidos para equipamiento, infraestructura y recursos humanos fueron menores a los montos asignados, debido a recortes al espacio presupuestario y demoras en los procesos de licitación. No obstante y debido a que los montos comprometidos para los rubros de micronutrientes y ambulancias fueron superiores a los montos asignados en 38% y 47% respectivamente, los fondos fueron comprometidos casi en su totalidad.
- 4.21 **MINEDUC.** Con comunicación O/SNDP/DCP/GYN/346/2010 del 5 de mayo de 2010 el MINFIN remite el oficio no. ViDiVeCa-270-2010 del 3 de mayo de 2010 firmado por el Viceministro de Educación que acompaña la siguiente evidencia. En 2009 el MINEDUC incrementó en 91%, con respecto al presupuesto 2008, el gasto destinado al pago de maestros (llamado la nómina pagada) y servicios de apoyo (útiles escolares, material didáctico y alimentación escolar), que en su conjunto representan alrededor del 85% del gasto anual del MINEDUC. En cumplimiento de la condición asociada al desembolso del primer tramo se aceptó el incremento en la nómina pagada y sus gastos asociados como un aproximado del aumento del presupuesto en educación para los municipios priorizados, dado que otras medidas de política abordaban directamente el presupuesto para infraestructura educativa (ver cláusula 3.05 (I), más abajo), la otra inversión clave. El MINEDUC asignó docentes para las escuelas pre primarias y primarias para cubrir a la población en edad escolar de estos niveles educativos en los municipios MIFAPRO, no sólo para cubrir a los niños de hogares beneficiarios de MIFAPRO.
- 4.22 Entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009 el MINEDUC incrementó en un 58% el número de docentes para los municipios priorizados, de 25.482 a 43.616. El valor de la nómina pagada aumentó en 91% en el mismo período, de Q.878.336.240 a Q.1.681.397.789. Los gastos asociados a la nómina aumentaron también, de Q.233.897.400 a Q.367.445.923, un incremento de 57%. En su conjunto, el aumento de las inversiones en nómina y gastos asociados entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009 fue de 84%.
- 4.23 Dado que los montos comprometidos en los rubros indicados son altos y se considera que permitieron atender la oferta de servicios de salud, nutrición y educación generada por MIFPARO, y considerando el alto grado de compromiso y el esfuerzo presupuestario realizado por MSPAS y MINEDUC, el equipo de proyecto considera que la condición ha sido cumplida.
- 4.24 **3.05(c). Que en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente al año 2010 o al año en que se realice el desembolso, si fuese**

un año distinto, se identifiquen mediante líneas presupuestarias separadas los recursos destinados al MINEDUC y al MSPAS para atender la oferta de servicios requeridos por MIFAPRO con el monto estimado como necesario por el Consejo Técnico de MIFAPRO para ese fin, en los municipios priorizados por MIFAPRO.

- 4.25 **Cumplida.** Como indicado anteriormente, el PGIEE para 2010 es el presupuesto aprobado por el Congreso para 2009. En dicho presupuesto no es posible abrir líneas presupuestarias separadas para identificar los recursos para el MSPAS como para el MINEDUC para atender la oferta de servicios destinados a los beneficiarios de MIFAPRO. Si bien durante la preparación de esta operación las autoridades financieras del GOGU fueron de la opinión que sería posible abrir estas líneas presupuestarias para el presupuesto 2010, el Congreso de la República no consideró una modificación a la ley de presupuesto que permitiese esto.
- 4.26 Por otro lado, no es el Consejo Técnico de MIFAPRO quien determina las necesidades presupuestarias de los Ministerios de Salud y Educación según las leyes de presupuesto vigentes; son las autoridades de cada ministerio de línea las que hacen estas determinaciones, usando para el caso tanto sus propios datos poblacionales como la información proporcionada por MIFAPRO sobre los hogares beneficiarios de su Programa en los municipios prioritarios.
- 4.27 No obstante lo anterior, sí es posible establecer, tanto para salud y nutrición, como para educación, los montos que MSPAS y MINEDUC han presupuestado para atender la demanda de servicios en los municipios priorizados por el programa MIFAPRO en el año 2010. A continuación, dichas estimaciones.
- 4.28 **MSPAS.** Los municipios priorizados por MIFAPRO al 30 de abril de 2010 son los mismos 130 que se priorizaron y atendieron durante 2009. Por tanto, y debido también al tema presupuestario mencionado antes, en 2010 se presupuestaron recursos para cubrir la oferta de servicios en toda la red de servicios fijos para las regiones de salud que incluyen a los municipios priorizados, para atender la demanda de toda la población de estos municipios, no solamente la de los beneficiarios del programa de TMC. En adición, el MSPAS ha designado en su presupuesto fondos específicamente para el paquete esencial de servicios de salud para los municipios priorizadas a través de los siguientes rubros de inversión: PEC, AINM-C, polvos de micronutrientes, equipo clínico y no clínico, recurso humano y mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos.
- 4.29 Con la comunicación O/SNDP/DCP/GYN/344/2010 del 3 de mayo de 2010 el MINFIN remite al Banco el oficio VTM-241-2010 del 29 de abril de 2010 firmado por el Viceministro de Salud con un informe del MSPAS con la siguiente evidencia sobre las asignaciones presupuestarias del MSAPS para los municipios priorizados en 2010. El SICOIN muestra una asignación global de Q3.760 millones (aprox. US\$470 millones) para atención a las personas. De ese

total el Ministerio, a través de datos proporcionados por su Direcciones de Planificación y Finanzas y otra evidencia (contratos firmados con entidades privadas para la provisión de los servicios del PEC y AINM-C), ha dado cuenta de las asignaciones, adicionales al presupuesto para la red fija, para los municipios priorizados en 2010 que resume el Cuadro 1. Vale notar que la asignación presupuestaria para los polvos de micronutrientes será suficiente para cubrir al 100% de los niños menores de cinco años en la población, no sólo los beneficiarios de MIFAPRO. El recurso humano que será contratado con los fondos asignados será personal adicional al que el Ministerio contrata a través de su planilla institucional para atender la demanda en la red fija de servicios.

Cuadro 2 - Presupuesto 2010 Asignado a Rubros Específicos de Gasto, 130 Municipios (Quetzales)

PEC	AINM-C	Polvos micro nutrientes	Equipo	Recurso Humano	Infraestructura	Total
153.868.490	44.012.862	16.000.000	15.694.075	24.860.240	17.512.466	271.948.133

- 4.30 **MINEDUC.** A través de la comunicación O/SNDP/DCP/GYN/346/2010 del 5 de mayo de 2010 el MINFIN remite el oficio no. ViDiVeCa-270-2010 del 3 de mayo de 2010 firmado por el Viceministro de Educación con la siguiente información proporcionada por sus Direcciones de Planificación Educativa y Administración Financiera. MINEDUC programó recursos para atender a todos los niños que asistirán a la escuela preprimaria y primaria en 2010 en los municipios priorizados por MIFAPRO, no sólo a los beneficiarios del programa de TMC, al 30 de marzo el MINEDUC cuenta con las asignaciones presupuestarias resumidas en el Cuadro 2, para el mismo número de maestros que estaban cubiertos en la nómina pagada a finales de 2009. Además, el MINEDUC ha incluido en su nómina 2010 puestos adicionales que serán contratados, si fuesen necesarios, y si los fondos para cubrir sus costos son asignados. En marzo 2010 el MINEDUC contaba con un presupuesto para pago de la nómina y de sus gastos asociados equivalente a Q.1.400 millones para los municipios priorizados. Estos recursos son suficientes para afrontar los compromisos contractuales con el cuerpo docente y gastos asociados a marzo 2010. Las asignaciones presupuestarias seguirán creciendo, de la misma forma que fue alimentado incrementalmente mes a mes el presupuesto en 2009. Esta es la manera regular en que opera el presupuesto y el gasto del MINEDUC en lo que a nómina y gastos asociados se refiere.

Cuadro 3 - Nómina para Municipios Priorizados, 2010 (en miles de personas y Quetzales)

Mes	Nómina Contratada	Costos/ Presupuesto Nómina	Útiles	Alimentación Escolar	Valija Didáctica	Total
Marzo	43,6	1.053.269	74.910,9	260.302,5	11.143,9	1.400.684,2

- 4.31 Dadas las acciones realizadas por el MSPAS para programar recursos de su presupuesto vigente a inversiones adicionales para la prestación de servicios básicos y dadas las acciones tomadas por el Ministerio de Educación para ir cubriendo incrementalmente su presupuesto de maestros en los municipios

cubiertos por MIFAPRO, el equipo de proyecto considera que existen recursos suficientes en 2010 para atender la oferta de servicios requerida actualmente por MIFAPRO y, por tanto, considera que la condición ha sido cumplida.

4.32 **3.05 (d). Que se hayan realizado al menos dos evaluaciones operativas y una evaluación de los sistemas de MIFAPRO y que los ajustes, conforme a las conclusiones de dichas evaluaciones, hayan sido implementados, particularmente en lo referido a: (i) selección de beneficiarios; (ii) verificación de corresponsabilidades; y (iii) pago oportuno y adecuado de las transferencias monetarias condicionadas.**

4.33 **Cumplida.** A través de la comunicación O/SNDP/DCP/GYN/343/2010 del 30 de abril de 2010 las autoridades de finanzas del GOGU remitieron al Banco la carta del Director Ejecutivo de MIFAPRO número DE-NHF-beml-120-2009 del 19 de abril con la cual remite la evidencia que se describe a continuación. Entre mayo 2009 y marzo 2010 se realizaron tres evaluaciones de los procesos operativos del Programa. La última fue financiada por el Banco e incluyó una evaluación de los sistemas informáticos de MIFAPRO. El Cuadro 4 resume los ajustes implementados y la documentación que el Banco recibió como constancia de su implementación.

Cuadro 4 - Implementación de las Recomendaciones de las Evaluaciones Operativas y de Sistemas Informáticos de MIFAPRO

Recomendación/Acción implementada	Documentación presentada al Banco
1. Selección de beneficiarios: Se ha hecho público el padrón de beneficiarios de MIFAPRO para evitar el cobro de prebendas de empleados públicos o líderes locales.	Enlace electrónico a la página de WEB de MIFAPRO en la cual se observa el padrón de beneficiarios de MIFAPRO, por departamento y municipio http://www.mifapro.gob.gt
2. Selección de beneficiarios: Se ha instaurado un sistema de quejas y reclamos.	Certificación que 100% de los eventos de pago cuentan con una mesa para la atención de quejas y reclamos, y que se ha habilitado un número telefónico gratuito para presentarlas. Número del teléfono: 1512.
3. Selección de beneficiarios: Se han sistematizado y formalizado los procesos de identificación y selección de beneficiarios.	Carta del Director de MIFAPRO remitiendo la sección del Reglamento Operativo de MIFAPRO que describe la identificación, selección y exclusión de beneficiarios, con una metodología basada en la implementación de una prueba de aproximación de medios (<i>proxy means test</i>), estableciendo los puntos de corte de dicha prueba.
4. Verificación de responsabilidades: Se ha implementado el primer módulo del Plan de Capacitación, instruyendo a las beneficiarias sobre los procesos de MIFAPRO, así como sobre sus derechos y obligaciones.	Certificación que 100% de las titulares han sido capacitadas a través del primer módulo del Plan de Capacitación. En adición, la información grabada en medio magnético sobre los registros individuales está disponible para verificación.
5. Verificación de responsabilidades y pago oportuno y adecuado de las transferencias monetarias condicionadas: Se utiliza la cartilla de evaluación de corresponsabilidades para verificar el cumplimiento.	Cuadro resumen de la planilla de corresponsabilidades que muestra, para cada bimestre de 2009, el número de beneficiarios, el porcentaje que verificó corresponsabilidades y el porcentaje que verificó y recibió pagos.

- 4.34 Por otro lado, las recomendaciones de la última evaluación que, entre otras, se refieren a mejorar el proceso de selección e incorporación de familias beneficiarias han sido tomadas en cuenta a satisfacción del equipo de proyecto, y plasmadas en el Plan de Fortalecimiento de MIFAPRO 2010. La boleta censal tiene nuevas variables para una mejor medición de las condiciones del hogar. Se ha contratado y capacitado personal para la supervisión del trabajo de campo y se ha fortalecido el proceso de validación comunitaria. Además, se han iniciado la alineación y desconcentración de los procesos operativos del Programa, también recomendadas por la última evaluación.
- 4.35 Finalmente, el GOGU remitió un certificado firmado por el Director Ejecutivo de MIFAPRO en su calidad de Secretario del Consejo Directivo del Programa que hace constar que el Acta 12-2010 de la sesión del Consejo Directivo del Programa del 30 de abril, punto quinto, contiene el texto aprobando el Plan de Fortalecimiento 2010 de MIFAPRO. Además, la comunicación DE-NHF-beml-0141-2010 del Director Ejecutivo de MIFAPO, fechada 30 de abril de 2010, remite el Plan de Fortalecimiento 2010 aprobado.
- 4.36 Dada cuenta de la realización de las evaluaciones contempladas en esta condición, de la implementación de recomendaciones clave de dichas evaluaciones, y de la formalización del proceso de atención a otras recomendaciones a través del Plan de Fortalecimiento de MIFAPRO 2010 y su aprobación, esta condición se considera cumplida.
- 4.37 **3.05(e). Que se haya aprobado por el Consejo Directivo de MIFAPRO, un plan de fortalecimiento institucional y organizacional, considerando las recomendaciones de una evaluación institucional y de coordinación técnica y operativa realizada a un (1) año de operar MIFAPRO.**
- 4.38 **Cumplida.** La carta DE-NHF-beml-0141-2010 del Director Ejecutivo de MIFAPO fechada 30 de abril de 2010, remite el Plan que ha sido aprobado por el Consejo Directivo, según evidencia analizada en el párrafo 4.24 referente a la condición 3.05(d). El Plan contempla la implementación en 2010 de las siguientes recomendaciones de la evaluación institucional realizada entre diciembre 2009 y marzo 2010 y financiada por el Banco: (i) elaboración del plan de fortalecimiento de los recursos humanos de MIFAPRO; (ii) rediseño e implementación del plan de comunicación social de MIFAPRO; (iii) reestructuración de los procedimientos de coordinación y la definición de estrategias para mejorar la oferta de servicios para los hogares beneficiarios de MIFAPRO; (iv) fortalecimiento de la capacitación al personal técnico y administrativo del MSPAS y del MINEDUC sobre el programa de TMC y sobre la coordinación de la demanda y oferta de servicios; y (v) conformación de mesas técnicas en los niveles central y local para lograr mejoras incrementales a la implementación del Programa.

- 4.39 El punto de acta del Consejo Directivo aprobando el Plan que se describe en el párrafo 4.24 relativo a la condición 3.05(d), así como la copia del Plan evidenciando que, de las recomendaciones formuladas por la evaluación institucional se han incorporado las que a juicio del equipo de proyecto son las más relevantes y necesarias, permiten concluir que la condición se ha cumplido.
- 4.40 **3.05(f). Que se hayan realizado los ajustes al sistema de información de MIFAPRO, con base en una evaluación de dicho sistema, de forma que el mismo garantice la integridad y suficiencia de los sistemas de monitoreo y control.**
- 4.41 **Cumplida.** Con la comunicación O/SNDP/DCP/BYN/343/2010 del 30 de abril de 2010 el MINFIN remite la carta DE-NHF-beml-0142-2010 del Director Ejecutivo de MIFAPRO, fechada 30 de abril de 2010, que da constancia de la implementación de los ajustes al sistema de información. Además, el Plan de Fortalecimiento aprobado por el Consejo Directivo, documenta, en un informe de avance, los ajustes al sistema de información producto de la evaluación respectiva. Se han concluido los ajustes a los sistemas de administración de corresponsabilidades, para permitir la digitación de las cartillas, y al de inventario de documentos. Además, se ha completado la actualización del padrón de beneficiarios para actualizar eventos familiares.
- 4.42 Además, la evidencia presentada da cuenta que los siguientes ajustes, también recomendados, están en proceso de implementación: (i) adecuación de los procesos actuales y captura de información sobre el cumplimiento de corresponsabilidades a nivel desconcentrado; (ii) homologación del sistema de medición de corresponsabilidades en salud vía la creación de un sistema de información de Salud y MIFAPRO; (iii) inscripción a los servicios de salud y educación desarrollando un sistema operativo del proceso y un programa para la captura de información; y (iv) desarrollo del sistema operativo del proceso de pagos. Estos ajustes, por su naturaleza, son continuos y parte de un proceso.
- 4.43 Los avances descritos en la carta del Director Ejecutivo de MIFAPRO con relación a los ajustes realizados al sistema de información del Programa y los que están en implementación permiten al equipo concluir que si bien los sistemas son susceptibles de seguir mejorando, actualmente dichos sistemas garantizan la integridad y suficiencia del sistema de monitoreo y control y, por tanto, el equipo de proyecto concluye que la condición se ha cumplido.

2. Mejora en la capacidad de respuesta de la oferta de servicios públicos en los sectores de educación, salud y nutrición ante el aumento de la demanda estimado por la implementación de MIFAPRO

a) Sector Salud

- 4.44 **3.05(h). Que se haya aprobado una política de incentivos para ubicar y mantener personal técnico y profesional de salud del primer nivel basada en**

la evaluación de los proyectos pilotos a que se refiere la Cláusula 3.04(g)¹³ de las Estipulaciones Especiales.

- 4.45 **Cumplida.** Con la comunicación O/SNDP/DCP/GYN/344/2010 del 3 de mayo de 2010 el MINFIN remite al Banco el oficio VTM-243-2010 del 29 de abril de 2010 firmado por el Viceministro de Salud la siguiente información. El MSPAS analizó tres alternativas para promover la permanencia del personal técnico y profesional de salud en las áreas rurales y de difícil acceso en los municipios cubiertos por MIFAPRO: (i) la contratación de recursos humanos con incentivos monetarios; (ii) un diplomado para educadoras comunitarias en salud y nutrición; y (iii) la ubicación de personal técnico del primer nivel en áreas difíciles facilitando la acreditación de los títulos académicos de enfermeras auxiliares y su contratación por el Ministerio. Las evaluaciones realizadas a los pilotos de las dos primeras mostraron que ambas presentaban desafíos operativos que dificultaban llevarlas a escala. Los recortes al espacio fiscal para recursos humanos de 2009 no facilitaron una perspectiva positiva para las contrataciones con incentivos monetarios. En todo caso, los incentivos que el Ministerio estaría en capacidad de ofrecer no serían suficientes para aumentar significativamente la oferta de médicos para áreas rurales. Además, las emergencias sanitarias que el país sufrió en 2009¹⁴ forzaron al personal técnico a dedicar todo su tiempo disponible a atender estas situaciones y posponer su capacitación en servicio. La evaluación mostro también que algunas de las educadoras que completaron el diplomado abandonaron el MSPAS por mejores ofertas de trabajo en el sector privado.
- 4.46 El MSPAS optó por la tercera alternativa: la nivelación académica y la acreditación de los títulos de enfermeras auxiliares que permitiesen su contratación por el Ministerio y su ubicación en áreas difíciles. Las enfermeras auxiliares se constituyen en personal clave para los puestos de salud del primer nivel de atención y para el PEC que usa equipos itinerantes de salud para llevar atención más cerca de poblaciones de difícil acceso. Es más, ante la significativa escasez de enfermeras profesionales en el país, las enfermeras auxiliares han resultado ser un recurso técnico valioso, especialmente aquellas que con capacitación adicional se desempeñan como proveedoras de servicios materno infantiles y nutricionales, en lugares cercanos o similares a sus poblaciones de origen. Por tanto, en octubre 2009 el Ministro de Salud firmó un acuerdo ministerial que autoriza la nivelación académica de enfermeras auxiliares formadas en escuelas privadas, que son la mayoría, y su acreditación por el MSPAS, para su subsecuente contratación en servicios del primer nivel de la red pública de servicios. Esta medida efectivamente aumenta la oferta de enfermeras

¹³ Que se hayan validado y se encuentren en implementación proyectos pilotos de alternativas para ubicar y mantener personal técnico y profesional del primer nivel de servicios de salud en los lugares donde requiera MIFAPRO. El diseño de los pilotos incluirá la forma de evaluación de los mismos.

¹⁴ Además de la emergencia alimentaria (ver nota no. 11), el país tuvo que hacerle frente a la pandemia de influenza A H1N1 y a una epidemia de dengue hemorrágico.

auxiliares para el sector público. Anterior a este acuerdo sólo el personal formado por el MSPAS podía incorporarse a los servicios públicos de salud.

- 4.47 El equipo de proyecto considera que esta política de incentivos es adecuada y, por tanto, que su presentación da por cumplida la condición.
- 4.48 **3.05(i). Que el cincuenta por ciento (50%) de los centros y puestos de salud en municipios cubiertos por MIFAPRO ofrezcan el paquete básico de servicios de salud estandarizado.**
- 4.49 **Cumplida.** Se midió el grado de oferta del paquete básico de servicios de salud en los centros y puestos de los 89 municipios de MIFAPRO cuyos beneficiarios, a finales de 2009, habían recibido por lo menos tres transferencias monetarias condicionadas, ya que es a partir del pago de la tercera transferencias que se verifica el cumplimiento de las corresponsabilidades de salud y nutrición¹⁵ y, por tanto, los servicios deben estar disponibles. Se midió el grado de oferta del paquete básico estandarizado en estos municipios de la siguiente manera. Se seleccionó una muestra aleatoria y representativa de los servicios de salud en los 89 municipios y se definió como paquete básico estandarizado el conjunto de los siguientes servicios: atención prenatal, inmunizaciones, micronutrientes y monitoreo del crecimiento. La muestra de centros y puestos consta de 113 servicios. Los resultados de la oferta del paquete básico de servicios de salud estandarizado en puestos y centros de salud son los siguientes: un 65,5% de los puestos y centros de salud ofrecen los cuatro servicios del paquete básico de salud estandarizado (67,6% de centros y 63,2% de puestos de salud). Las metas de oferta de los servicios del paquete básico en puestos y centros de salud se alcanza y se sobrepasa. Es opinión del equipo de proyecto que, dado que se ha logrado la meta establecida en esta medida de política para la entrega del paquete básico estandarizado en puestos y centros de salud, esta condición está cumplida.

b) Sector Nutrición

- 4.50 **3.05(k). Que por lo menos el ochenta por ciento (80%) de los beneficiarios en el ciento por ciento (100%) de los municipios cubiertos por MIFAPRO y cuyos beneficiarios hayan recibido al menos tres (3) transferencias monetarias condicionadas estén recibiendo suplementos nutricionales de la siguiente manera: (i) chispitas a menores de tres años de edad exactamente dos veces al año según dosis que establece la norma del MSPAS, con al menos cuatro meses entre una entrega y otra; (ii) suplementos de hierro y ácido fólico a mujeres embarazadas según la dosis que establece la norma del MSPAS en cada uno de al menos tres controles prenatales durante el curso de cada embarazo; y (iii) suplementos de hierro y ácido fólico a mujeres lactantes según la dosis que establece el MSPAS en cada uno de al menos dos consultas postparto en los primeros seis meses después del parto.**

¹⁵ De acuerdo al manual operativo del Programa MIFAPRO.

- 4.51 **Cumplida.** Con la comunicación O/SNDP/DCP/GYN/344/2010 del 3 de mayo de 2010 el MINFIN remite al Banco el oficio VTM-245-2010 del 29 de abril de 2010 firmado por el Viceministro de Salud con un informe que da cuenta de lo siguiente. Para verificar el grado de cumplimiento con esta medida de política se midió el grado de cobertura de los suplementos nutricionales (micronutrientes) en los 89 municipios cuyos beneficiarios habían recibido al menos tres transferencias condicionadas. Se seleccionó una muestra aleatoria y representativa de los servicios de salud en los 89 municipios y luego se seleccionó una muestra (usando la metodología *Lot Quality Assurance Sampling—LQAS*¹⁶) de tres tipos de usuarios de dichos servicios: niños menores de tres años, mujeres embarazadas y mujeres lactantes. Las muestras de usuarios son aleatorias e incluyen tanto beneficiarios de MIFAPRO como no beneficiarios. Los resultados obtenidos permiten generalizar al 100% de los servicios de salud en los 89 municipios y a los beneficiarios de MIFAPRO en dichos municipios que están utilizando los servicios de salud. La muestra de establecimientos de salud tiene un tamaño de 186 y la de individuos es de 7.305 sujetos.
- 4.52 Los resultados son los siguientes: 86,8% de los beneficiarios en los 89 municipios (que son el 100% de los municipios cubiertos por MIFAPRO que al momento de la verificación habían recibido tres transferencias condicionadas) reciben los suplementos de micronutrientes en las dosis establecidas (81,3% de los niños menores de tres años, 96,1% de las mujeres embarazadas y 97,4% de las mujeres en período de lactancia). Por tanto, los resultados obtenidos permiten al equipo de proyecto concluir que la condición se ha cumplido satisfactoriamente.
- 4.53 **3.05(I). Que el Plan Nacional de Inversión para Infraestructura Pública Escolar se haya implementado de forma que responda a la demanda de infraestructura educativa de MIFAPRO definido para el año 2008 y que se haya revisado dicho plan para ampliarlo a nuevos municipios cubiertos por el programa en el año 2009.**

c) Sector Educación

- 4.54 **Cumplida.** A través de la comunicación número O/SNDP/DCP/GYN/346/2010 del 5 de mayo de 2010, el MINFIN remite al Banco el oficio ViDiVeCa-270-2010 del 3 de mayo de 2010 del Viceministro de Educación con la siguiente evidencia presentada por el MINEDUC: dos reportes generados por el Sistema Integrado de Información Educativa (SIIE) con datos sobre: (i) el grado de implementación del Plan Nacional de Inversión para Infraestructura Pública Escolar 2008 en 45 municipios priorizados por MIFAPRO en 2008; y

¹⁶ Una metodología de muestreo y estimación desarrollada para determinar la calidad de los lotes de insumos como vacunas y cuya aplicación se ha extendido a la medición estadística de la calidad y cobertura de la prestación de servicios (Valadez, Joseph. 2003. *Assessing Community Health Programs: A Trainer's Guide Using LQAS for Baseline Surveys and Regular Monitoring*. TALC: Teaching Aids at Low Cost, St. Albans, United Kingdom).

(ii) el grado de implementación del mismo Plan, revisado y actualizado, en 130 municipios priorizados por MIFAPRO en 2009. El MINEDUC reporta la reparación de 145 escuelas en los 45 municipios prioritarios, en los que invirtió Q35.454.677 (US\$4,4 millones) en 2008. Para 2009, reporta la reparación de 335 escuelas por un costo total adicional de Q121.192.003 (US\$15,1 millones). Las escuelas intervenidas por el MINEDUC en 2008 y 2009 se apegan al Plan Nacional de Inversión para Infraestructura Pública Escolar. Las obras fueron priorizadas en los municipios establecidos por MIFAPRO. El GOGU realizó estas inversiones, totalizando casi US\$20 millones, con sus propios recursos.

- 4.55 Dada la evidencia presentada y las acciones e inversiones reportadas por el MINEDUC para la implementación del Plan Nacional de Inversión para la Infraestructura Pública Escolar el equipo de proyecto considera que la condición ha sido cumplida.
- 4.56 **3.05(m). Que se haya aprobado y se encuentre vigente una normativa para la asignación de docentes a los centros educativos de acuerdo a las prioridades de MIFAPRO y que se hayan implementado las acciones de comunicación para asegurar su cumplimiento.**
- 4.57 **Cumplida.** En cumplimiento a una condición correspondiente del primer desembolso, en mayo de 2009, el MINEDUC presentó la normativa vigente, Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, de septiembre 1961, Decreto del Congreso número 1485, que regula la relación entre el Estado y el magisterio e incluye los procedimientos para su asignación a los centros escolares públicos. Además, presentó el documento “Propuesta validada de normativa para la asignación de docentes a los centros educativos de acuerdo con las prioridades del “Programa Mi Familia Progres”. Este resume la normativa existente para la asignación de docentes en todo el país, incluyendo los municipios atendidos por MIFAPRO.
- 4.58 A través de la comunicación número O/SNDP/DCP/GYN/346/2010 del 5 de mayo de 2010, el MINFIN remite al Banco el oficio ViDiVeCa-270-2010 del 3 de mayo de 2010 del Viceministro de Educación. Con su nota el Viceministro presenta la siguiente base legal adicional que sustenta los procedimientos de reclutamiento, selección, nombramiento y contratación de docentes para plazas de la planilla regular a escala nacional: (i) Acuerdo Gubernativo 193-96, Procedimiento para el Nombramiento de Personal Docente, el cual data de 1996 y norma el proceso de oposición a que se refiere la normativa de 1961 en cuanto a los nombramientos de docentes para escuelas preprimarias y primarias; y (ii) Acuerdo Ministerial 704, que norma el proceso de oposición establecido en el Acuerdo Gubernativo 193-96. Por otra parte, el MINEDUC indica que el procedimiento para la contratación renovable de docentes temporales está sujeto al Acuerdo Gubernativo 287-2004 y al Acuerdo Ministerial 1083-2004, ambos del 2004.

- 4.59 En adición, el MINEDUC presenta cuadros generados por su Dirección de Planificación que dan cuenta de las acciones que se han implementado en 2008 y 2009 para comunicar las plazas disponibles y sacarlas a convocatorias para los concursos respectivos. En esos años el MINEDUC realizó seis convocatorias para escuelas preprimarias y primarias de los municipios priorizados por MIFAPRO. En la nómina de docentes se crearon y convocaron concursos para 19.597 puestos para escuelas pre primarias, primarias, bilingües (en castellano y un idioma maya) y monolingües (castellano) en los municipios priorizados.
- 4.60 La nota presentada por el MINEDUC indica que el procedimiento para asignar docentes adicionales en forma prioritaria a los centros educativos de los municipios atendidos por MIFAPRO son los mismos que utiliza para el resto del país y que estos permiten tomar en cuenta a las comunidades de los municipios priorizados por el gobierno.
- 4.61 La evidencia presentada permite concluir que se está aplicando una normativa para crear y asignar puestos docentes a las escuelas de los municipios priorizados por MIFAPRO y, además que existen mecanismos adecuados que están siendo utilizados para comunicar estas decisiones y asegurar su cumplimiento. Por lo tanto, el equipo de proyecto considera que esta condición ha sido cumplida.
- 4.62 **3.05(ñ). Que el currículum nacional base del nivel primario de educación, adecuado a la dosificación a los diferentes niveles de aplicación de los módulos educativos, se esté implementando en los municipios priorizados por MIFAPRO en el primer ciclo del nivel de educación primaria.**
- 4.63 **Cumplida.** A través de la comunicación número O/SNDP/DCP/GYN/346/2010 del 5 de mayo de 2010, el MINFIN remite al Banco el oficio ViDiVeCa-270-2010 del 3 de mayo de 2010 del Viceministro de Educación con la evidencia proporcionada por el MINEDUC sobre la implementación del currículum nacional base del nivel primario, en el primer ciclo del nivel primario, adecuado a la dosificación a los diferentes niveles de aplicación de los módulos educativos (en adelante el currículum dosificado).
- 4.64 El diseño del currículum dosificado para el nivel primario se completó en 2009 y consta de varias matrices que dan cuenta de la adecuación de los contenidos curriculares a lo esencial y de su modularización bimensual. Esta adecuación curricular ofrece al docente una guía de las competencias mínimas y más relevantes a ser desarrolladas en el estudiante a lo largo del ciclo lectivo, con una clara trayectoria de desarrollo de dichas competencias en forma progresiva. La dosificación, en las áreas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, ofrece al docente una herramienta útil para evaluar el avance de los alumnos en forma objetiva y estructurada. Se convierte, además, en una herramienta que flexibiliza la evaluación del alumno, y ofrece más oportunidades de promoción a los alumnos del área rural.

- 4.65 El Ministro de Educación aprobó el currículum dosificado diseñado en 2009 a través del oficio VDA-0078-2010 del 17 de abril de 2010 y la remitió al Banco a través del MINFIN. En adición el MINEDUC ha presentado un plan de trabajo para aplicar la dosificación curricular en el primer ciclo del nivel primario en los municipios priorizados por MIFAPRO. El plan consta de tareas, metas intermedias y finales, tiempos y responsables que, a criterio del equipo de proyecto, es adecuado. El MINEDUC también ha presentado un breve informe sobre el grado de implementación del plan de trabajo que muestra que hacia mediados de abril 2010, ha adjudicado la elaboración y dotación de libros de texto y sus guías respectivas para el primer grado, (los cuales pueden ser utilizados bajo la modalidad de currículum dosificado), la elaboración de guías y otros materiales para la capacitación a maestros en la aplicación del currículum dosificado y la contratación de especialistas para prestar la capacitación. Finalmente, el MINEDUC ha mostrado que ha re iniciado el proceso de licitación para los textos y guías de segundo y tercer grados (se declaró desierta la primera licitación), que cuenta con contratos firmados para 40 especialistas que estarán a cargo de la capacitación y que cuenta con 14 guías y manuales de capacitación elaborados.
- 4.66 Por la evidencia presentada, el equipo de proyecto considera que esta medida de política está cumplida.

V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 5.1 Por el logro alcanzado en el cumplimiento de las condiciones para el desembolso del segundo tramo modificado, que representa un avance significativo hacia la consecución del objetivo de desarrollo del programa, y para coadyuvar a viabilizar su cumplimiento integral, se justifica el cambio en la estructura original del programa y el desembolso hasta de US\$70 millones ahora.
- 5.2 Con base en las evidencias y el análisis de la documentación presentada por el Prestatario, el equipo de proyecto considera que las condiciones del segundo tramo modificado propuesto en este informe han sido cumplidas.
- 5.3 Por lo tanto, la Administración del Banco recomienda al Directorio Ejecutivo: (i) aceptar la solicitud de GOGU de modificar la estructura de desembolsos del Programa de Inversión en Capital Humano para dividir el segundo y último tramo en dos tramos, de forma que el Programa se desembolse en tres tramos; (ii) aprobar las modificaciones a la matriz de políticas, específicamente los ajustes a las metas cuantitativas de la condiciones 3.05(g), (i) y (j), la división de la condición 3.05(i) en dos condiciones y la eliminación de la condición 3.05(n) como se indica en el párrafo 3.5 y en el Cuadro 1 de este documento; y (iii) autorizar el desembolso del segundo tramo modificado del Financiamiento de los contratos de préstamo Nos.2020/OC-GU y 2021/BL-GU, hasta por un monto de US\$70 millones.

GUATEMALA

PROGRAMA DE INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO (GU-L1017) PRÉSTAMOS 2020/OC-GU Y 2021/BL-GU

INFORME DE ELEGIBILIDAD PARA EL DESEMBOLSO DEL TERCER Y ÚLTIMO TRAMO DEL FINANCIAMIENTO

Prestatario:	República de Guatemala
Monto del préstamo:	US\$200 millones
Fecha de firma del contrato:	25 de febrero de 2009
Fecha de vigencia del contrato:	25 de febrero de 2009
Monto del primer tramo:	US\$100 millones
Fecha del desembolso del primer tramo:	1 de junio de 2009
Monto del segundo tramo:	US\$70 millones
Fecha del desembolso del segundo tramo:	17 de junio de 2010
Equipo de proyecto para el procesamiento del desembolso:	Isabel Nieves (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Nohora Alvarado (SPH/CGU); Horacio Alvarez (EDU/CGU); Carolina Chacón (CID/CGU); Martha Guerra (SCL/SPH); María Cristina Landázuri-Levy (LEG/SGO); y José Villatoro (CID/CGU).

I. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

- 1.1 Este documento tiene por objeto presentar el informe de cumplimiento de las condiciones previstas en los contratos 2020/OC-GU y 2021/BL-GU para el desembolso del tercer y último tramo del Financiamiento del Programa de Inversión en Capital Humano, GU-L1017 (en adelante, el Programa).
- 1.2 El tercer tramo es hasta por la suma de US\$30 millones y está sujeto al cumplimiento de cuatro medidas de política previstas como condiciones contractuales especiales previas a dicho desembolso según el contrato modificatorio no. 1 de los contratos de préstamo ya citados (ver [matriz de políticas](#) y [contrato modificatorio no.1](#)).
- 1.3 La sección III de este documento presenta el informe de cumplimiento de las condiciones de política del tercer tramo. Las acciones realizadas por el Prestatario y las evidencias resumidas en esa sección permiten al equipo de proyecto considerar como cumplidas las medidas de política asociadas al desembolso del tercer tramo. El informe recomienda el desembolso del tercero y último tramo hasta por US\$30 millones, toda vez que el Programa ha alcanzado sus objetivos, como se concluye más abajo.

- 1.4 El objetivo de desarrollo del Programa es apoyar al Gobierno de Guatemala (GOGU) a mejorar la acumulación de capital humano de la niñez guatemalteca más pobre, focalizando la atención en la desnutrición crónica y la inasistencia escolar en los municipios priorizados, por medio de un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). El Programa apoya: (i) la consolidación del diseño y la implementación de cambios normativos y procesos administrativos que promuevan la ejecución del PTMC, Mi Familia Progresá (MIFAPRO), bajo un mandato de rápida expansión y en un marco de coordinación interinstitucional efectiva; y (ii) cambios normativos y operacionales que garanticen la suficiencia de recursos sectoriales, flexibilicen la utilización de los mismos y faciliten la oferta de servicios de salud, nutrición y educación para responder de manera rápida y suficiente a las demandas generadas por la expansión del PTMC.
- 1.5 A través de la adopción de un plan de fortalecimiento continuo MIFAPRO sigue estabilizando su ciclo operativo y ajustando sus sistemas para mejorar y alinear los procesos de selección de beneficiarios, verificación de corresponsabilidades y pago de transferencias. Estas medidas buscan garantizar la integridad y suficiencia del sistema de monitoreo y control del Programa. También se evidencia el avance en la focalización y ejecución de las inversiones de los Ministerios de Salud y Educación en 130 de los 331 municipios del país que tienen los índices más altos de pobreza y que han sido priorizados por MIFAPRO. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) incrementó sus inversiones en atención primaria y prevención de la desnutrición crónica y los gastos para infraestructura y equipamiento en dichos municipios; además adoptó medidas para mejorar la oferta de personal calificado para el primer nivel de atención. El Ministerio de Educación (MINEDUC) incrementó los gastos para infraestructura escolar para el primer nivel educativo, contrató más docentes y flexibilizó la aplicación del currículum de los primeros grados.
- 1.6 Si bien los servicios son susceptibles de mejoras en calidad y cobertura, las medidas de política adoptadas a la fecha han resultado en mayor disponibilidad de servicios en zonas rurales. En salud, un 65,5% de los puestos y centros de salud ofrecen los cuatro servicios del paquete básico de salud estandarizado. En nutrición, un 86,8% de los beneficiarios de MIFAPRO reciben los suplementos de micronutrientes en las dosis establecidas. En educación, el número de docentes en nómina para los municipios priorizados aumentó en un 59% en 2009 y el pago de docentes en un 91% en el mismo período; además, invirtió casi US\$20 millones de recursos del estado en mejorar la infraestructura de casi 500 establecimientos escolares en los municipios priorizados.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 La Resolución del Directorio Ejecutivo por la que se aprobó el programa de Inversión en Capital Humano (GU-L1017) entró en vigencia el 1º de enero de

2009; los Contratos de Préstamo 2020/OC-GU y 2021/BL-GU fueron suscritos el 25 de febrero de 2009 y entraron en vigencia en la misma fecha.

- 2.2 Mediante la resolución DE-53/10 del 2 de junio de 2010 el Directorio Ejecutivo aprobó modificaciones a la estructura de los desembolsos del Financiamiento prevista en los contratos 2020/OC-GU y 2021/BL-GU del Programa y a su matriz de políticas de la siguiente forma: (a) separó el segundo tramo del financiamiento en dos tramos permitiendo, así, que el Programa se desembolse en tres tramos; (b) modificó tres condiciones de política para ajustar sus metas cuantitativas y se dividió una condición en dos condiciones, una que se asoció al desembolso del segundo tramo y la segunda que se asoció al desembolso del tercer tramo; y (c) eliminó de la matriz una cuarta medida de política (ver [matriz de políticas](#)).
- 2.3 El [contrato modificadorio no. 1](#) suscrito el 15 de junio de 2010 y vigente desde la fecha de suscripción refleja las modificaciones aprobadas por el Directorio Ejecutivo.
- 2.4 El desembolso de US\$100 millones del primer tramo se realizó el 1º de junio de 2009, una vez el GOGU presentó satisfactoriamente la evidencia de cumplimiento de las 15 medidas de política asociadas a ese tramo. El desembolso de US\$70 millones del segundo tramo se realizó el 17 de junio de 2010, una vez el GOGU presentó satisfactoriamente la evidencia del cumplimiento de 11 de las medidas de política asociadas a ese tramo.

III. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES ESPECIALES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL TERCER TRAMO DEL FINANCIAMIENTO

- 3.1 El equipo de proyecto considera que se han cumplido las medidas de política del tercer tramo, establecidas en el punto 2 del contrato modificadorio no. 1, con base en la documentación presentada por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). Estas medidas representan avances adicionales en la oferta de servicios en los sectores de salud, nutrición y educación para los beneficiarios de MIFAPRO.
- 3.2 Esta sección presenta el análisis de las condiciones especiales previas a todos los desembolsos y de las medidas de política condicionantes del tercer y último tramo del Financiamiento y explica su cumplimiento con base en la evidencia presentada por el MINFIN.
- 3.3 **A. CLÁUSULA 3.03 de las Estipulaciones Especiales. Condiciones especiales previas a todos los desembolsos de los recursos del Financiamiento.** Los desembolsos del Financiamiento, estarán sujetos a que, en adición al cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en los Artículos 4.01 y 4.03 de las Normas Generales, el Prestatario, a satisfacción del Banco:

a) Mantenga un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del Programa.

- 3.4 **Cumplida.** Teniendo en cuenta la Evaluación Macroeconómica Independiente (*Independent Macroeconomic Assessment-IMA*) del Banco, hecha sobre la base de los documentos de la 1ª, 2ª, 3ª y 4ª revisión del Acuerdo de Derecho de Giro del Fondo Monetario Internacional¹, el equipo de proyecto considera que la política macroeconómica guatemalteca ha logrado mantener un entorno macroeconómico conducente al logro del objetivo de desarrollo del Programa y da la condición por cumplida.
- 3.5 Como resultado de la gestión macroeconómica, Guatemala fue uno de los pocos países de América Latina y el Caribe (LAC) que no entró en recesión y aunque el país se vio afectado por la crisis lo fue en menor medida que otras economías abiertas y pequeñas de la región. De hecho, la economía guatemalteca se está recuperando a un ritmo superior a lo esperado. El crecimiento económico (+6,3% en 2007, +4,0% en 2008, y +0,6% en 2009) se situará este año en torno al +2,4%² del Producto Interno Bruto (PIB). Esta recuperación se está confirmando con la publicación de indicadores. El Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) registró una variación interanual en agosto de 2010 del 3,4%, y los principales canales de transmisión de la crisis, (remesas, -9,3%; exportaciones, -6,8%; e ingresos por turismo, -9,6%), se están recobrando, en especial las exportaciones y las remesas (+16,6% y +4,6% de variación acumulada a agosto y septiembre de 2010 respectivamente).
- 3.6 Para 2011, el FMI espera una ligera aceleración de la tasa de crecimiento, situándola en el 2,6%. Este mayor dinamismo se relaciona principalmente con la recuperación del entorno económico mundial. No obstante, en el mediano plazo las tasas de crecimiento tardarán en alcanzar los niveles pre crisis pues la recuperación de las economías europea, japonesa y estadounidense (principal socio comercial) se prevé sea moderada y paulatina.
- 3.7 Por el lado del sector externo, se estima que la cuenta corriente cerrará con un déficit de 2,9% del PIB, mayor al registrado en el 2009 (0,6% del PIB). Esto se debe principalmente al crecimiento de las importaciones, derivado de la recuperación económica, y al aumento de los precios del petróleo. Para 2011 se espera que el déficit por cuenta corriente siga aumentando hasta llegar a niveles similares al promedio del 2006-2008, situándose en el 3,6% del PIB. Este aumento sería consecuencia fundamentalmente de la recuperación de las importaciones.

¹ Guatemala tiene un programa de Acuerdo de Derecho de Giro (ADG) vigente con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este programa otorga al país una línea de crédito por 18 meses por un monto total de aproximadamente US\$951 millones. El programa fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI el 22 de abril de 2009.

² Fondo Monetario Internacional, "Fourth Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report", octubre de 2010.

- 3.8 En lo referente a precios, la inflación ha regresado a los niveles promedios previos al 2008, tras un período deflacionario de más de medio año. Luego de un repunte de 9,4% en el 2008, derivado del aumento de los precios de los bienes básicos en los mercados internacionales, en el 2009 se registró una deflación del -0,3%. Para el 2010 se espera que la inflación sea del 5,5%, dentro del rango objetivo del Banco Central de Guatemala, previéndose que en 2011 la presión inflacionaria se reduzca en torno a medio punto.
- 3.9 En materia fiscal se espera que los niveles de endeudamiento se mantengan por debajo del promedio regional y en índices aceptables. Durante 2009 los ingresos fiscales cayeron un -4,3%, pero a pesar de ello el gobierno tuvo el espacio fiscal suficiente para adoptar cierto grado³ de política anti-cíclica, aumentando el gasto social y protegiendo a la población más vulnerable. La combinación de ambos factores situó el déficit en el 3,2% (2009), y la deuda en el 23,2% (2009).
- 3.10 Para este año (2010) el gobierno había acordado con el FMI mantener el déficit en el 3,1%. No obstante, y a pesar de la recuperación de los ingresos tributarios (+12,4% de variación acumulada en los primeros nueve meses del año), debido a las nuevas necesidades de gasto generadas por los desastres naturales⁴, el FMI y el gobierno han revisado al alza la meta de déficit, situándola en el 3,4%⁵.
- 3.11 Previo a los desastres, el FMI esperaba que el déficit se situase en el 2,5% en 2011. No obstante, en base al proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (PGIEE) 2011 remitido al Congreso de la República, y a las nuevas necesidades de gasto generadas por los desastres, el déficit en 2011 se espera se sitúe en el 3,1%. En relación a la deuda pública, a principios de año ésta se estimaba en 24,3% y 25,6% para 2010 y 2011 respectivamente, pero dado el nuevo contexto descrito los ratios deuda pública/PIB se espera se eleven en el corto plazo a 24,5% en 2010 y 26,1% en 2011, sin llegar con ello a comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio-largo plazo.

b) Mantenga abierta la(s) cuenta(s) especial(es) a que se refiere el Artículo 4.01(c) de las Normas Generales, en el cual el Banco depositará los recursos del Financiamiento.

- 3.12 **Cumplida.** El Ejecutor mantiene abierta la cuenta especial que abrió en ocasión del desembolso del primer tramo del Financiamiento el 3 de marzo de 2009.

³ La baja carga tributaria guatemalteca restringe mucho las posibilidades del Poder Ejecutivo de adoptar medidas contra-cíclicas.

⁴ En lo que va de 2010 Guatemala se ha visto afectada por la erupción del Volcán Pacaya, la tormenta Agatha, y la peor temporada de lluvias de los últimos 60 años. Estos hechos han ocasionado 235 muertes, más de 200.000 personas evacuadas, la destrucción de miles de viviendas, importantes daños en materia de infraestructura vial, educativa, y sanitaria, y han puesto en riesgo la seguridad alimentaria de miles de hogares.

⁵ El pasado mes de septiembre, el Congreso de la República ha aprobado una ampliación presupuestaria de Q1.300 millones (US\$162,5 millones) para atender parte de las necesidades de gasto generadas por los desastres.

c) Continúe cumpliendo con las medidas de política referentes al tramo o tramos ya desembolsados, cuando sea del caso.

- 3.13 **Cumplida.** Según las verificaciones realizadas por el equipo de proyecto durante las misiones de administración ejecutadas en 2009 y 2010. Las medidas vigentes referentes al primero y segundo tramos están en cumplimiento. Las reformas logradas y los hechos claves alcanzados siguen vigentes.

Sector Salud

- 3.14 **3.05 (a). Que se estén supervisando el noventa por ciento (90%) de los equipos básicos de salud del PEC y al menos el cincuenta por ciento (50%) de los puestos y centros de salud de los municipios cubiertos por MIFAPRO en los que se hayan realizado al menos tres (3) transferencias monetarias condicionadas de acuerdo con el plan de supervisión de los servicios del primer nivel de salud a que se refiere la cláusula 3.04(f) de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo 2021/BL-GU.**
- 3.15 **Cumplida.** Al 1° de enero de 2010, 130 municipios habían recibido al menos tres transferencias monetarias condicionadas. Por otro lado, el plan de supervisión de los servicios del primer nivel de salud al que se refiere esta cláusula, fue modificado para incorporar la utilización de los informes de evaluación de la calidad de la prestación de los servicios del PEC como un instrumento más de supervisión de los servicios. Esta forma de supervisión se considera adecuada.
- 3.16 Mediante comunicación O-DVFP-7-240-10 del 15 de octubre de 2010 el MINFIN remitió al Banco el oficio 001342 del 7 de octubre de 2010 firmado por el Viceministro de Salud, acompañado de un informe del MSPAS que documenta, para las jurisdicciones del PEC ubicadas en los 130 municipios que al 1° de enero de 2010 habían recibido al menos tres transferencias monetarias condicionadas⁶: (i) la supervisión realizada por equipos de las Direcciones de Área de Salud y de las Direcciones Distritales de Salud a los servicios prestados por los puestos y centros de salud entre el 1° de enero y el 30 de junio de 2010; y (ii) la evaluación realizada sobre la calidad de los servicios prestados por los equipos básicos del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) durante el primer trimestre de 2010⁷. Además el MSPAS presentó el plan de supervisión de los servicios de salud modificado de acuerdo con lo indicado anteriormente. Dicho plan contempla tanto la supervisión *in situ* como la supervisión a distancia con base en el análisis

⁶ De acuerdo al manual operativo del Programa MIFAPRO, es a partir del pago de la tercera transferencia que se verifica el cumplimiento de las corresponsabilidades de salud y nutrición.

⁷ La norma del Ministerio establece la realización de una visita de supervisión por semestre, como mínimo, a los servicios prestados por puestos y centros de salud. Por otro lado, la evaluación de los servicios que presta el PEC se realiza trimestralmente y, al momento de preparar el informe respectivo, el Ministerio no contaba con la información completa sobre la evaluación realizada en el segundo trimestre del año. Esto explica la diferencia en los períodos de medición para puestos y centros, y para equipos básicos del PEC.

de los informes de producción de servicios enviados por los establecimientos de salud.

- 3.17 La supervisión de los servicios se realiza con el doble propósito de verificar que los servicios se están prestando y de constatar que se prestan según las normas establecidas, como una forma de garantizar su calidad. La evaluación de la calidad de la prestación de los servicios se realiza a través de la realización de visitas presenciales y llenando formularios de supervisión técnica y financiera *in situ*, que luego se usan como insumos para preparar el acta y el informe de evaluación de la calidad de la atención prestada por cada equipo básico de salud del PEC.
- 3.18 Se consideró que la supervisión de los servicios prestados por los puestos y centros de salud había sido realizada satisfactoriamente si se documentaba al menos un evento de supervisión en el período de medición a cualquiera de los seis siguientes servicios: (a) análisis y seguimiento de la situación epidemiológica de la población y de la información contenida en la sala situacional; (b) planificación, programación y organización de los servicios; (c) programa de nutrición; (d) programas de inmunizaciones, salud reproductiva, VIH y tuberculosis; (e) todos los servicios de atención primaria y atención de casos del primer nivel de atención; y (f) logística de provisión y entrega de medicamentos y servicios de emergencia ocasionados por las tormentas tropicales recientes y las epidemias de dengue y dengue hemorrágico. Se consideró que la supervisión de los servicios prestados por los equipos básicos del PEC se había realizado satisfactoriamente si se documentaba al menos un evento de evaluación de calidad del servicio en el período de medición.
- 3.19 El informe presenta los siguientes resultados. Con relación a la supervisión de equipos básicos de salud del PEC, en el período contemplado en la medición había 249 jurisdicciones del PEC con igual número de equipos básicos, en los 130 municipios. Se evaluó la calidad de la prestación del paquete básico en un 100% de los equipos básicos en estos municipios. La meta era evaluar un 90% de los equipos básicos.
- 3.20 Con relación a la supervisión de los servicios prestados por los puestos y centros de salud el informe arroja los siguientes resultados: en estos municipios hay un total de 513 puestos y centros de salud operando (141 son centros de salud y el resto son puestos). En el período contemplado en la medición un 51,3% de los centros y puestos recibieron al menos una visita de supervisión de cualquiera de los seis servicios descritos en el párrafo 3.17. La meta era supervisar al menos un 50% de los puestos y centros de salud en los municipios indicados.
- 3.21 El equipo de proyecto considera que se han logrado las metas de supervisión de los servicios prestados por los equipos básicos de salud del PEC y por los puestos y centros de salud y, por tanto, que se da por cumplida la condición.

- 3.22 **3.05 (b). Que el noventa por ciento (90%) de los equipos básicos del PEC en municipios cubiertos por MIFAPRO ofrezcan el paquete básico de servicios de salud estandarizado.**
- 3.23 **Cumplida.** Con la comunicación O-DVFP-7-239-10 del 15 de octubre de 2010 el MINFIN remite al Banco el oficio 001380 del 15 de octubre de 2010 firmado por el Viceministro de Salud y el informe de verificación de la oferta del paquete básico de servicios de salud estandarizado por los equipos básicos del PEC en las 249 jurisdicciones comprendidas en los 130 municipios que al 1° de enero de 2010, estaban recibiendo al menos tres transferencias monetarias condicionadas.
- 3.24 El informe da cuenta de lo siguiente: se seleccionó una muestra aleatoria y representativa que consta de 163 jurisdicciones y que contienen igual número de equipos básicos de salud. Los resultados obtenidos permiten generalizar al 100% de las 249 jurisdicciones en los 130 municipios mencionados.
- 3.25 La oferta del paquete básico estandarizado se determinó existente si se pudo constatar que, en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de marzo de 2010, el equipo básico de salud había prestado por lo menos tres de los siguientes cuatro servicios esenciales del paquete básico de servicios estandarizado: atención prenatal, inmunizaciones para niños de 0 a 24 meses, monitoreo del crecimiento para niños de 0 a 36 meses y entrega de micronutrientes para niños de 6 a 59 meses. Para determinar la oferta de cada servicio esencial se utilizó como mínimo un indicador y como máximo cuatro indicadores de prestación de servicios que utiliza el PEC para reportar oferta, cobertura y supervisión.
- 3.26 La condición se da por cumplida si un 90% de los equipos básicos del PEC ofrecen al menos tres de los cuatro servicios esenciales del paquete básico. Se considera que un servicio es ofertado si se pudo constatar que, en el período de la medición, había alcanzado, como mínimo, un 75% de la meta de cobertura trimestral establecida por el PEC.
- 3.27 Los resultados son los siguientes: en la muestra analizada un 89,57% (146) de los equipos básicos del PEC ofrecen al menos tres de los cuatro servicios esenciales del paquete básico, con un intervalo de confianza de entre 83,44% y 93,69%, con un nivel de confianza del 95%. Por lo tanto, se puede concluir que la meta de 90% cae dentro del intervalo de confianza para el universo de jurisdicciones y se alcanza la meta de oferta efectiva del paquete básico de servicios estandarizado por un 90% de los equipos básicos de salud del PEC.
- 3.28 Es opinión del equipo de proyecto que, dado que se logra la meta establecida para la entrega del paquete básico por los equipos básicos del PEC, esta condición se da por cumplida.

Sector Nutrición

- 3.29 **3.05 (c). Que se haya aprobado y se encuentre implementando una estrategia de AINM-C⁸ fortalecida con las recomendaciones del análisis a que se refiere el literal (h) de la Cláusula 3.04 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo 2021/BL-GU e integrada a los SBS; y que dicha estrategia se esté implementando en el cincuenta por ciento (50%) de las jurisdicciones cubiertas por el PEC de los municipios cubiertos por MIFAPRO.**
- 3.30 **Cumplida.** Al 1° de enero de 2010, 177 municipios habían recibido por lo menos una transferencia monetaria condicionada de MIFAPRO y, de estos, 122 (69%) están cubiertos con el PEC del MSPAS a través de contratos con ONGs para 287 jurisdicciones. El análisis realizado como parte del cumplimiento de la Cláusula 3.04 del Contrato de Préstamo 2021/BL-GU⁹ arrojó las siguientes recomendaciones: (i) fortalecer las capacidades de los equipos básicos de salud incorporando personal dedicado a la educación nutricional comunitaria y ajustando la organización del trabajo de estos equipos en la entrega de los servicios contemplados en el AINM-C; (ii) implementar una estrategia mejorada de promoción y comunicación educativa que incluya, entre otros, la selección y priorización de mensajes claves para la modificación de conductas de alimentación y cuidado infantil; y (iii) mejorar la capacitación de los equipos básicos y de los agentes comunitarios en temas de nutrición.
- 3.31 Para medir el cumplimiento de la medida de política asociada al desembolso del tercer tramo del Financiamiento se usaron los siguientes indicadores, basados en las recomendaciones, como evidencia de la implementación del AINM-C fortalecido: (i) disponibilidad de al menos dos educadoras nutricionales por jurisdicción y equipo básico; (ii) material sobre mensajes educativos priorizados entregados al equipo básico de salud del PEC; (iii) al menos una capacitación de educadoras y madres comunitarias en temas del AINM-C realizada; y (iv) capacitación del equipo básico de salud en temas de nutrición preventiva comunitaria realizada. La implementación del AINM-C fortalecido se da por realizada al constatar que por lo menos dos de las cuatro actividades, en cualquier combinación, hayan sido realizadas en la jurisdicción.
- 3.32 Con la comunicación O-DVFP-7-242-10 del 15 de octubre de 2010 el MINFIN remitió al Banco el oficio DVA/1299-2010 del 22 de septiembre de 2010 firmado por el Viceministro de Salud con un informe que da cuenta de lo siguiente: para verificar el grado de cumplimiento de esta medida de política se midió el porcentaje de jurisdicciones del PEC donde se estaba implementando el AINM-C fortalecido al 30 de junio de 2010.

⁸ Atención Integral a la Niñez y a la Mujer con Base Comunitaria.

⁹ Que se haya realizado un análisis comparativo de conductas claves promovidas por la estrategia AINM-C en familias en las que se hayan realizado diferentes niveles de intervención de servicios.

- 3.33 Se tomó como ámbito de la medición a todos los municipios priorizados por MIFAPRO cuyos beneficiarios habían recibido, al 1° de enero de 2010, por lo menos una transferencia monetaria condicionada. De éstos, se tomó el número de municipios donde opera el PEC y se determinó el número de jurisdicciones del PEC existentes en dichos municipios. Luego se estableció el grado de implementación de la estrategia AINM-C fortalecida en estas jurisdicciones, al 30 de junio de 2010. Se consideró que la estrategia está implementada en una jurisdicción si se podía verificar que se habían realizado al menos dos de las cuatro actividades siguientes: (i) disponibilidad de al menos dos educadoras; (ii) entrega de material sobre mensajes educativos priorizados al equipo básico de salud del PEC que atiende la jurisdicción; (iii) la realización de por lo menos una capacitación de educadoras y madres comunitarias en temas de AINM-C; y (iv) la realización de capacitación al equipo básico de salud del PEC en temas de nutrición preventiva comunitaria.
- 3.34 Los resultados son los siguientes: Un 65% (188) de las jurisdicciones cuentan con al menos dos educadoras. De éstas, 149 también han recibido material educativo en temas priorizados y han sostenido capacitaciones para educadoras y madres comunitarias o para el equipo básico de salud del PEC en los temas antes descritos. En conclusión, un 52% de las jurisdicciones cubiertas por el PEC en los municipios priorizados por MIFAPRO han logrado la entrega a la población beneficiaria de un AINM-C fortalecido con al menos dos de las cuatro actividades.
- 3.35 Por tanto, los resultados obtenidos permiten al equipo de proyecto concluir que la condición se ha cumplido satisfactoriamente.

Sector Educación

- 3.36 **3.05 (d). Que se haya aprobado y se encuentre vigente la reglamentación del MINEDUC sobre el sistema de formación y de participación de los padres y madres de familia en la realización de auditorías sociales de la oferta educativa, de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación del piloto a que se refiere la cláusula 3.04 (ñ) de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo 2021/BL-GU.**
- 3.37 **Cumplida.** En ocasión del desembolso del primer tramo del financiamiento en mayo de 2009 el Ministerio de Educación presentó el documento “Diseño de una Propuesta para la Formación y Participación de los Padres y Madres de Familia en la Auditoría Social de la Oferta Educativa,” el cual incluía la descripción de un piloto que se realizaría en un grupo de 45 municipios. El documento contenía, a su vez, la información de línea de base y descripción de la evaluación del piloto. Esto permitió al equipo de proyecto constatar la existencia de una propuesta coherente para la formación de padres y madres de familia en temas de auditoría social, tal como indicaba la Cláusula 3.04 (ñ)¹⁰ de las Estipulaciones

¹⁰ Que se haya diseñado y aprobado una propuesta para la formación y participación de los padres y madres de familia en la auditoría social de la oferta educativa que se implementaría en forma de

Especiales del contrato de préstamo 2021/BL-GU. Sin embargo, una serie de sucesos administrativos y políticos en la gestión del Ministerio de Educación, incluyendo cambios en el despacho ministerial y toma del Ministerio por el gremio magisterial, imposibilitaron la implementación del piloto al que se refiere dicha cláusula¹¹.

- 3.38 El equipo de proyecto solicitó entonces al Ministerio de Educación elaborar un documento que recogiera la experiencia a la fecha y las lecciones aprendidas sobre el tema de la auditoría social y la participación de los padres de familia en la misma. Cabe destacar que desde 1993 el Ministerio operó el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), que transfería directamente la responsabilidad y los recursos financieros a grupos de padres de familia organizados. Para 2008, PRONADE atendía a más de 460.000 estudiantes mediante 4.700 Comités Educativos, los cuales estaban a cargo de la gestión de las escuelas. Aunado a esto, a partir de 1998 se crearon las Juntas Escolares, que comenzaron por administrar recursos para el mantenimiento mínimo de las escuelas, y a las que, a partir del 2004, les fueron asignadas atribuciones de gestión escolar, provisión de servicios y auditoría social. Por ello, con base en su larga experiencia y trayectoria en los procesos de auditoría social, autogestión comunitaria y descentralización de la provisión de los servicios de apoyo hacia las comunidades educativas organizadas, el Ministerio de Educación estuvo en capacidad de elaborar el documento base solicitado por el Banco, mismo que recoge las lecciones aprendidas en materia de autogestión, auditoría social y participación de los padres de familia en la educación.
- 3.39 Sobre el contenido de dicho documento se elaboró y aprobó el Acuerdo Gubernativo No. 202-2010, el cual entró en vigencia el 10 de julio de 2010. Este crea los Consejos Educativos como instancias locales de participación de la comunidad educativa y la comunidad en general, y norma su relación con los establecimientos educativos públicos. El Acuerdo regula el proceso de aprobación de los estatutos de los Consejos y establece los mecanismos para que adquieran la personería jurídica correspondiente. El Acuerdo también establece las funciones de los consejos educativos, entre las que se encuentra el llevar a cabo la auditoría social de la oferta educativa. La participación de los padres y madres de familia en los consejos educativos está contemplada en el artículo primero del Capítulo I del acuerdo gubernativo. El artículo segundo da cuenta de las funciones de los actores locales que participan en los consejos educativos. El equipo de proyecto considera que lo anterior promueve las auditorías de los

piloto en los municipios priorizados por MIFAPRO. La propuesta incluirá el diseño de la evaluación del piloto y la elaboración de la línea de base.

¹¹ La Ministra de Educación renunció a mediados de septiembre de 2009 y asumió un Ministro que incorporó a un nuevo equipo de Viceministros. En febrero este Ministro fue removido del cargo tras un fallo de la Corte de Constitucionalidad, lo que dio lugar al nombramiento del Ministro actual, quien también realizó cambios en el equipo gerencial. Estos cambios frecuentes también trajeron consigo cambios de prioridades y de política educativa, todo lo cual hizo imposible la realización del piloto.

padres y madres de familia a la oferta educativa y que, dada la experiencia que el país ha acumulado desde 1993 en temas de auditoría social a los servicios educativos, los resultados hubieran sido equivalentes si se hubiese realizado el piloto.

- 3.40 A través de la comunicación número O-DVFP-7-242-10 del 15 de octubre de 2010, el MINFIN remite al Banco el oficio DG-DIGEPSA-266-2010 del 21 de julio de 2010 con el cual el Ministerio de Educación presentó copia del Acuerdo Gubernativo publicado en el Diario de vigente a partir del día siguiente al de la publicación, esto es, 10 de julio de 2010.
- 3.41 Por lo tanto, el equipo de proyecto considera que esta medida de política ha sido cumplida.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 Con base en las evidencias y el análisis de la documentación presentada por el Prestatario, el equipo de proyecto considera que las condiciones del tercer y último tramo han sido cumplidas.
- 4.2 Por lo tanto, el equipo de proyecto recomienda autorizar el desembolso del tercer y último tramo del Financiamiento de los contratos de préstamo Nos. 2020/OC-GU y 2021/BL-GU, como modificados, por un monto de US\$30 millones. De conformidad con el Manual de Administración de Operaciones OA-423 Sección I-C corresponde al Gerente General de País y al Gerente de Sector la autorización del desembolso del tercer tramo del Financiamiento, previa información al Directorio Ejecutivo.



Banco Interamericano de Desarrollo
Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR
Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: Programa de Inversión en Capital Humano (PBL)	
Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de Finanzas Públicas	
Prestatario: República de Guatemala	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 17/08/08	Fecha Efectividad Contrato: 25/02/09
Fecha Evaluación Prestatario: 12/07/11	Fecha Esperada Taller de Cierre: 26/06/11

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactory (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable(P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

[] Muy Satisfactorio (MS) [x] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Es importante que para este tipo de operaciones se contemple el otorgamiento de recursos de cooperación técnica no reembolsable por parte del BID, para apoyar a las agencias de gobierno en el diseño de la operación para que los compromisos que se asuman sean compatibles con sus prioridades y posibilidades de cumplimiento en los términos y plazo que se convenga.

Por la naturaleza de estas operaciones debe resultar necesario diseñar mecanismos de seguimiento y coordinación interinstitucional, a fin de que la operación no sea vista como "estancos" sino como partes de un todo hacia la búsqueda de resultados consensuados y colectivizados.

Relevante es también prever apoyos de cooperaciones técnicas intrarregionales para compartir experiencias y desarrollar capacidades del personal involucrado en la operación.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.