

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

GUATEMALA

PROGRAMA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA COBERTURA Y CALIDAD EDUCATIVA

(GU-L1087)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Alejandro Morduchowicz (EDU/CGU), Jefe de Equipo; Jesús Duarte (SCL/EDU), Javier Luque (EDU/CHO), Diana Hincapié (SCL/EDU), Oscar Vielman (CID/CGU), Cecilia del Puerto (FMP/CGU), Hugo Us (GDI/CGU), Livia Mueller (SCL/EDU), Pilar Jiménez-Arechaga (LEG/SGO), y Luis Larrazábal (CID/CGU).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROGRAMA	1
I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADO	2
A. Antecedentes, Problemas y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo	7
C. Indicadores Claves de Resultados	10
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	11
A. Instrumentos de Financiamiento	11
B. Riesgos Ambientales y Sociales	11
C. Riesgos Fiduciarios	11
D. Otros Riesgos del Programa	12
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	13
A. Resumen de Arreglos de Implementación	13
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados	14

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS <ol style="list-style-type: none">1. Plan de Ejecución Plurianual (PEP)2. Plan de Monitoreo y Evaluación3. Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)4. Plan de Adquisiciones
OPCIONALES <ol style="list-style-type: none">1. Análisis Económico2. Presupuesto Detallado3. Análisis Institucional4. Matriz de Fortalecimiento Institucional (MAFI) Inicial5. Lista de documentos citados6. TdR Asesoría para el Cumplimiento de las Condiciones de Reforma de Políticas en Educación7. TdR Sistematización de la formación inicial docente: De la formación en el nivel medio educativo a la formación a nivel universitario8. Resumen de los arreglos de ejecución del Programa para Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa

ABREVIATURAS

ARF	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Banco	Banco Interamericano de Desarrollo
DIDEDUC	Dirección Departamental de Educación
DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
DIGECADE	Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa
DIGEDUCA	Dirección General de Evaluación Educativa
DIGESP	Dirección General de Educación Especial
GOGU	Gobierno de Guatemala
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MOP	Manual Operativo del Programa
OE	Organismo Ejecutor
OPF	Organización de Padres de Familia
PA	Plan de Adquisiciones
PADEP	Programa Académico de Desarrollo Profesional para Docentes
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PAPTN	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
PRIDI	Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SSF	<i>Safeguard and Screening Form for Screening and Classification of Projects</i>
TDR	Términos de Referencia
TIRS	Tasa Interna de Retorno Social
UE o UCP	Unidad Ejecutora
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
VAN	Valor Actual Neto

RESUMEN DEL PROGRAMA

GUATEMALA

PROGRAMA PARA MEJORAMIENTO DE LA COBERTURA Y CALIDAD EDUCATIVA

(GU-L1087)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Guatemala			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
Organismo Ejecutor: Ministerio de Educación (MINEDUC)			Plazo de amortización:	25 años
			VPP original:	15,25 años ^(b)
Fuente	Monto US\$	%	Período de desembolso:	5 años
BID (CO):	150.000.000	100	Período de gracia:	5,5 años
			Comisión de inspección y vigilancia:	(b)
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
			Comisión de crédito:	(b)
Total:	150.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario (CO)
Esquema del Programa				
Objetivo del programa y descripción:				
El objetivo del programa es apoyar los esfuerzos de mejoramiento de la educación preprimaria y primaria a nivel nacional. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la cobertura con calidad del nivel de educación preprimario; y (ii) contribuir a mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:				
Será condición contractual previa al primer desembolso la presentación a satisfacción del Banco del Manual Operativo del Programa (¶3.3).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución:				
Ninguna.				
Excepciones a las políticas del Banco:				
Ninguna.				
El proyecto califica^(c):	SV	<input checked="" type="checkbox"/>	PE	<input checked="" type="checkbox"/>
			CC	<input type="checkbox"/>
				CI
				<input type="checkbox"/>

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (c) SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADO

A. ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y JUSTIFICACIÓN

- 1.1 Guatemala aumentó sustancialmente su cobertura educativa en los últimos años, particularmente en el nivel primario. En el año 2011, el país ya presentaba una tasa neta de escolarización primaria del 92,8% en dicho nivel. Sin embargo, el país continúa teniendo retos importantes en el sector educativo, entre los cuales se destacan la baja cobertura neta en el nivel preprimario (5 y 6 años) que apenas alcanza al 45,6% de la población en edad escolar (470.000 niños no atienden ese nivel)¹. El país cuenta con una de las coberturas más bajas de la región para ese grupo poblacional². Adicionalmente, el sistema educativo enfrenta retos para retener a los alumnos, lo cual se manifiesta en una baja matrícula en secundaria (43,2% de cobertura neta en el ciclo básico (7mo a 9no grado) y 24% en el diversificado 10mo a 11vo grado). A los desafíos de acceso y retención, se suma la baja calidad de los aprendizajes en todo el trayecto escolar, comenzando desde la primaria, la cual contribuye también, entre otros factores, al abandono escolar.
- 1.2 **Preprimaria.** Ampliar las oportunidades para niños y niñas en edad de asistir al nivel preprimario es necesario para que puedan ingresar al sistema educativo preparados para aprender³. Disminuir las brechas en el desarrollo en los primeros años de vida permitirá reducir brechas futuras en trayectorias escolares y, posteriormente, en salarios y bienestar. La literatura sobre el tema es muy amplia y ha mostrado que una educación y cuidado infantil de calidad tan temprano como sea posible trae múltiples y positivos efectos durante la vida escolar y la adultez, y es un elemento poderoso para promover la equidad y justicia social y mejorar la productividad⁴.
- 1.3 Por el lado de la demanda, un factor que contribuye a explicar la baja tasa de escolarización es el bajo ingreso familiar promedio, el cual en la gran mayoría de los hogares guatemaltecos no alcanza para pagar por la educación privada en ese nivel⁵. Muchas familias dependen de la oferta pública gratuita, la cual es insuficiente⁶. Se estima que se requiere incorporar 23.500 aulas para dar cabida a los niños que se encuentran fuera del sistema preprimario formal. Por otra parte, existen 5.129 escuelas de nivel primario que no ofrecen el nivel preprimario. Por lo tanto, se trata de centros donde se tiene prácticamente garantizada demanda si se anexaran aulas de preescolar⁷.
- 1.4 La inversión en espacios educativos debe complementarse con docentes preparados, materiales educativos apropiados, tanto para maestros como para alumnos y servicios de apoyo (como alimentación escolar, entre otros). Si bien se estima que hay docentes con posibilidad de llenar nuevas plazas del nivel preprimario y así permitir la expansión de la oferta, no hay certeza de que se

¹ [EEQ5](#), Cita I.

² [EEQ5](#), Cita II.

³ [EEQ5](#), Cita V.

⁴ [EEQ5](#), Cita VIII; [EEQ5](#), Cita IX; [EEQ5](#), Cita X.

⁵ [EEQ5](#), Cita III.

⁶ [EEQ5](#), Cita IV.

⁷ [EEQ5](#), Cita III.

cuenta con maestros en este nivel en las zonas rurales⁸. Por lo tanto, debería contemplarse la posibilidad de preparar a potenciales docentes de primaria para ejercer en esas áreas geográficas en aquel nivel educativo.

- 1.5 **Condiciones físicas de los centros.** Durante los últimos años, la creación de nuevas escuelas oficiales fue escasa e insuficiente respecto de las necesidades. Entre otros motivos, existen debilidades para que el Gobierno de Guatemala (GOGU) pueda construir escuelas a gran escala y de forma oportuna, aun en contextos de emergencia como han sido los sismos que deterioraron numerosas escuelas en los últimos años en el país. Entre las limitantes se pueden mencionar la idoneidad y edificabilidad de los sitios donde se ubican los centros y el uso de métodos tradicionales de construcción que requieren mucho tiempo⁹. No obstante, en la medida que se superen las restricciones normativas que impiden construir en forma oportuna y eficiente, se podrá impulsar la ampliación permanente de los espacios físicos para incrementar sustantivamente la cobertura escolar.
- 1.6 Los problemas de infraestructura escolar no se limitan a la adición de aulas: las únicas intervenciones significativas que se han hecho en los últimos años son 3.200 reparaciones menores a escuelas a través de las Organizaciones de Padres de Familia (OPF). El “Programa de Reparaciones y Mantenimiento de Centros Educativos Públicos”, creado por el MINEDUC en el año 2012 mediante el Acuerdo Ministerial No. 1352-2012 se responsabilizó por reparar, remozar y mantener la infraestructura de los centros educativos públicos. Las intervenciones de las OPF en los niveles preprimario y primario han sido financiadas por el Programa “Mi Escuela Progresá” (2018/OC-GU) del Banco. Estas representaron un poco más del 10% de las escuelas de esos niveles del país. Dados los resultados positivos alcanzados (en el Programa 2018/OC-GU), se estima pertinente continuar con esta línea de acción –única factible para tener un alcance similar en tan corto tiempo– en los próximos años.
- 1.7 **Bajos aprendizajes en primaria.** A los desafíos de cobertura se le suman los de calidad. Las pruebas nacionales de aprendizajes en lectura y matemáticas presentan bajos niveles de aprendizaje en educación primaria. En el año 2013, solo el 46,6% y el 45,8% de los alumnos en tercer grado de primaria alcanzó un nivel de competencia adecuada en lectura y matemáticas, respectivamente. A su vez, solo el 35,7% y el 45,8% de los estudiantes de sexto grado alcanzó el nivel de logro esperado en la prueba de lectura y matemáticas, respectivamente¹⁰.
- 1.8 **Formación docente.** Para afrontar los bajos niveles de aprendizaje, el GOGU ha tomado medidas para mejorar la efectividad de los docentes. Guatemala era uno de los pocos países en América Latina cuyos maestros aún tenían requisitos de formación de solo el nivel secundario. En el Plan Estratégico de Educación 2012-2016, formulado a partir de las políticas educativas emanadas del Consejo Nacional de Educación, se establecen cuatro líneas estratégicas como la base fundamental para la implementación de las políticas: (i) mejorar la gestión del aula empoderando a las comunidades; (ii) fortalecer las capacidades de los maestros; (iii) responder a las necesidades de cobertura y calidad; y (iv) desarrollar una cultura de rendición de cuentas en todos los ámbitos de la

⁸ [EEO5](#), Cita III.

⁹ [EEO5](#), Cita XI.

¹⁰ [EEO5](#), Cita XVI.

gestión. En particular, la segunda de ellas, establece que se debe: (a) renovar la formación inicial; (b) garantizar la profesionalización y actualización del docente en servicio; y (c) acompañar a los maestros y profesores en la implementación del Currículo Nacional Base¹¹. Por ello, el MINEDUC dispuso elevar la formación docente al nivel de educación superior y aumentar la cantidad de años de estudio requeridos.

- 1.9 El reto es aún mayor en áreas rurales y, especialmente, para poblaciones indígenas, pues muchos de los profesionales que trabajan en esas regiones no tienen competencias específicas para trabajar en condiciones especiales. Si bien la literatura no es concluyente sobre el impacto de contar con un grado universitario en la docencia, se busca que la mayor preparación cierre deficiencias de los futuros docentes en su formación inicial y los prepare para ser efectivos en el aula. Hasta el año 2012, la formación inicial docente del nivel preprimario y primario se brindaba en Escuelas Normales de Educación (ciclo diversificado del nivel secundario). En ese año se introdujo el requisito de que los nuevos maestros de primaria posean un título de educación superior en profesorado de enseñanza primaria. A partir del 2015, los aspirantes a trabajar en escuelas primarias del país deben completar el ciclo diversificado de la educación secundaria (Bachillerato en Ciencias y Letras) y formarse como profesores de educación primaria, o de alguna de las especialidades previstas a nivel universitario. Respecto de los docentes de preprimaria su formación se mantiene en las Escuelas Normales.
- 1.10 Otra acción orientada a mejorar el desempeño docente es el Programa Académico de Desarrollo Profesional (PADEP) para docentes de preprimaria y primaria, el cual ha trascendido diferentes períodos de gobiernos desde su aplicación a partir del año 2010. Se propone elevar a una instancia superior la formación académica de los docentes y mejorar su desempeño en los diferentes niveles y modalidades educativas. Se trata de una formación en servicio, con una especialización en los niveles preprimario y primario a un nivel de profesorado universitario. Entre otros, sus objetivos son replantear la gestión, los procesos y la organización curricular para que los docentes puedan mejorar su desempeño conforme las características socioculturales y lingüísticas de la región y comunidad donde trabajan. Asimismo, busca desarrollar conocimientos, habilidades, valores, y creatividad para resolver los problemas educativos de forma independiente.
- 1.11 El PADEP tiene una duración de dos años, con cursos, tanto de asistencia presencial como aplicaciones en las aulas. Los docentes tienen que acreditar 20 cursos; la mitad corresponde al área común y la otra mitad a las especialidades. Es brindado por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Los títulos que se otorgan son: Profesorado en Educación Primaria Intercultural; Profesorado en Educación Preprimaria Intercultural; Profesorado en Educación Primaria Bilingüe Intercultural y Profesorado en Educación Preprimaria Bilingüe Intercultural. Desde su creación se graduaron casi 12.000 docentes (alrededor del 10% del total que se desempeña en esos dos niveles); 2.000 corresponden a preprimaria y el resto a primaria¹².

¹¹ [EEQ5](#), Cita XVIII; [EEQ5](#), Cita XIX.

¹² [EEQ5](#), Cita III.

- 1.12 **Recursos pedagógicos.** En Guatemala, como en el resto de la región, los hogares más vulnerables tienden a contar con pocos recursos educativos que impactan positivamente en el desempeño escolar, tales como libros¹³. Para reducir esta brecha, una segunda línea de acción para mejorar calidad de los aprendizajes es el Programa Leamos Juntos, por medio del cual en el año 2012 se implementó un nuevo modelo en el país, basado en la disponibilidad universal y uso efectivo de libros de ficción y formativos para estudiantes de todos los niveles¹⁴.
- 1.13 En este contexto, se propuso dotar con bibliotecas escolares, incluyendo libros de texto para matemáticas y educación en valores, a las escuelas oficiales de preprimaria y primaria del país. En paralelo, en 2013 y 2014, el programa ha capacitado a 4.000 maestros en el desarrollo de destrezas lectoras.
- 1.14 **Migración de niños y jóvenes no acompañados.** Desde el año 2011, ha habido un alarmante crecimiento de la migración irregular de niños, niñas y jóvenes no acompañados hacia otros países, especialmente a los Estados Unidos, provenientes del llamado Triángulo Norte Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras)¹⁵. Los tres países experimentan retos en la cobertura escolar por restricciones en la oferta. Por lo tanto, se ha decidido prestar especial atención a que las acciones del Programa se lleven a cabo en los 51 municipios considerados como prioritarios en Guatemala. Para ello, se considerará especialmente la posibilidad de ampliar las oportunidades de educación incrementando la oferta escolar y mejorando las condiciones físicas de aprendizaje en esas áreas.
- 1.15 **Justificación de la operación.** Las causas de los problemas de la educación en Guatemala son múltiples y han sido sistematizadas en varios estudios¹⁶. Buena parte de las dificultades están relacionadas con la situación de pobreza. Otra parte, en cambio, tiene que ver con características del sistema educativo público del país, tales como la oferta física insuficiente, el bajo nivel de formación de los docentes, especialmente aquellos que atienden escuelas rurales o étnicas, el escaso porcentaje de docentes rurales con habilidades bilingües para atender una población que es mayoritariamente indígena, la falta de acompañamiento a los docentes en el aula, y la dotación inadecuada de recursos pedagógicos. Muchos de estos desafíos son estructurales y de compleja solución porque forman parte de arreglos históricos, institucionales o de economía política difíciles de superar (legislación educativa, relaciones con los sindicatos, etc.), o requieren soluciones de largo plazo que el país recién en estos años se encuentra en proceso de cambiar (como es el caso de la formación docente o el aumento de los docentes bilingües). Pero, por otro lado, con un 2,8% del PIB, Guatemala tiene una de los más bajos porcentajes de inversión pública en educación de la región que limita las posibilidades de atender en forma oportuna las necesidades detectadas¹⁷.
- 1.16 **Estrategia del Programa.** Como las necesidades son inmensas –se estima que el financiamiento para cubrir la brecha hasta alcanzar la cobertura universal en los niveles no universitarios y la mejora de la calidad para los próximos 15 años

¹³ [EEO5](#), Cita XIX.

¹⁴ [EEO5](#), Cita XXI; [EEO5](#), Cita XXII.

¹⁵ [EEO5](#), Cita XXIII.

¹⁶ [EEO5](#), Cita XXIV; [EEO5](#), Cita XXV; [EEO5](#), Cita XXVI.

¹⁷ UIS UNESCO (2013). Sitio web base de datos. <http://stats.uis.unesco.org>.

asciende a US\$12.800 millones¹⁸– y dado que los recursos son limitados, el Programa centrará sus acciones en la ampliación de la cobertura para niños de 5 y 6 años en escuelas del nivel primario donde no existen centros de nivel preprimario¹⁹, y en la mejora de las condiciones físicas de enseñanza en escuelas rurales y urbano-marginales. Al menos el 20% del financiamiento para estas acciones se destinará a las áreas geográficas priorizadas dentro del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN)²⁰. A su vez, como los problemas de calidad son ubicuos, las acciones tendientes a mejorar la efectividad de la enseñanza y la disponibilidad de libros y materiales educativos serán universales. Este Programa dará continuidad y profundizará las actividades iniciadas por el Banco en la Operación 2018/OC-GU. El Programa se complementa con otras iniciativas similares en la educación secundaria que desarrolla el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KFW, por su nombre en alemán) y el Banco Mundial (BM) que intervienen en el nivel secundario en la reparación y construcción de escuelas, la adquisición de libros y el desarrollo de modalidades flexibles de escolarización.

- 1.17 **Alineación estratégica del programa.** El Programa está alineado con las estrategias y marcos sectoriales relevantes del Banco. Respecto a la Estrategia de País con Guatemala 2012-2016 (GN-2689), es consistente con su Enfoque Sectorial, dirigido a: (i) mejorar la capacidad de planeación y ejecución presupuestaria del estado guatemalteco y la transparencia en la asignación del gasto; y (ii) fortalecer el marco de la red de protección social mejorando la disponibilidad de servicios de educación con pertinencia cultural (párrafo 3.12). Asimismo se encuentra en línea con lo señalado en el párrafo 5.1.c de dicha estrategia que prevé apoyos adicionales al sector educación sobre la base del grado de implementación del Programa 2018/OC-GU. El programa contribuirá a las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9), en particular, en las prioridades de reducción de la pobreza y aumento de la equidad, y financiamiento a países pequeños y vulnerables. También es consistente con las áreas prioritarias para préstamos y trabajo analítico de la Estrategia Social favorable a la Igualdad y Productividad (GN-2588-4), en particular con las de inversión en primera infancia, calidad educativa y atención a la pobreza. Asimismo, la operación es consistente con el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-2), al promover que los estudiantes tengan docentes efectivos, ingresen preparados para aprender a la primaria y cuenten con los recursos adecuados para el aprendizaje.
- 1.18 **Apoyo del Banco a la educación.** El Banco ha acompañado desde hace varios años al país con el Programa 2018/OC-GU (por US\$150 millones) que tiene acciones de mejora de la infraestructura escolar y de la calidad educativa en la educación preprimaria y primaria. El programa tuvo dificultades de gestión en su inicio lo que dio lugar a una reformulación del mismo en 2012. A partir de dicha reformulación, en los últimos tres años ha acelerado su ejecución, alcanzando un 56% de desembolsos. Esto, entre otras cuestiones, ha sentado las bases para esta nueva operación. Se espera llegar a casi un 70% del monto

¹⁸ [EEO5](#), Cita XXVII.

¹⁹ La adición de salas anexas del preescolar a las primarias existentes en Argentina redundaron en un incremento en la cobertura escolar en el preprimario. Ver [EEO5](#), Cita XXVIII.

²⁰ [EEO5](#), Cita XXXVII.

desembolsado al final del año 2015. Entre los años 2012 y 2014, se repararon 3.200 escuelas de preprimaria y primaria, beneficiando a más de 350.000 niños de los cuales 70% corresponden a establecimientos bilingües rurales; se dotaron de 7,35 millones de libros de lectura a las 27.800 escuelas oficiales de esos dos niveles beneficiando a 2,8 millones de estudiantes (los libros fueron en castellano y en 11 idiomas nacionales); se imprimieron 2,6 millones de cuadernos de trabajo y textos escolares; se capacitó y acompañó a 15.600 maestros en enseñanza de lectoescritura, matemática y valores; y se apoyó a la educación especial a través de la dotación de 12.200 unidades de juegos didácticos para los niveles de educación preprimaria y primaria. En función de estos logros, la complementariedad de las actividades que se proponen en el nuevo Programa, y la necesidad de fortalecer y promover la institucionalización de las acciones en marcha y el valor agregado que ellas significan, se plantea de dar continuidad a las mismas con la nueva operación.

- 1.19 La experiencia de los últimos años del Programa 2018/OC-GU ha sido satisfactoria. Se cuenta con tres informes que juzgan favorablemente distintos aspectos²¹: un análisis de medio término, otro sobre la entrega y uso de los libros de lectura para escuelas de preprimaria y primaria del país y un tercero sobre la gestión de las reparaciones hechas por las OPF. En particular, la participación de los padres y de la comunidad educativa en la ejecución de programas del MINEDUC es de larga data en el país. El Banco Mundial acompañó su desarrollo y evaluó positivamente su contribución al incremento de la cobertura en áreas rurales²². Los educadores financiados por esta vía fueron luego incorporados a la nómina estatal.
- 1.20 **Lecciones aprendidas.** Las lecciones aprendidas son variadas y se incorporan en el Programa que se propone. Entre las principales, cabe señalar que la dificultad encontrada en la reparación de las aulas de modo centralizado derivó en el mecanismo ágil de las OPF y la gradual corrección de los procesos de selección y monitoreo de las escuelas reparadas. En cuanto a la adquisición de libros, se da continuidad al método vigente de selección, que consistió en pasar de una concepción localista a una académica, universal y de calidad. Asimismo, la ejecución de la operatoria vigente entre distintos ministerios no ha dado los resultados esperados; por ello se propone la unidireccionalidad por parte del MINEDUC como órgano rector de la educación guatemalteca. Frente al escaso control, se ajustó e hizo más eficiente el esquema de distribución de recursos pedagógicos (libros, materiales de educación especial, textos escolares, etc.) según el tamaño y tipo de escuela al que se destinan. Por último, para asegurar docentes efectivos en el nivel educativo preprimario se ha elevado el requisito de formación y preparación respecto del que se había considerado en experiencias anteriores²³.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.21 **Objetivos de la operación.** Apoyar los esfuerzos de mejoramiento de la educación preprimaria y primaria a nivel nacional. Los objetivos específicos

²¹ [EE05](#), Cita XXIX; [EE05](#), Cita XXX; [EE05](#), Cita XXXI.

²² [EE05](#), Cita XXXII.

²³ Se encuentra en desarrollo una consultoría internacional que analiza la elevación al nivel superior de la Formación Docente en Guatemala (ver [EE07](#)) y que propondrá, si correspondiese, incorporar sugerencias provenientes de mejores prácticas de Formación Docente a nivel internacional.

son: (i) aumentar la cobertura con calidad del nivel de educación preprimaria; y (ii) contribuir a mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria.

- 1.22 Las acciones que se llevarán a cabo bajo este programa también abarcarán las áreas geográficas priorizadas dentro del PAPTN. Asimismo, al contribuir a reducir déficits en la cobertura y en la calidad de la educación, esta operación busca generar mayores oportunidades para la población vulnerable, cuya falta es una de las causas principales para la emigración.
- 1.23 **Componente I. Habilitación y remozamiento de centros escolares (US\$88,8 millones).** Las acciones de infraestructura escolar buscan rescatar, mejorar y expandir las escuelas de preprimaria y primaria, con énfasis en zonas rurales y urbano-marginales. Al menos el 20% del financiamiento para estas acciones se proyecta destinar a las áreas geográficas a ser priorizadas dentro del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN). El presente componente se divide en los siguientes subcomponentes:
- 1.24 **Subcomponente I.1. Habilitación de centros escolares para el nivel de educación preprimaria (US\$63,7 millones).** Se aspira a incrementar la cobertura del nivel preprimario en alrededor de 30.000 cupos, especialmente en áreas rurales bilingües incorporando 2.000 nuevos módulos educativos y su equipamiento. Esto representa 8,5% de las aulas necesarias para alcanzar la cobertura universal. Asimismo, esta inversión cubrirá, prioritariamente, escuelas de nivel primario que aún no cuentan con infraestructura de nivel preprimario.
- 1.25 Los criterios de elegibilidad de los proyectos de nueva infraestructura son: (i) ubicación en lugares libres de amenazas por riesgos naturales y sociales según la normativa vigente y que dichos terrenos no sean susceptibles de aplicación de medidas de mitigación ambiental (por ejemplo, que exista posibilidad de deslaves o inundaciones); y (ii) existencia en el predio de una escuela primaria oficial en funcionamiento que no tenga centros de preprimaria registrados.
- 1.26 Se financiará la contratación de los dos primeros años de los educadores, para impulsar el incremento en la cobertura de preprimaria de los centros escolares habilitados. Al tercer año el Prestatario asumirá su sostenibilidad.
- 1.27 **Subcomponente I.2. Fortalecimiento a los Programas de Apoyo del Organismo Ejecutor (US\$5,6 millones).** Bajo el programa, el Organismo Ejecutor transferirá recursos a las OPF vinculadas a las escuelas mencionadas en los párrafos anteriores para que cada comunidad garantice útiles escolares, alimentación, y valijas didácticas²⁴.
- 1.28 El traslado de fondos se regirá conforme las disposiciones y acuerdos vigentes que reglamentan la transferencia de recursos financieros a los consejos educativos y otras organizaciones de familia legalmente constituidas.
- 1.29 **Subcomponente I.3. Remozamiento de aulas deterioradas en los niveles de educación preprimaria y primaria (US\$19,5 millones).** El objetivo es apoyar la mejora y conservación de la infraestructura educativa de los centros educativos públicos, para lo cual se hace necesario dotar de los recursos a los Consejos

²⁴ Para atender el problema de desnutrición que afecta al Desarrollo Infantil Temprano, el país cuenta con acciones específicas que son apoyadas por el Banco en "Salud Mesoamérica 2015" y el Programa "Mejoramiento del Acceso y Calidad de Servicios de Salud y Nutrición - Fase I" (2328/BL-GU).

Educativos y OPF legalmente constituidas. Se proyecta la reparación de 3.000 escuelas (9% del total de escuelas oficiales del país).

- 1.30 Las intervenciones se realizarán en todo el territorio nacional. Los criterios para la selección de centros escolares son: (i) deben ser parte de la base de datos de escuelas que cuentan con OPF constituida, de donde se seleccionan para efectuar visitas de campo; (ii) deben ser preferentemente rurales, e, idealmente, bilingües (60% del total) o urbano-marginales; y (iii) deben ser escuelas pequeñas con cinco o menos maestros de nivel preprimario o primario.
- 1.31 Se seguirá el mismo esquema del Programa 2018/OC-GU que consta de las etapas: identificación y priorización, validación local, evaluación y aprobación, desembolso de fondos, ejecución, monitoreo y recepción de las intervenciones.
- 1.32 **Componente II. Mejora de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes (US\$54,5 millones).** Se divide en dos subcomponentes: (i) mejora de la calidad de los docentes; y (ii) promoción de la lectura, matemática y valores.
- 1.33 **Subcomponente II.1. Mejora de la calidad de los docentes (US\$32,2 millones).** Se acompañará la formación de los docentes de primaria a través de la USAC. La Estrategia para una Educación de Calidad para la Niñez y Juventud Guatemalteca establece cinco carreras, las cuales serán apoyadas por este subcomponente: Profesorado en Educación Bilingüe Intercultural, en Educación Intercultural, en Productividad y Desarrollo, en Expresión Artística, y en Educación Física²⁵. Durante su vigencia se financiarán los estudios de aproximadamente 9.000 docentes (representa 7% de los docentes actuales).
- 1.34 La formación tendrá lugar durante seis ciclos de un semestre cada uno. Los estudiantes concurrirán todos los días durante seis horas cada día. Cursarán un área común con 16 materias, una específica con 12 (en el tercer ciclo conviven las dos áreas) y tres tipos de prácticas diferentes, siempre con tutores. Durante el primero y segundo ciclo tendrá lugar la práctica de observación, durante el tercero y cuarto se llevará a cabo la práctica de auxiliatura, y en el quinto y sexto serán las prácticas docentes en el aula. Asimismo, en los dos últimos ciclos se impartirá un seminario enfocado a la investigación-acción y en el sexto se desarrolla esa investigación-acción.
- 1.35 Por su parte, los docentes requeridos para cubrir las vacantes en las nuevas aulas del nivel preprimario (Subcomponente I.2) que no cuenten con el título del nivel correspondiente deberán actualizarse a través del PADEP. Se prevén recursos para actualizar aproximadamente 3.000 docentes por esta vía.
- 1.36 **Subcomponente II.2. Promoción de la lectura, matemática y valores (US\$22,3 millones).** Se adquirirán libros, textos escolares y materiales didácticos para escuelas, docentes y estudiantes. Se brindará capacitación y seguimiento a los docentes sobre el uso de dichos bienes. No menos del 80% de los recursos de este componente se dirigirá a la adquisición y distribución de libros de lectura, textos escolares y materiales didácticos a todas las escuelas oficiales de los niveles preprimario y primario del país.
- 1.37 La selección de libros se realizará de modo que asegure la pertinencia en el proceso enseñanza-aprendizaje. Se considerarán, entre otros, los siguientes

²⁵ En la selección de los estudiantes de la Formación Docente Superior se dará prioridad a aquellos que decidan cursar alguna de las dos carreras relacionadas con la interculturalidad.

criterios técnicos: participación de funcionarios del MINEDUC y especialistas externos en el campo de la lectura y literatura infantil; utilización de prototipos según el nivel educativo y el número de docentes por aula para el nivel preprimario y primario en la etapa de distribución; tratamiento adecuado en el lenguaje e ilustraciones de las cuestiones de género, medioambiente y diversidad cultural -se contemplará, en particular, la selección de textos bilingües interculturales-; y calidad de papel y de las ilustraciones²⁶. En cuanto a los materiales didácticos, participarán las Direcciones del MINEDUC relevantes según la población a atender (preprimaria, primaria, intercultural bilingüe o especial).

- 1.38 **Administración, Supervisión y Evaluación (US\$6,7 millones).** Incluye los costos de administración del Programa para la supervisión general y monitoreo del Programa, así como las evaluaciones y auditorías del mismo. También incluye el costo de la verificación de los derechos de propiedad o posesión legal de los terrenos en los que se podrán realizar las intervenciones del Componente I.
- 1.39 Todos los componentes, subcomponentes y acciones a realizar se encuentran vinculadas y responden a la estructura presupuestaria del GOGU tal como se indica en el Anexo III.
- 1.40 **Costo y financiamiento.** El costo total del programa es de US\$150 millones financiados con los recursos del Capital Ordinario del Banco, según se presenta en el Cuadro I-1. Para mayor detalle ver [EEO2](#).

CUADRO I-I: PRESUPUESTO GLOBAL POR COMPONENTE

Descripción		Monto	%
Componente I. Habilitación y remozamiento de centros escolares		\$88.810.600	59
I.1	Habilitación de centros escolares para el nivel de educación preprimaria	\$63.713.600	42
I.2	Fortalecimiento a los programa de apoyo del Organismo Ejecutor	5.616.500	4
I.3	Remozamiento de las aulas deterioradas en los niveles de educación preprimaria y primaria	\$19.480.500	13
Componente II. Mejora de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes		\$54.524.035	36
Mejora de la calidad de los docentes		\$31.980.584	22
II.1	Formación inicial docente a través de USAC	\$24.936.000	17
	Capacitación de maestros de preprimaria Padep	\$7.044.584	5
II.2	Promoción de la lectura, matemática y valores	\$22.543.451	14
Administración y seguimiento		\$6.665.365	5
Administración, seguimiento, monitoreo y auditoría		\$5.665.365	4
Evaluación		\$1.000.000	1
TOTAL		\$150.000.000	100%

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.41 El impacto general del Programa se medirá a través de los siguientes indicadores: (i) respecto a los niños que se beneficiarán de la habilitación de centros de preprimaria, se medirá a través de mejoras en las habilidades de los estudiantes en lectura y matemática en 1ro del nivel primario; y (ii) en cuanto a los niños beneficiados por la intervención de formación inicial de docentes del nivel primario, se medirá a través de mejoras en los puntajes de matemáticas y lectoescritura en 3ro del nivel primario. Los resultados del componente de infraestructura se medirán a través de cambios en la matrícula de niños de cinco a seis años de edad en el nivel preprimario. Los resultados del componente de

²⁶ Este procedimiento fue definido como parte del plan operativo del programa y se encuentra descrito en [EEO5](#), Cita XXXIII.

calidad se medirán con indicadores de egresados de las actividades de formación y capacitación y los cambios en las prácticas docentes en el aula, entre otros. Los indicadores centrales de la Matriz de Resultados se presentan en el Anexo II.

- 1.42 **Evaluación costo-beneficio.** El análisis económico ex ante del programa, llevado a cabo mediante la metodología de costo-beneficio, dio resultados positivos. Los principales beneficios están vinculados a los diferenciales salariales esperados en el futuro, obtenidos por quienes son beneficiados de una educación preprimaria de calidad, comparados con quienes no la recibirían. Estas estimaciones se consideran un piso, ya que no incorporan externalidades positivas comúnmente asociadas a este tipo de intervención (tales como el impacto en menores tasas de crimen y drogadicción o ahorros en gastos en salud, entre otros), factores que incrementarían la rentabilidad social del programa. La evaluación ex ante de los beneficios del programa indica que el Valor Actual Neto (VAN) es positivo. La Tasa Interna de Retorno Social (TIRS) es de 15% a 18%, según el escenario que se considere, mayores que la tasa de descuento del 12% que representa el costo de oportunidad del Programa (ver [EEO1](#)).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 Se trata de un programa de inversión específica con cargo al Capital Ordinario y un periodo de desembolso de 5 años. Se estima que el cronograma de desembolsos será el siguiente:

Cuadro II-1: Cronograma de Desembolsos

	Año I	Año II	Año III	Año IV	Año V	Total
En US\$ MM	7.2	32.3	35.9	50.8	23.8	150
En %	5%	21%	24%	34%	16%	100%

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 Según los lineamientos de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación está clasificada como Categoría “B”. Dentro del programa se prevén reparaciones menores de escuelas y adición de aulas de nivel preprimario. Estas actividades de construcción podría generar impactos ambientales menores propios de la construcción de instalaciones civiles de pequeño porte.
- 2.3 Los posibles impactos socio-ambientales negativos que las intervenciones pueden causar son leves y de corto plazo. Sin embargo, se aplicarán las respectivas medidas de mitigación y control, las cuales son ampliamente conocidas y de fácil implementación para este tipo de instalaciones civiles de pequeña envergadura. Se pondrá énfasis en los impactos que podrían darse durante la etapa de instalación de los módulos del Subcomponente I.1, especialmente en lo relacionado a los aspectos de seguridad y salud ocupacional. La operación no contempla el reasentamiento de personas para ninguna de las obras previstas, por esta razón no se aplica la Política de Reasentamiento (OP-710) (ver [EER3](#)).

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 En el Anexo III, Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF), se describen los riesgos identificados, sus potenciales impactos y las acciones de mitigación

previstas para reducir la probabilidad de ocurrencia de los mismos, en función de la experiencia del MINEDUC con la ejecución del Programa 2018/OC-GU. Los principales riesgos fiduciarios se relacionan con la adquisición de bienes y servicios. El riesgo se mitigará con capacitación continua a la UE y el seguimiento continuo por parte del BID de los procesos de licitación, así como la aplicación de las políticas del Banco cuando sea el MINEDUC quien contrate la construcción de módulos educativos o adquisición de bienes y servicios relacionados, así como para la contratación de servicios de consultoría.

- 2.5 No se identifican riesgos en la gestión financiera pues se emplean las normas nacionales aceptadas por el Banco que ya tienen incorporadas las recomendaciones señaladas en el ARF para la gestión financiera de los programas del Banco. El MINEDUC continuará cumpliendo con los acuerdos y requisitos establecidos sobre la administración financiera del programa que se detallan en el ARF, e implementará las acciones y recomendaciones previstas en el mismo.

D. Otros Riesgos del Programa

- 2.6 Se han identificado cuatro riesgos principales. El primero se refiere a que el próximo cambio de autoridades, podría retrasar el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso debido a la salida de funcionarios clave del ministerio encargado de su cumplimiento. El segundo se vincula con que este cambio podría provocar la revisión de las prioridades de política educativa por parte de la próxima administración del gobierno nacional (2016). Para mitigar estos riesgos, se desarrollará una estrategia de información para socializar y abundar sobre los alcances de la operación. En tercer lugar, podría reestructurarse el presupuesto por cambio de prioridades en la ejecución. Para mitigar este punto, se definió la estructura y programación presupuestaria de acuerdo con los resultados esperados y en línea con el SIAF. Finalmente, se podrían presentar retrasos en las adquisiciones o dificultad para realizarlas. A estos efectos, se utilizarán las políticas del BID y la Ley de Compras y Contrataciones local. Asimismo, se continuará con la programación y planificación conjunta de las adquisiciones del Programa del mismo modo que se ha hecho con el Programa 2018/OC-GU. Para todos los riesgos enunciados se realizarán reuniones y talleres con las nuevas autoridades para informar sobre los distintos aspectos del programa.
- 2.7 Por último, cabe señalar que dada la continuidad de varias de las acciones aquí planteadas entre distintos períodos gubernamentales y el amplio consenso respecto de las necesidades existentes y las medidas que se han ido adoptando, la probabilidad de ocurrencia de los riesgos es media.
- 2.8 **Sostenibilidad.** Los riesgos de sostenibilidad de las inversiones del programa son bajos. El GOGU dará continuidad a los gastos recurrentes generados por este programa con sus propios recursos. Estos son: (i) la creación de centros escolares del nivel preprimario; y (ii) Formación Docente en el Nivel Superior. En ambos casos, la importancia del Programa radica en el impulso y consolidación de dichas acciones. Por un lado, existe el compromiso del GOGU para financiar con recursos locales los nuevos educadores luego de sus dos primeros años de ejercicio. Por otro lado, existen antecedentes que en situaciones similares se procedió de ese modo (ver ¶1.20).

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de Arreglos de Implementación

- 3.1 **Organismo Ejecutor.** El Prestatario será la República de Guatemala y el Organismo Ejecutor (OE) el MINEDUC, quien será responsable de la implementación del Programa a través de la: (i) Dirección General de Gestión de Calidad Educativa (DIGECADE); (ii) Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural (DIGEBI); (iii) Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA); (iv) Dirección General de Educación Especial (DIGEPA); (v) Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGESPA); (vi) Dirección de Planificación Educativa (DIPLAN); (vii) Direcciones Departamentales de Educación (DIDEDUC) que correspondan; y (viii) las que fueren necesarias para la ejecución de la Operación. Por otra parte, las OPF, a través de las transferencias realizadas, participarán en la ejecución del Subcomponente I.2 “Fortalecimiento a los Programas de Apoyo del Organismo Ejecutor” y del Subcomponente I.3 “Remozamiento de aulas deterioradas en el nivel de educación preprimaria y primaria”.
- 3.2 Las Direcciones y Direcciones Generales que sean parte de esta operación y estén autorizadas por MINEDUC son quienes tendrán a su cargo las responsabilidades administrativas, operativas y financieras señaladas en el Manual Operativo del Programa, para asegurar la adecuada planeación y ejecución de las acciones y su posterior evaluación. Un resumen de los arreglos de ejecución del programa se encuentra en el [EE08](#). Ver [EEO3](#) para el análisis de capacidad institucional del programa. Para el caso de la infraestructura, el MINEDUC debe fortalecer su capacidad instalada a fin de lograr los objetivos del Programa.
- 3.3 **Manual Operativo del Programa (MOP).** El MOP, en preparación, detallará la estrategia de ejecución de la operación. El MOP incluirá, entre otros: (i) el esquema organizacional del Programa; (ii) los arreglos técnicos y operativos para su ejecución, incluyendo los criterios de elegibilidad y focalización de las inversiones; (iii) el esquema de programación, seguimiento y evaluación de los resultados; (iv) los procedimientos financieros, de auditoría y de adquisiciones; (v) el Plan de Gestión Ambiental y Social, en los términos requeridos por el Banco; y (vi) los anexos complementarios que faciliten la ejecución y monitoreo del programa, tales como la matriz de resultados, la matriz de riesgos, el plan de monitoreo y evaluación, los arreglos fiduciarios y el modelo de convenio institucional de participación con la USAC, entre otros. **Será condición contractual previa al primer desembolso la presentación, a satisfacción del Banco, del Manual Operativo del Programa.**
- 3.4 **Adquisiciones.** Se seguirá un esquema similar al vigente en el Programa GU-L1023 que tomó impulso a partir de la mecánica de transferencias (ver ¶1.6 y ¶1.18 a ¶1.20). En los casos en el que se financie total o parcialmente con recursos del préstamo la contratación de obras y la adquisición de bienes y servicios de consultoría, aplicarán las Políticas de Adquisición de Obras y Bienes y Servicios Financiados por el Banco (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-9).
- 3.5 La revisión de las adquisiciones se realizará de manera ex ante, de acuerdo con lo indicado en el Anexo III. Las adquisiciones deben ser incluidas en el Plan de

Adquisiciones (PA) aprobado por el Banco y seguir los métodos y rangos en él establecidos. Se acordará un PA para los primeros 18 meses de ejecución, al cual se le hará seguimiento y será ejecutado y actualizado a través de las herramientas acordadas con el Banco.

- 3.6 **Adquisiciones anticipadas y financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo) pero posteriores al 21 de mayo del 2015 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), hasta por la suma de US\$15 millones (10% del financiamiento). Estos gastos podrán ser transferencias a la USAC como parte del Componente II, Subcomponente II.1. Dichos gastos serán reconocidos siempre y cuando se hayan cumplido con requisitos y procedimientos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo.
- 3.7 **Gestión financiera.** El MINEDUC será responsable de la gestión financiera del programa y presentará estados financieros auditados dentro de los 120 días del cierre de cada ejercicio fiscal, o de la fecha del último desembolso. El organismo ejecutor contratará una firma auditora externa aceptable para el Banco, con base en términos de referencia previamente aprobados por el Banco. Los desembolsos se realizarán mediante reconocimiento de gastos y anticipos, según lo requiera el plan financiero, de conformidad con lo establecido en la política OP-273-6. La administración financiera del Programa se realizará en cumplimiento al SIAF.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.8 **Arreglos para el monitoreo.** El Programa contará con un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de los indicadores de la operación conforme al estándar de gestión de proyectos. El sistema se ha establecido a partir de la experiencia y recursos existentes en el MINEDUC. Consistirá, entre otros, de la matriz de resultados, la línea de base de los indicadores, la identificación de las fuentes de datos, los flujos de información y las responsabilidades para recolectarla, en el marco del Plan de Monitoreo y Evaluación (ver [EER2](#)).
- 3.9 Se contará con un paquete de acciones de seguimiento y monitoreo que contiene dos elementos: (i) seguimiento de las actividades del Programa, cuyo propósito es producir informes descriptivos periódicos (semestrales) para las instancias responsables del Programa acerca de la marcha en la ejecución de los planes operativos plurianuales y anuales en cada componente; y (ii) monitoreo de la marcha del Programa para verificar la correspondencia entre las actividades en ejecución y el avance en el logro de los indicadores del Programa con el fin de hacer recomendaciones ante la necesidad de eventuales ajustes en la ejecución.
- 3.10 **Arreglos para la evaluación de resultados.** Con el fin de evaluar los impactos del Programa, se ha definido realizar dos evaluaciones de impacto. Se evaluará el impacto del programa de formación inicial docente a nivel universitario en la efectividad docente y en los aprendizajes de los estudiantes. Para determinar el impacto en la efectividad en la docencia se comparará el desempeño en el instrumento de observación en aula Stallings de los docentes beneficiarios del programa (grupo de tratamiento) relativa a la de los docentes que no pasaron

por el programa de formación a nivel universitaria (grupo de comparación)²⁷. Para determinar el impacto en el aprendizaje de los estudiantes, se comparará el desempeño promedio en pruebas estandarizadas de aprendizaje en matemática y lenguaje de los estudiantes beneficiario del programa (grupo de tratamiento) con el correspondiente al del grupo de comparación.

- 3.11 El programa de habilitación de centros escolares para el nivel preprimario será evaluado aplicando un diseño experimental, aprovechando que la habilitación de centros se dará de manera escalonada a lo largo de tres años. Se administrará el instrumento desarrollado por el Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI) a los niños del grupo de tratamiento y del grupo de comparación al inicio de 1er grado, y se administrarán pruebas de lectura y matemática (ELGI y EGMA) cerca del final del 1er grado. Para determinar los impactos del programa, se comparará el desempeño promedio en estas pruebas de los niños del grupo de tratamiento relativo al de los niños del grupo de comparación (ver [EER2](#)).

²⁷ Stallings es un instrumento de observación en aula que genera información cuantitativa sobre la interacción de los docentes y los estudiantes en el aula (ver [EEO5](#), Cita XXXVI).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	Préstamos a países pequeños y vulnerables Préstamos para reducción de la pobreza y promoción de la equidad		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Estudiantes beneficiados por proyectos de educación Maestros capacitados		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país			
Matriz de resultados del programa de país	GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.4		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	10.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	8.5	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	0.0		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	9.8	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.3		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes.	
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	Esta evaluación contribuye a cerrar las brechas de conocimiento relacionadas con el impacto de la formación docente a nivel universitario en el desempeño académico de los estudiantes en primaria, y con el impacto de asistir a un centro de preprimaria en el desarrollo cognitivo, socioemocional, y en los aprendizajes de los estudiantes en el contexto de un país en desarrollo.	

El primer problema que busca aliviar el programa es que en Guatemala hay una cobertura de sólo 46% de nivel preprimario para niños de 5 y 6 años. Por el lado de la demanda, el bajo ingreso familiar promedio deja a las familias dependiendo de la oferta pública, la cual es insuficiente. Se estima que hacen falta 23 500 aulas más. Esta provisión se debe complementar con más docentes y materiales. El segundo problema que busca aliviar el programa es el de calidad en educación primaria. En 2013 sólo 47% de los alumnos alcanzaron un nivel de competencia adecuada en lectura. Uno de los factores limitantes identificados es la formación docente que brindaban escuelas normales del nivel secundario hasta 2012. El programa también busca proveer libros y capacitación docente para facilitar el desarrollo de la destreza en lectura. Los factores identificados en el diagnóstico se basan en el plan estratégico de educación y la evidencia proviene de fuentes múltiples, principalmente agencias gubernamentales. La efectividad de las intervenciones está basada en evidencia internacional para cada uno de los componentes propuestos.

La matriz de resultados incluye indicadores SMART. Los productos están claramente especificados y la lógica vertical es clara. El análisis de costo-beneficio identifica los beneficios de forma adecuada, se basa en supuestos razonables e incluye un análisis de sensibilidad. No todos los costos estimados se relacionan de forma clara con los costos del proyecto. El monitoreo incluye indicadores de producto con metas anuales. Sin embargo, los costos del proyecto no se agrupan de acuerdo a cada producto. Los costos suman el monto total del proyecto.

El proyecto propone dos evaluaciones. Una es para determinar los efectos de la formación docente en el aprendizaje de los niños mediante una metodología de diferencias en diferencias. La segunda es una evaluación para estimar el efecto de la habilitación de centros escolares mediante un diseño experimental.

Los riesgos identificados son de nivel medio y están asociados a cambios de autoridades, cambios en prioridades de política, y retrasos en adquisiciones. Las acciones de mitigación incluyen estrategias de información con las nuevas autoridades para promover la retención de personal habilitado en procedimientos, la inclusión de la programación de desembolsos en el presupuesto anual, y el uso de políticas del BID y la Ley de Compras y Contrataciones.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto	Apoyar los esfuerzos de mejoramiento de la educación preprimaria y primaria a nivel nacional. Los objetivos específicos del Programa son: (i) aumentar la cobertura con calidad del nivel preprimario; y (ii) contribuir a mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria.		
Resultados de impacto	Línea de base	Meta final	Observaciones
Diferencia en el puntaje en las pruebas de lectura en primero de primaria entre los estudiantes que asistieron a un centro preprimario beneficiado por el programa y un grupo de comparación (en desviaciones estándar)	0	+ 0,1 ¹	Para la evaluación del subcomponente I.1 (habilitación de centros escolares para el nivel preprimario), el desempeño se medirá en términos de la diferencia en las pruebas de ELGI y EGMA, entre los estudiantes beneficiarios del programa y los estudiantes del grupo de comparación. Las pruebas EGMA y ELGI miden las habilidades de los estudiantes en los primeros grados de la educación primaria en matemáticas y lectura, respectivamente. El Ministerio de Educación tiene experiencia en la aplicación de estas pruebas. Fuente: Evaluación de impacto del programa
Diferencia en el puntaje en las pruebas de matemáticas en primero de primaria entre los estudiantes que asistieron a un centro preprimario beneficiado por el programa y un grupo de comparación (en desviaciones estándar)	0	+ 0,1 ¹	
Diferencia en el puntaje en las pruebas de lectura en tercero de primaria entre los estudiantes que asistieron a una escuela primaria beneficiada por el programa y un grupo de comparación (en desviaciones estándar).	0	+ 0,1 ¹	Para la evaluación del subcomponente II.1 (mejora de la calidad de los docentes), los aprendizajes se medirán a través de pruebas de matemática y lectura para 3er grado. El Ministerio de Educación realiza pruebas regularmente para este grado. Estas serán adecuadas y aplicadas específicamente a los estudiantes beneficiarios del programa y al grupo de comparación. Fuente: Evaluación de impacto del programa
Diferencia en los puntajes de matemática en tercero de primaria entre los estudiantes que asistieron a una escuela primaria beneficiada por el programa y un grupo de comparación (en desviaciones estándar).	0	+ 0,1 ¹	

¹ Respecto a los impactos esperados del programa de habilitación de aulas de preescolar, en Argentina se encontró que asistir durante un año a un preescolar aumenta los puntajes en las pruebas de lenguaje y matemáticas de 3er grado en 0.23 desviaciones estándar (Berlinski, Galiani and Gertler, 2009). Los programas de capacitación docente, tienen un impacto de aproximadamente 0.12 desviaciones estándar sobre las pruebas de aprendizaje de los estudiantes (McEwan, 2014).

Componente 1. Habilitación y remozamiento de centros escolares								
Subcomponente I.1. Habilitación de centros escolares para el nivel preprimario								
	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Productos								
Número de módulos educativos (aulas) de preprimaria instalados	0	0	0	500	750	750	2.000	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Número de módulos educativos (aulas) de preprimaria con mobiliario escolar	0	0	0	500	750	750	2.000	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Aulas temporales habilitadas	0	0	500	750	750	0	2,000	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Resultados								
Tasa de cobertura en preprimaria (en %)	45,6	0	0	47,3	49,1	49,1	49,1	Para niños de 5 y 6 años Fuente: Mineduc
Número de niños que usan servicios de preprimaria en los centros habilitados por el programa	0	0	7.500	18.750	30.000	60.000	116.250	Fuente: Informes de seguimiento del Programa.
Hombres		0	3.750	9.375	15.000	30.000	58.125	
Mujeres		0	3.750	9.375	15.000	30.000	58.125	
Número de niños beneficiados en áreas prioritizadas del PAPTN	0	0	1.500	3.750	6.000	12.000	23.250	Es un subconjunto del indicador anterior Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Hombres		0	750	1.875	3.000	6.000	11.625	
Mujeres		0	750	1.875	3.000	6.000	11.625	

	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Subcomponente I.2. Fortalecimiento a los Programas de Apoyo del Organismo Ejecutor								
Productos								
Número de niños de preprimaria dotados con útiles escolares	0	0	7.500	18.750	30.000	60.000	116.250	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Hombres			3.750	9.375	15.000	30.000	58.125	
Mujeres			3.750	9.375	15.000	30.000	58.125	
Número de docentes de preprimaria dotados con Valijas didácticas	0	0	500	1.250	2.000	4.000	7.750	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Número de refacciones entregadas a niños de preprimaria	0	0	675.000	3.375.000	5.400.000	10.800.000	20.250.000	Se trata de la alimentación escolar entregada diariamente a los niños Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Número de transferencias anuales a educadores del programa en centros de preprimaria	0	0	250	1.250	1.750	750	4.000	En el año 1 se alcanzaran a 500 educadores únicamente por 6 meses. Estos mismos serán beneficiados en el año 3 únicamente por seis meses, para cumplir con el compromiso de pago por 2 años. Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Resultados								
Número de niños que usan servicios de preprimaria en los centros habilitados por el programa	0	0	7.500	18.750	30.000	60.000	116.250	Fuente: Informes de seguimiento del Programa.
Hombres			3.750	9.375	15.000	30.000	58.125	
Mujeres			3.750	9.375	15.000	30.000	58.125	
Número de niños beneficiados en áreas prioritizadas del PAPTN	0	0	1.500	3.750	6.000	12.000	23.250	Es un subconjunto del indicador anterior Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Hombres			750	1.875	3.000	6.000	11.625	
Mujeres			750	1.875	3.000	6.000	11.625	

	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Subcomponente I.3. Remozamiento de aulas deterioradas en los niveles preprimario y primario								
Productos								
Número de escuelas de preprimaria reparadas y/o remozadas con OPF	0	0	300	300	300	0	900	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Número de escuelas de primaria reparadas y/o remozadas con OPF	0	0	700	700	700	0	2.100	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Resultados								
Número de niños de preprimaria con aulas mejoradas por el programa de remozamiento	0	0	45.000	45.000	45.000	0	135.000	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Hombres		0	22.500	22.500	22.500		67.500	
Mujeres		0	22.500	22.500	22.500		67.500	
Número de niños de primaria con aulas mejoradas por el programa de remozamiento	0	0	105.000	105.000	105.000	0	315.000	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Hombres		0	52.500	52.500	52.500		157.500	
Mujeres		0	52.500	52.500	52.500		157.500	

	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Componente 2. Mejora de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes								
Subcomponente II.1 Mejora de la calidad de los docentes								
Productos								
Número de transferencias anuales por docentes de preprimaria en actividades de capacitación en el PADEP durante cada año	0	250	1.250	1.750	1.750	1.000	6.000	Los docentes del programa PADEP son capacitados por dos años. A mediados del año 1 inician 500 docentes; en el año 2 continúan los 500 del año 1 más 750 nuevos; en el año 3 finalizan a mitad de año los 500 del año 1 y al concluir el año finalizan los 750 que iniciaron el año 2, en esta fase inician 750 más; y el año 4 terminan los 750 que iniciaron el año 3 e inician 1.000 que finalizaran en el año 5. Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Número de transferencias anuales por docentes de primaria en actividades de Formación Universitaria durante cada año	3.000	6.000	9.000	6.000	3.000	0	24.000	Los docentes reciben tres años de formación universitaria. De la cohorte 1 (3.000 docentes), que se inició en 2015, se financiará los 2 últimos años de la carrera. De la cohorte 2 (3.000 docentes), que inicia en 2016, se financiarán los 3 años. De la cohorte 3 (3.000 docentes), que inicia en el 2017 se financiarán los 3 años. Fuente: Informes de seguimiento del Programa

	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Resultados								
Número de docentes de preprimaria Egresados PADEP	0	0	0	1.250	750	1.000	3.000	Se estima que todos los docentes terminarán las actividades de capacitación, ya que se trata de capacitación en servicio. Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Número de docentes de primaria Egresados de la Universidad	0	0	2.250	2.250	2.250	0	6.750	Se estima que solo egresan el 75% de los docentes que inician las actividades de formación universitaria. Fuente: En intercambios con funcionarios del Ministerio, se concluyó que se puede esperar una tasa de graduación del 75% con respecto al total de estudiantes que ingresen al programa de la USAC.
Número de niños de primaria que reciben instrucción de docentes graduados del programa universitario	0	0	0	45.000	90.000	135.000	135.000	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Hombres				22.500	45.000	67.500	67.500	
Mujeres				22.500	45.000	67.500	67.500	
Tiempo efectivo de instrucción en clases de primaria						5% de diferencia entre el grupo de tratamiento y el grupo control	5% de diferencia entre el grupo de tratamiento y el grupo control	Se medirá en términos de la diferencia en el tiempo efectivo de instrucción, medido con el instrumento Stallings, entre los docentes beneficiarios del programa y el grupo de comparación. Este instrumento caracteriza las prácticas docentes a través de la observación en aula (Bruns y Luque, 2014) ² . El instrumento registra las actividades y los materiales usados por el docente y los estudiantes en el transcurso de una clase, y mide cuatro variables principales: uso del tiempo de instrucción; uso de materiales, incluyendo computadores y otras tecnologías de la información y la comunicación; prácticas pedagógicas; y habilidad para mantener a los estudiantes involucrados con la clase. Fuente: Eval. de impacto del programa

² (Bruns y Luque, 2014): Great Teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean. World Bank Group.

Subcomponente II.2. Promoción de la lectura, matemática y valores								
	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Productos								
Número de bibliotecas escolares provistas con libros	0	0	27.800	0	27.800	0	55.600	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Número de escuelas provistas con textos escolares	0	0	27.800	0	27.800	0	55.600	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Campaña de lectura implementada	0	0	0	1	0	1	2	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Talleres de capacitación realizados	0	0	400	400	400	400	1.600	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
Resultados								
Porcentaje de escuelas beneficiadas que usan al menos una vez a la semana las bibliotecas escolares en sus prácticas pedagógicas	0	0	0	60	70	80	80	Fuente: Informes de seguimiento del Programa
	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Número de niños beneficiados por el programa	0	0	157.500	168.750	225.000	285.000	701.250	Estas cifras resultan del número de niños que usan servicios de preprimaria en los centros habilitados por el programa; más el número de niños de preprimaria con aulas mejoradas por el programa de remozamiento; mas el número de niños de primaria con aulas mejoradas por el programa de remozamiento; mas el número de niños de primaria que reciben instrucción de docentes graduados del programa universitario.
Hombres	0	0	78.750	84.375	112.500	142.500	350.625	
Mujeres	0	0	78.750	84.375	112.500	142.500	350.625	

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAIS: Guatemala

PROYECTO: GU-L1087

NOMBRE: Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Educación

EQUIPO FIDUCIARIO: María Cecilia Del Puerto, Especialista en Adquisiciones – Oscar Vielman, Analista de Operaciones (apoyo financiero).

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El programa incluye una operación de préstamo por US\$150,0 millones, que será ejecutada por el Ministerio de Educación, la cual es una institución que ha sido ejecutora del Banco en Guatemala en operaciones de préstamo, incluyendo actualmente el proyecto 2018/OC-GU; en consecuencia, tiene experiencia demostrada en ese sentido.
- 1.2 La gestión fiduciaria del programa será organizada y ejecutada en cumplimiento a la normativa del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SAG), el cual, según acuerdo entre el Banco y la Dirección de Crédito Público (DCP), del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), es factible utilizarlo como herramienta de gestión de operaciones en los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y reportes, no así en el caso del control interno.
- 1.3 Según la Ley Orgánica de Presupuesto, Artículos 53 Bis y 73, y según el Art. 21 del Reglamento de la misma Ley Orgánica, toda operación de financiamiento externo, sea reembolsable o no reembolsable deberá estar vinculada a un programa institucional existente en el Ejecutor, el cual debe asimismo, formar parte o estar en concordancia con el Plan Estratégico Institucional vigente. En cumplimiento con este mandato de la legislación nacional, el préstamo en consideración **estará vinculado a Programas Institucionales**, los cuales serán considerados como componentes del Préstamo, identificados para el ejercicio 2016 así: **PROGRAMA 11 Educación Escolar de Preprimaria**, dentro de este, se financiarán **Actividades** las cuales serán consideradas como subcomponentes, identificadas en la estructura programática así: (i) Dotación de Útiles Escolares (No. 11.00.000.002); (ii) Dotación de Valija Didáctica (No. 11.00.000.003); (iii) Servicios de Educación Preprimaria Monolingüe (No. 11.01.000.001); (iv) Servicios de Remozamiento de Centros Educativos Públicos (No. 11.01.000.004); (v) Servicios de Formación y Profesionalización a Docentes, preprimaria monolingüe (No. 11.01.000.007); y (vi) Servicios de Formación y Profesionalización a Docentes, preprimaria bilingüe (No. 11.02.000.004). **PROGRAMA 12 Educación Escolar de Primaria**, dentro de este, se financiarán las **Actividades** identificadas en la estructura programática así: (i) Dotación de Útiles Escolares (No. 12.00.000.003); (ii) Dotación de Valija Didáctica (No. 12.00.000.004); (iii) Servicios de Educación de Primaria Monolingüe Urbana (No. 12.01.000.001); (iv) Servicios de Educación de Primaria Monolingüe Rural (No. 12.01.000.002); y (v) Servicios de Remozamiento a Centros Educativos Públicos (No. 12.01.000.005). **PROGRAMA 14 Educación Escolar Diversificado**, dentro de éste, se financiarán la **Actividad** identificada en la estructura programática así: Servicios de Educación, Formación Bachilleres con Orientación en Educación (No. 14.01.000.002). **PROGRAMA 20 Apoyo para Consumo Adecuado de Alimentos**, dentro de este se financiarán las **Actividades** identificados en la estructura programática así: (i) Servicios de Alimentación Escolar Preprimaria (No. 20.00.000.002); (ii) Servicios de Alimentación Escolar Primaria (No.

20.00.000.003). **PROGRAMA 21 Desempeño Académico en Lectura y Matemáticas**, dentro de este se financiara la **Actividad** identificada en la estructura programática así: Fortalecimiento a Docentes de Nivel Preprimario y Nivel Primario (No. 21.00.000.001). En cada caso, según desarrollo de la planificación de la operación, el MINEDUC asignará los renglones y grupo de gastos correspondientes, según Manual de Clasificación Presupuestaria de la Ley Orgánica de Presupuesto. **El cuadro de costos del programa mostrará el desglose indicado según clasificación de presupuesto.**

- 1.4 Se abrirá una cuenta secundaria en Dólares americanos para administrar los fondos del programa; los desembolsos podrán ser tramitados bajo las modalidades establecidas en la política financiera del Banco. En cualquier caso, todo desembolso se tramitará en base al plan financiero real para los próximos 6 meses u otro período razonable, cuando se cumplan y documenten debidamente. En caso de anticipo de fondos, un siguiente desembolso se tramitará al haber justificado el 50% del desembolso anterior; los reportes para rendir cuentas del uso de los fondos serán obtenidos directamente del Sistema de Contabilidad Integrada/Sistema Integrado de Administración Financiera (SICOIN/SIAF); la revisión de documentos será de forma expost y se incluirá en la revisión de la auditoría financiera operativa anual; y, la firma de auditoría será contratada según TDRs acordados.
- 1.5 Asimismo, como consecuencia de la evaluación realizada al Sistema de Adquisiciones de Guatemala, bajo la metodología *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), el mismo sólo es utilizable para las contrataciones financiadas con los recursos del Banco, como un mecanismo de publicidad de los procesos, a través del módulo correspondiente en Guatecompras.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL EJECUTOR

- 2.1 El SFP de Guatemala, está conformado por el SIAF y Guatecompras. En materia de Gestión Financiera, el SIAF determina el marco legal, organizacional y técnico de acción de la gestión de las finanzas públicas de Guatemala. El sistema contiene de manera integrada los subsistemas de: presupuesto, tesorería y contabilidad, no así el subsistema de control, que no está integrado al mismo. Al estar integrada la gestión del presupuesto, tesorería y contabilidad, el sistema ofrece solidez y confiabilidad de información financiera, lo cual origina un riesgo fiduciario financiero bajo, siendo recomendable utilizar dichos subsistemas para apoyar la ejecución de operaciones financiadas por el BID al Sector Público no Financiero de Guatemala.
- 2.2 Con el fin de facilitar la ejecución financiera del proyecto dentro del ambiente del SIAF, en el diseño se están tomando acciones precisas que permitirán: (i) vincular los componentes del programa con los programas institucionales, seguidamente, el cuadro de costos del proyecto estará directamente relacionado con la estructura programática de presupuesto del SIAF; (ii) establecer que los recursos de programa se manejarán en la cuenta secundaria en dólares; (iii) en la rendición de cuentas de los desembolsos se utilizarán reportes directos del SICOIN y su revisión será de forma expost; (iv) se aplicará la modalidad de anticipo de fondos amparados en un plan financiero real para 6 meses u otro período razonable, cuando se cumplan y documenten debidamente; subsiguientes desembolsos se tramitarán al haber justificado el 50% del anticipo anterior; y (v) las inversiones se acumularán en años independientes. Con estas acciones se evita continuar utilizando sistemas paralelos de administración financiera. En cuanto al subsistema de Control (SAG), al no estar

integrado al resto de subsistemas, no es utilizado en la gestión de proyectos, por lo tanto, se recurre a utilizar firmas auditoras privadas para realizar la auditoría del programa.

- 2.3 Por otra parte, Guatemala es un país de alto riesgo fiduciario en adquisiciones; la debilidad de la normativa local y la falta de acción de las autoridades nacionales en fortalecer la capacidad fiduciaria de los organismos estatales, ha obligado a los organismos multilaterales y bilaterales a imponer la utilización de procedimientos propios para realizar las adquisiciones. El sistema electrónico de compras públicas (GUATECOMPRAS), se limita a ser un mecanismo de divulgación de procesos (anuncio, documentos y resultados), y no tiene ninguna fase transaccional. El BID utiliza el sistema GUATECOMPRAS exclusivamente como un mecanismo de publicación y en aceptación de la obligatoriedad del uso del sistema para tal efecto.

III. EVALUACIÓN DE RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Como parte del diseño, se ha realizado la evaluación de riesgo con la metodología GRP, la cual revela un riesgo fiduciario medio para el proyecto, determinado principalmente por el tema de adquisiciones, debido a la debilidad en el marco normativo de las adquisiciones públicas en Guatemala y sus discrepancias con las políticas del Banco, los múltiples actores involucrados y la complejidad de las operaciones en áreas remotas y de difícil acceso. En Guatemala, por la experiencia adquirida en la ejecución en el Ministerio y en otras operaciones, al no estar institucionalizadas las buenas prácticas, estas pueden variar en una u otra administración, por lo que siempre persiste la posibilidad de una ejecución de bajo rendimiento.
- 3.2 Desde el punto de vista de la gestión financiera, no se identifican riesgos, ya que se aplicará la normativa del SIAF y las recomendaciones señaladas en el presente anexo de acuerdos fiduciarios para la gestión financiera del programa, el nivel de riesgo es bajo.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO

- 4.1 Será condición contractual previa al primer desembolso la presentación a satisfacción del Banco del Manual Operativo del Programa. Los desembolsos se realizarán por intermedio de la Cuenta Única del Tesoro y se creará una cuenta secundaria específica para cada proyecto en dólares americanos.
- 4.2 Se utilizará la modalidad de desembolso de anticipo de fondos, en base a un plan financiero real de 6 meses u otro período razonable, cuando se cumplan y documenten debidamente; un siguiente desembolso será tramitado al justificar el 50% del anticipo anterior, y se aplicará la modalidad expost de revisión de documentos de desembolsos.
- 4.3 El tipo de cambio para la rendición de cuentas de los recursos del programa, será la tasa de cambio del día de la transacción reportada por el Banco de Guatemala.
- 4.4 El Ejecutor presentará al Banco un Estado Financiero Auditado Anual, dentro de los 120 días posteriores a la fecha de cierre del ejercicio fiscal en consideración, de conformidad con los TDRs previamente aprobados por el Banco. El Auditor será una firma auditora independiente de Nivel I, aceptable al Banco, que será seleccionada según procedimientos del Banco al respecto y será contratada 90 días después de ser declarada elegible la operación.

- 4.5 La gestión financiera del programa será organizada y ejecutada en cumplimiento de las normas y procedimientos del SIAF, para lo cual se debe explicitar los programas institucionales a los cuales se apoya con cada componente. Asimismo, cada dirección dentro del MINEDUC responsable por la ejecución del Programa hará todas las gestiones para cumplir con los procedimientos que el SIAF requiere para operar.
- 4.6 Anualmente se preparará el presupuesto según la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual deberá reflejar las inversiones del proyecto por programa, actividades, grupo de gastos, renglones y ubicaciones de gasto correspondientes, lo cual será la base para el plan financiero anual, que a su vez determinará la proyección de desembolso anual.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 En los casos en los que corresponda, se aplicarán las Políticas de Adquisiciones del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9), atendiendo a lo siguiente:
- 5.2 **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría.** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría¹ sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DELs) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas será responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 5.3 **Selección y Contratación de Consultores.** Los contratos de Servicios de Consultoría se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitida o acordada con el Banco. La revisión de los procesos de adquisiciones, especialmente los TDRs para la contratación de servicios de consultoría será responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 5.4 **Selección de los Consultores Individuales.** Cuando corresponda la contratación de consultores individuales, se seleccionarán y contratarán mediante la conformación de listas cortas de individuos calificados. Debería quedar expresamente establecido en el documento del contrato que a los consultores individuales extranjeros no se les exigirá inscripciones en registros, validaciones de títulos ni documentos, ni ningún tipo de requisito inherente a los funcionarios públicos. Para estos casos podrá preverse la posibilidad de pago directo por parte del Banco al consultor, previa autorización de pago por parte del ejecutor.
- 5.5 La contratación del Personal de administración de la UE, en los casos que se opte por contratar personal con dedicación exclusiva para el proyecto, se regirá por las normas legales vigentes de contratación de personal; los Términos de Referencia requerirán la No Objeción del Banco. Igualmente, se requerirá la No Objeción al perfil del personal seleccionado, para verificar la adecuación de las calificaciones del mismo al definido en los TDRs. Los contratos a ser suscritos por estos, independientemente de su formato, deberán contener las disposiciones sobre Prácticas Prohibidas contenidas en la Política de Selección de Consultores del Banco (GN-2350-9).

¹ Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-9) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

- 5.6 **Uso del Sistema Nacional de Adquisiciones.** El Banco no tiene, a la fecha, aprobación del sistema de contrataciones vigente en Guatemala ni ningún otro subsistema, para su uso en las adquisiciones del Banco, con salvedad del GUATECOMPRAS como un mecanismo de publicidad de los procesos. No obstante, debe quedar expresamente establecido en el contrato de préstamo, que, en caso de que cualquier sistema o subsistema sea aprobado con posterioridad a la aprobación de la operación y en cualquier etapa de su ejecución, será aplicable a la misma. En el Plan de Adquisiciones de las operaciones y sus actualizaciones se indicará las contrataciones que se ejecutarán a través de los sistemas o subsistemas nacionales aprobados.
- 5.7 **Pagos directos a empresas extranjeras.** Se deberá dejar expreso en los documentos la posibilidad de realizar el pago directo por el Banco para contratistas extranjeros, de modo de evitar la obligación de realizar los trámites de inscripción en los registros públicos del Guatemala, siempre y cuando la misma no contara con filial o sucursal constituida en el país o que optara voluntariamente por la inscripción.
- 5.8 **Gastos recurrentes.** Los gastos operativos o recurrentes y de mantenimiento necesarios para poner en funcionamiento el proyecto durante su vida útil como: alquileres de muebles e inmuebles, servicios públicos y comunicación, traducciones, cargos bancarios, artículos de oficina, propaganda o anuncios, fotocopias, correo, etc., que se defina serán financiados por el proyecto, serán realizados de acuerdo con los lineamientos del Organismo Ejecutor, los cuales serán revisados y, en su caso, aceptados por el Banco, siempre que no vulneren los principios fundamentales de competencia, eficiencia y economía. Adicionalmente, se considerarán costos de operación, los salarios de los funcionarios designados administradores del programa. Queda claro que el financiamiento de este gasto debe tener directa relación con la duración de la ejecución del programa.
- 5.9 **Montos Límites Aplicables al Proyecto.** Los Montos Límites recomendados para la operación, a nivel de publicidad internacional son congruentes con los establecidos por VPC/PDP para Guatemala; y, a nivel de publicidad nacional, los límites establecidos están acordes a los límites establecidos en operaciones anteriormente financiadas para el MINEDUC.

Tabla de Montos Límites (miles US\$)

Publicidad Internacional Obras	Comparación de Precios (Obras)	Publicidad Internacional Bienes ²	Comparación de Precios (Bienes)	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional	Límite para Revisión Ex-Post
Mayor o Igual a US\$1.500.000	Menor a US\$150.000	Mayor o Igual a US\$150.000	Menor a US\$25.000	Mayor o igual a US\$200.000	Menor a US\$200.000	Procesos por debajo de límite internacional

Notas:

1. Todas las LPI y LPN para obras y bienes y todos los procesos de selección de firmas consultoras se deben realizar bajo modalidad ex ante por parte del Banco, hasta que se pueda evaluar la capacidad de cada Ente Ejecutor, oportunidad en la cual se podrá modificar lo antedicho. Para los casos de comparación de precios de obras y bienes, y selección de consultores individuales; los mismos podrán ser ex post, luego de que el primer proceso de cada caso, haya sido revisado de manera ex ante.
2. En los procesos de adquisición de obras menores a US\$150 mil (Comparación de Precios), se deberá poner particular atención a que la adjudicación se realiza sobre la base del menor precio ofertado, sin consideraciones adicionales.
3. La supervisión para el proyecto requiere que las visitas de inspección al OE se lleven a cabo cada 6 meses para las revisiones ex post de las adquisiciones. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de

² Incluye Servicios Diferentes de Consultoría.

inspección física³, seleccionando entre los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex-post. (No menos de un 10% de los contratos revisados debe inspeccionarse físicamente)

- 5.10 **Plan de Adquisiciones Inicial (PAI).** Para acceder al PA 18 meses, hacer click en [Plan de Adquisiciones](#).
- 5.11 **Supervisión de Adquisiciones.** La supervisión de las adquisiciones, planes de adquisiciones, actualizaciones de planes de adquisiciones y GRP son responsabilidad del Jefe de Equipo de Proyecto.
- 5.12 **Registros y Archivos.** El MINEDUC será el encargado de mantener los archivos y registros del proyecto. Los consultores de apoyo en las adquisiciones del programa deberán responder al MINEDUC para asegurar el fortalecimiento institucional del mismo en materia de adquisiciones, así como la integridad de los procesos. Se recomienda que el MINEDUC documente los flujos de trabajo internos y anexe dichos flujos al Reglamento Operativo del Proyecto.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN FINANCIERA

- 6.1 El SIAF integra los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, mediante un conjunto común de reglas y procedimientos. Su premisa básica es la centralización normativa por el Minfin y la descentralización operativa, por las entidades ejecutoras a través de unidades institucionales de administración financiera (UDAF) constituidas por Ley. El SIAF posee todos los manuales y procedimientos necesarios que permiten a los usuarios desarrollar de manera adecuada las funciones presupuestarias, contables y de tesorería, garantizando confiabilidad en el sistema de registros e información.
- 6.2 Dadas las características confiables del SIAF, los **recursos del programa GU-L1087 serán administrados con los mismos principios, procedimientos del SIAF**; en consecuencia, no se utilizarán sistemas paralelos para la administración del proyecto.
- 6.3 **Gestión de Presupuesto.** La gestión del presupuesto nacional está normado por la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Los artículos 53 Bis y 73 de la Ley y Art. 21 de su Reglamento, contemplan que toda operación de financiamiento externo, sea reembolsable o no reembolsable, deberá estar vinculada a un programa institucional existente en el Ejecutor, el cual debe, asimismo, formar parte o estar en concordancia con el Plan Estratégico Institucional vigente. En cumplimiento con este mandato de la legislación nacional, el préstamo en consideración **estará vinculado a Programas Institucionales**, los cuales serán considerados como componentes del Préstamo, identificados para el ejercicio 2016 así: **PROGRAMA 11 Educación Escolar de Preprimaria**, dentro de éste, se financiarán **Actividades** las cuales serán consideradas como subcomponentes, identificadas en la estructura programática así: (i) Dotación de Útiles Escolares (No. 11.00.000.002); (ii) Dotación de Valija Didáctica (No. 11.00.000.003); (iii) Servicios de Educación Preprimaria Monolingüe (No. 11.01.000.001); (iv) Servicios de Remozamiento de Centros Educativos Públicos (No. 11.01.000.004); (v) Servicios de Formación y Profesionalización a Docentes, preprimaria monolingüe (No. 11.01.000.007); y (vi) Servicios de Formación y Profesionalización a Docentes, preprimaria bilingüe (No. 11.02.000.004). **PROGRAMA 12 Educación Escolar de Primaria**, dentro de éste, se financiarán

³ La inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.

- las **Actividades** identificadas en la estructura programática así: (i) Dotación de Útiles Escolares (No. 12.00.000.003); (ii) Dotación de Valija Didáctica (No. 12.00.000.004); (iii) Servicios de Educación de Primaria Monolingüe Urbana (No. 12.01.000.001); (iv) Servicios de Educación de Primaria Monolingüe Rural (No. 12.01.000.002); y (v) Servicios de Remozamiento a Centros Educativos Públicos (No. 12.01.000.005). **PROGRAMA 14 Educación Escolar Diversificado**, dentro de éste, se financiarán la **Actividad** identificada en la estructura programática así: Servicios de Educación, Formación Bachilleres con Orientación en Educación (No. 14.01.000.002). **PROGRAMA 20 Apoyo para Consumo Adecuado de Alimentos**, dentro de éste se financiarán las **Actividades** identificados en la estructura programática así: (i) Servicios de Alimentación Escolar Preprimaria (No. 20.00.000.002); (ii) Servicios de Alimentación Escolar Primaria (No. 20.00.000.003). **PROGRAMA 21 Desempeño Académico en Lectura y Matemáticas**, dentro de éste se financiará la **Actividad** identificada en la estructura programática así: Fortalecimiento a Docentes de Nivel Preprimario y Nivel Primario (No. 21.00.000.001). En cada caso, según desarrollo de la planificación de la operación, el MINEDUC asignará los renglones y grupo de gastos correspondientes, según Manual de Clasificación Presupuestaria de la Ley Orgánica de Presupuesto. **El cuadro de costos del programa mostrará el desglose indicado según clasificación de presupuesto.**
- 6.4 Cada año de ejecución la Unidad Ejecutora preparará el presupuesto del programa de acuerdo a los lineamientos de la Ley Orgánica del Presupuesto.
- 6.5 **Tesorería.** Los recursos del programa se depositarán en la cuenta secundaria del proyecto, la cual se abrirá dentro de la Cuenta Única de la Dirección de Tesorería. Con el fin de obtener reportes del SICOIN en US\$ dólares y evitar perdida cambiaria, la cuenta secundaria del proyecto se abrirá en US\$ dólares. El Ejecutor mantendrá continuamente un estado de conciliación de cuenta actualizado.
- 6.6 **Contabilidad.** La contabilidad del programa se manejará por intermedio del SICOIN, el cual será la fuente única de información del uso de los fondos del programa. La Unidad Ejecutora deberá dar estricto cumplimiento a la normativa del SICOIN. No será necesario preparar un plan de cuentas especial para el programa, sino que la UE creará la estructura de gastos dentro del SICOIN. Los informes que preparará el proyecto son: conciliación mensual de fondos de la cuenta única del proyecto, análisis de ejecución del presupuesto, detalle de pagos periódicos, ejecución anual, detalle de contratos y su estado (consulta), cuotas presupuestarias asignadas, y otros. Toda la documentación de soporte de las transacciones de pagos realizadas con financiamiento del proyecto, quedará en los archivos de la Unidad Ejecutora. Tomando en cuenta la solidez del sistema, la supervisión de las transacciones se realizará a puntos de control específicos del proceso, se utilizará las conciliaciones mensuales de la cuenta única como herramienta de supervisión y, asimismo, se tendrá acceso a consultar en el sistema el estado de cualquier contrato y todo el movimiento financiero de las categorías de inversión realizadas con cargo al programa.
- 6.7 Todas las transacciones serán convertidas utilizando el tipo de cambio del día de la transacción que reporta el Banco de Guatemala.
- 6.8 **Control y Auditoría.** Por Ley, la Contraloría General de Cuentas (CGC) audita la gestión de los fondos públicos. Sin embargo, dada la debilidad institucional de la CGC, el Banco no acepta que la auditoría de los proyectos sea realizada por la CGC. En consecuencia, el programa contratará una firma auditora externa,

clasificada como nivel I en el Banco, para realizar la auditoría del programa según los TDR ajustados al programa, que incluirá una auditoría financiera operativa para el programa. El informe financiero final será presentado 120 días posteriores a la fecha de cierre del ejercicio fiscal en consideración.

- 6.9 **Flujo de fondos.** Los fondos seguirán un flujo establecido por el Ministerio de Finanzas, en el Manual de Procedimientos para la Administración de Cuentas de Depósitos Monetarios y otras modalidades de ejecución financiadas con recursos provenientes de Organismos Multilaterales y Bilaterales de Inversión, aprobado por Acuerdo Ministerial No. 59-2007. El Banco desembolsará recursos bajo la modalidad de Anticipo de Fondos. El depósito se realizará a la cuenta Única del Tesoro, subcuenta del programa en dólares. En base al Plan Financiero (PF), que es parte del PEP del programa. El anticipo de fondos será amparado por el PF real de próximos 6 meses u otro período razonable, cuando se cumplan y documenten debidamente; luego subsiguientes desembolso se tramitará al haber justificado el 50% del anticipo anterior.
- 6.10 **Rendición de Cuentas.** La UE realizará los pagos correspondientes y a medida que acumula el equivalente al 50% de uso de fondos del anticipo recibido y en base las próximas necesidades de recursos del programa, expresada en el plan financiero, procederá a preparar la rendición de cuentas al BID, para lo cual únicamente imprime el movimiento diario de tesorería del SICOIN y la conciliación de la cuenta única, que junto al formato de solicitud de desembolso explica el monto a justificar del saldo recibido. La solicitud se remite a la Tesorería Nacional para su visto bueno y luego al BID para su trámite. La documentación de soporte de cada pago quedará archivada en la oficina de la Unidad Ejecutora. En todo caso, los documentos de soporte deberán conservarse debidamente archivados por un período mínimo de tres años posteriores a la finalización de desembolsos del programa. El Ejecutor debe garantizar el acceso a los auditores externos del proyecto y funcionarios del Banco que realicen auditorías y revisiones de rutina, respectivamente.
- 6.11 **Modalidades de desembolso.** Los desembolsos se realizarán utilizando la modalidad de Anticipo de Fondos. El valor del anticipo estará determinado por el monto de recursos que el programa necesite para operar durante los próximos seis meses según el Plan Financiero (PF) del proyecto. Los desembolsos de anticipos tomarán en cuenta el monto requerido en el PF de los siguientes 6 meses y el saldo de la conciliación de la cuenta única. La solicitud estará respaldada por la conciliación de la cuenta única y el PF.
- 6.12 **Supervisión de la gestión financiera.** Se llevará a cabo aplicando la modalidad de revisión posterior, planificando al menos tres visitas de supervisión financiera anual, una de ellas en la oficina central y dos a nivel regional en los municipios participantes.