

EXTENSIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL II

(HA-0028)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	Gobierno de Haití	
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Educación, Juventud y Deportes	
MONTO Y FUENTE:	BID:	US\$17,6 millones (FOE)
	Contrapartida Local:	US\$ 2,0 millones
	Total:	US\$19,6 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	40 años
	Período de desembolso:	18 meses
	Tipo de interés:	1% durante el período de gracia de 10 años, 2% de ahí en adelante
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,50%
OBJETIVOS:	El objetivo del programa es mejorar la eficiencia interna del ciclo básico de educación primaria y promover su equidad. Procurará reducir las tasas de deserción estudiantil, mejorar el desempeño de los alumnos y aumentar la eficiencia de la educación primaria (véase el Anexo 1, Marco Lógico).	
DESCRIPCIÓN:	Aunque el programa atiende necesidades y objetivos a largo plazo, constituye una medida de transición destinada a complementar y consolidar los logros alcanzados por el préstamo del BID 774/SF-HA (PR-1432). El programa contribuye a convertir la educación en un baluarte de la democracia y, simultáneamente, permite que concluya el proceso de consultas y difusión que requiere el nuevo Plan Nacional de Educación (PNE). El proyecto incluye cuatro componentes:	
	1. <u>Fonds de Parrainage National</u> (FPN) (US\$5,4 millones). Mediante este componente se suministrará becas durante el año escolar 1995-96 a 80.000 niños desfavorecidos que estén concluyendo el primero y segundo ciclos de la enseñanza primaria en escuelas privadas aprobadas, y que pudieran abandonar sus estudios en los dos años decisivos del ciclo (grados IV y VI) debido a la situación de pobreza de sus padres.	

2. Libros de texto y materiales escolares (US\$9,9 millones). Mediante este componente se subsidiará la impresión y distribución de libros de texto nuevos para todos los estudiantes durante el año escolar 1996-97, se suministrará materiales gratuitos a las escuelas públicas y se distribuirá manuales didácticos a los maestros de los sectores público y privado.
3. Capacitación (US\$3,3 millones). Para maestros, directores de escuela y supervisores escolares y supervisores pedagógicos en la escuelas públicas y en las escuelas privadas aprobadas, durante los años 1995 a 1997.
4. Apoyo al Plan Nacional de Educación (PNE) (US\$333.000). Este componente facilitará el diálogo nacional, así como la participación del público en el proceso de finalización del Plan Nacional de Educación.

Los objetivos del presente proyecto son los mismos que los del préstamo 774/SF-HA, que tuvo que ser interrumpido en 1991. Dos de sus componentes principales coinciden con los del préstamo 774/SF-HA relativos al suministro de libros de texto y a la capacitación de maestros. El Fonds de Parrainage National es un componente nuevo cuyo objetivo es luchar contra el problema de la deserción escolar resultante de la situación de pobreza crítica. El apoyo al Plan Nacional de Educación constituye un componente nuevo y pequeño, mediante el cual el Gobierno de Haití podrá formular un plan a largo plazo y realizar una mejor coordinación de la asistencia. La construcción de escuelas en virtud del préstamo 774/SF-HA, así como sus objetivos de rehabilitación, estarán en manos del Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES). El volumen del presente préstamo es mayor que el del préstamo 774; ello refleja las necesidades crecientes generadas por el embargo y el enorme interés público en la educación.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité del Medio Ambiente, en la reunión del 25 de agosto de 1995, clasificó esta operación en la Categoría II.

RIESGOS:

La incertidumbre política que reina en el país, y los esfuerzos de coordinación que se requieren para administrar el financiamiento proveniente de fuentes múltiples, representan los mayores riesgos para el éxito de la operación.

BENEFICIOS:	El objetivo del presente proyecto es mejorar la eficiencia de la educación primaria y el desempeño de los alumnos y promover la equidad; los resultados redundarán principalmente en beneficio de los niños pobres que asisten a las escuelas. El proyecto no tiene repercusiones en lo que respecta a los costos ordinarios; facilita el diálogo nacional y la participación del público en el proceso de finalización del Plan Nacional de Educación y trata de informar y familiarizar a todos los sectores de la sociedad sobre la escala de las necesidades y el nivel de las limitaciones que enfrenta el país.
ESTRATEGIA DEL BANCO PARA EL PAÍS Y EL SECTOR:	En Haití, el sector de la educación se enfrenta a enormes problemas estructurales y de recursos que requieren un compromiso consolidado de fondos, así como el desarrollo a largo plazo de la educación, de conformidad con las necesidades descritas en el plan nacional de educación. La asistencia del Banco se basará en una estrategia a largo plazo destinada a mejorar la calidad de la educación y el acceso a ésta, fortalecer su gestión, promover el desarrollo institucional, fomentar la participación comunitaria, fijar normas para todos los niveles educativos y garantizar la sustentabilidad a largo plazo del sistema.
EXCEPCIÓN A LAS POLÍTICAS DEL BANCO:	Ninguna
CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES:	Como condición previa al desembolso de los fondos destinados al programa de becas y a la capacitación de los maestros, directores y supervisores, el prestatario deberá presentar pruebas de que ha firmado contratos con el Fonds de Parrainage National y con la FONHEP, en los que se estipulen los compromisos, obligaciones y deberes de cada una de las partes.
ORIENTACIÓN HACIA LA POBREZA:	El presente programa puede definirse como una inversión orientada hacia la pobreza en virtud de las disposiciones del Octavo Aumento General de Recursos. Más de 50% de la población de Haití es pobre. El programa respalda la educación básica; al mismo tiempo, como consecuencia de las condiciones imperantes en Haití, la mayoría de los beneficiarios son niños pobres que ya asisten a la escuela.
ADQUISICIONES:	Deberá realizarse una licitación pública internacional para la adquisición de bienes por un monto superior a los US\$250.000. No se prevé la construcción de obras.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 Las condiciones económicas y sociales de Haití se deterioraron después del golpe de estado de septiembre de 1991, del embargo subsiguiente y del descuido del país por parte del gobierno. El país se ha caracterizado por instituciones debilitadas, desequilibrios macroeconómicos, el desmoronamiento de su infraestructura, el agotamiento de sus activos productivos y una miseria generalizada. Entre los años de 1992 y 1993, el ingreso per cápita real de Haití disminuyó a un nivel menor a los US\$250, el más bajo del continente. El regreso al poder del Presidente Aristide, en el mes de octubre de 1994, coincidió con el levantamiento de las sanciones y con un esfuerzo por parte de varios donantes de estabilizar y rehabilitar la economía. Con la apertura de la economía y mejores políticas, la inflación disminuyó a un nivel de 43% en diciembre de 1994 (en comparación con el 52% registrado en el mes de septiembre); asimismo, se registró un aumento del valor del gourde a un nivel de aproximadamente G14 por US\$1 (el tipo de cambio fue de G21 en agosto), y desde entonces ha permanecido a ese nivel.
- 1.2 A pesar de los progresos alcanzados desde que se suspendió el embargo, y de la adopción de reformas de política significativas, todavía se requieren muchos cambios para poder garantizar un crecimiento sostenido y equitativo y quedan muchos obstáculos por superar, sobre todo los de naturaleza institucional, que se deben a decenios de descuido gubernamental y de estancamiento socioeconómico. Las instituciones no tienen suficiente capacidad para formular y ejecutar políticas públicas. En lo que se refiere a los obstáculos económicos, uno de los impedimentos principales al crecimiento y a la inversión es el mal estado de la infraestructura económica así como la prestación deficiente de los servicios básicos, especialmente el suministro de electricidad. Hay una falta de mano de obra calificada y un exceso de empleo de baja productividad, lo que ha afectado gravemente la competitividad de los sectores productivos. Uno de los principales obstáculos sociales para el desarrollo es la concentración del poder económico en manos de una elite ínfima; la clase media es pequeña, y la mayoría abrumadora de la población vive en una situación de profunda pobreza. Esta distribución desigual de la riqueza ha conducido a un uso poco óptimo del capital y de los recursos naturales y humanos del país.
- 1.3 Uno de los problemas principales a los que se enfrenta el desarrollo sostenible de Haití es su crecimiento demográfico. Su tasa de fecundidad es una de las más altas del hemisferio occidental (6 niños por mujer); se prevé que su población actual de aproximadamente 7,4 millones de habitantes aumente a un nivel de más de 8 millones para el año 2000; ello impondrá fuertes presiones sobre su sistema de salud, que ya es deficiente. Los servicios de atención

primaria de salud cubren apenas un 60% de la población; la calidad de dichos servicios es baja y la extensión de la desnutrición y de las enfermedades contagiosas es alarmante. El sector educativo se caracteriza por una cobertura baja, un acceso inequitativo y un bajo nivel de eficiencia.

- 1.4 El Gobierno de Haití encara la prueba de mantener el orden democrático al mismo tiempo que sienta las bases de un crecimiento económico sostenido y de la equidad social. Una de las estrategias a mediano plazo del gobierno es la formulación de una política social que contribuya a reducir la pobreza y conduzca a conformar una fuerza laboral saludable, educada y flexible que pueda adaptarse a condiciones económicas dinámicas. En lo que respecta a la pobreza y a los sectores sociales, las medidas a ser adoptadas requerirán una reasignación importante de recursos a fin de aumentar el financiamiento, entre otros, de los sectores de la salud, educación y nutrición.
- 1.5 Si continúa la estabilidad política y se adopta un programa sólido de reforma macroeconómica, probablemente se producirá una corriente confiable de apoyo proveniente de gobiernos y entidades donantes. Por lo tanto, se prevé que durante el período 1996-1998, los donantes internacionales aportarán la mayor parte del apoyo financiero que requiere el país a fin de realizar inversiones públicas para rehabilitar, modernizar y realzar la infraestructura y mejorar la prestación de servicios.

B. El subsector de la educación básica

1. Cobertura y equidad

- 1.6 El artículo 33 de la Constitución de Haití de 1834 declara que "la instrucción primaria es gratuita y obligatoria". Todas las constituciones subsiguientes han incluido ese noble objetivo. "Durante su independencia (1804), Haití no contaba con escuelas; pero en comparación con otros países en desarrollo similares, gradualmente pasó a tener una de las tasas más altas de matriculación en escuelas primarias" ^{1/}. A pesar de estos ideales, el nivel de instrucción de su población es uno de los más bajos de la región. Las familias haitianas pagan una proporción mucho más alta del costo de educación de sus hijos que otros padres del continente, y quizá hasta del mundo; por lo tanto, aunque se calcula que el gasto público en la educación es de aproximadamente 2% del PIB ^{2/}, el volumen total de gastos en la educación es de casi 14%.

^{1/} Political Economy in Haití: The Drama of Survival. Fass S. Transaction Publishers, New Brunswick, 1988.

^{2/} Diagnosticque Global du Secteur d'Éducation d'Haiti. Research Triangle Institute / Academy for Educational Development, 1995.

Cuadro 1.1 Proyecciones sobre la población de edad escolar

POBLACIÓN	1990	1995	2000	2005
Total	6.486.047	7.180.294	7.958.964	8.821.709
Edad escolar (5-11 años)	884.700	967.000	1.057.400	1.156.000
Edad escolar (% de la pob.)	14%	13%	13%	13%

- 1.7 La población de edad escolar primaria está aumentando y, como se observa en el Cuadro 1.1, el coeficiente de dependencia no mejorará significativamente en un futuro cercano. Aunque, aparentemente, la matriculación en las escuelas primarias es de más de 920.00 alumnos (como se observa en la línea 3 del Cuadro 1.2), en realidad dicha cifra representa solo el 50% de ese grupo de edad. La edad de aproximadamente la mitad de los niños que cursan estudios de primaria es mayor que la que corresponde a su grado. La tasa de alfabetismo de los adultos es de aproximadamente 35%. El país no tiene suficiente espacio escolar ni una infraestructura legal adecuada para obligar a los padres a educar a sus hijos; asimismo, en la actualidad, el estado solo tiene los recursos suficientes para ofrecer educación gratuita a una minoría insignificante de los niños.

Cuadro 1.2 Composición por edad de la matriculación en escuelas primarias 1991/1992

EDAD	VARONES	NIÑAS	TOTAL	% NIÑAS
5-11 (1)	219.481	225.055	444.536	46%
12-18+ (2)	260.229	221.458	481.757	50%
Total(1+2)	479.780	446.413	926.293	48%
% Edad superior al promedio (2/1)	118,6%	98,4%	108,37%	
(Fuente: Annuaire statistique 1987-1992 de la DPCE)				

- 1.8 En el sistema educativo de Haití predomina la enseñanza privada (tanto en lo que respecta al servicio mismo como a su financiamiento). Como resultado del reciente crecimiento del sector privado, aproximadamente 90% de todos los niños de edad preescolar (85% de los alumnos en escuelas primarias y 83% del nivel

secundario) asiste actualmente a instituciones privadas. Hay tres tipos principales de instituciones privadas, a saber, las que pertenecen a las iglesias protestante y católica, y las del sector secular; en el subsector de la escuela primaria, administran aproximadamente 8.000 escuelas, tienen una matriculación de más de un millón de alumnos, comprenden 42.800 grupos de clases en 21.100 aulas y emplean 30.300 maestros. La distribución de las escuelas privadas por patrocinador y ubicación figura en el Cuadro 1.3 que aparece a continuación 3/.

Cuadro 1.3 Distribución de las escuelas por pertenencia y ubicación 1993/4

PATROCINADOR	URBANAS	RURALES	BARRIOS MARGINALES	TOTAL
IGLESIA CATÓLICA	287	839	30	1.156
IGLESIAS PROTESTANTES	700	2.634	133	3.467
SEculares	1.032	2.048	279	3.359
SIN RESPUESTA	sr	sr	sr	418
TOTAL	2.019	5.521	442	8.400

- 1.9 La estructura escolar y la terminología que se usa para describirla difieren sensiblemente de las usadas en la mayoría de los otros países miembros e, inclusive dentro del país, hay diferencias según a quién pertenezca la escuela, que ésta sea urbana o rural y según su grado de participación en la reforma educacional de 1982 a que se hace referencia más adelante. En circunstancias ideales, la educación del niño comienza con un programa de enseñanza preescolar de varios años, a partir de los tres o cuatro años de edad. A éste sigue el primer ciclo de enseñanza obligatoria, de cuatro años, que se inicia a los seis o siete años de edad, con el propósito de alfabetizar en creole a los alumnos de las escuelas reformadas. A este ciclo sigue uno de dos años con objeto de alfabetizar en francés. Finalmente sobreviene un ciclo de tres años, dividido en ciclo general o ciclo técnico y profesional, que completa la educación básica o "éducation fondamentale". Al cabo de los nueve años que suman estos ciclos, un grupo escogido de educandos puede ingresar a una de estas cuatro ramas: la escuela normal para la formación de docentes y acceso al empleo como maestros; el liceo

3/ Annuaire Statistique des Écoles Primaires Privées, (1993-94). Agosto de 1994. FONHEP. Puerto Príncipe.

clásico que conduce a un bachillerato general y es probablemente la vía de acceso a la universidad; el liceo técnico, que también concluye con un bachillerato y el probable acceso a una institución de estudios técnicos superiores; o la escuela profesional, que lleva directamente al empleo. Para las personas de 12 años o más, un sistema de educación y capacitación profesional no formal tiene por objeto conducir al empleo. Dentro de cada ciclo, cada año tiene un nombre específico y, así, los grados 1 y 2 se llaman "curso preparatorio I y II", los grados 3 y 4 son los "cursos elementales I y II" y los grados 5 y 6 se denominan "cursos medios I y II".

- 1.10 En el ciclo primario, las clases comienzan entre las siete y media y las ocho de la mañana, y finalizan entre las doce y media y la una y media de la tarde, lo que rinde una asistencia media de cuatro y media a cinco horas por día, por espacio de aproximadamente 170 días por año. En la práctica, las llegadas tardías y salidas anticipadas, debidas a la sed y al hambre que la escuela no puede aplacar, acortan la jornada escolar. Además, el número de días de clase se reduce debido a feriados imprevistos y a perturbaciones de origen político, climático y de otra índole. Por ende, el número previsto de 800 horas de clase por año, que ya es menor que la norma mundial de 1.000 horas anuales, se reduce aún más, a apenas 400 ó 500 horas por año. El contenido de la enseñanza depende en gran medida del azar.
- 1.11 Cabe destacar que solo 2.740 escuelas (o sea 34%) ofrecen el ciclo completo de seis años que conduce a la alfabetización en francés, y otras 1.500 (o sea 19%) ofrecen el ciclo de cuatro años que conduce a la alfabetización en creole.
- 1.12 En los años ochenta se registró un rápido crecimiento del número de escuelas rurales y en *bidonvilles* (barrios marginales), muchas de pésima calidad. Dicho crecimiento se debió en parte a que el gobierno no estaba suministrando enseñanza escolar. Desde agosto de 1986, la Fundación de Haití para la Enseñanza Privada (FONHEP) ha tratado de fijar ciertas normas rectoras (que normalmente son establecidas por los gobiernos o por organismos especializados en el campo de la educación) para las escuelas privadas. Entre estas normas se encuentran: exámenes sencillos para verificar los conocimientos de los maestros y alumnos, recomendaciones sobre los programas de estudio y los libros de texto, y algún tipo de sistema de reconocimiento/acreditación. Debido a la falta de autoridad legal y a los altos niveles de ignorancia por parte de los padres, lo único que puede hacer el sistema es orientar a la FONHEP y al gobierno sobre qué escuelas merecen ser respaldadas. La FONHEP ha realizado programas de diagnóstico sobre las necesidades de capacitación, ha organizado programas de formación para los maestros, directores y supervisores (*journées pédagogiques*), y ha logrado recaudar fondos del exterior para mejorar la calidad de las escuelas privadas. Asimismo, como resultado de lo que ha aprendido por medio de sus propias evaluaciones periódicas y del diagnóstico

reciente que llevó a cabo sobre el Plan Nacional de Educación (PNE), podrán mejorarse las actividades futuras de capacitación, incluidas las que se financiarán por medio de la presente operación.

- 1.13 En la mayoría de los países, el acceso a la educación se mide en función de su cobertura y, para las zonas remotas y rurales de Haití, ese también es el caso. El 70% de la población vive en las zonas rurales del país; los campesinos viven en propiedades pequeñas y dispersas de menos de tres acres de superficie. El motivo histórico de esta situación incluye el temor que tienen los campesinos a perder sus propiedades (lo que los ata a sus parcelas), un sistema patrimonial de partición basado en el código napoleónico, en el que la tierra se distribuye en partes iguales entre sus hijos (en vez de imperar el sistema de "primogenitura", que mantiene la integridad de la propiedad y, por lo tanto, dispersa a la familia) y un sistema social y político de naturaleza extractiva que promueve el aislamiento. El crecimiento rápido y reciente de la cobertura educacional se debe a las actividades de las organizaciones voluntarias privadas y de las escuelas seculares. Con frecuencia, las familias pobres, deseosas de mejorar la suerte de sus hijos, gastan sus pocos recursos en escuelas totalmente inadecuadas. La rápida tasa de crecimiento demográfico que muestra el Cuadro 1.4, tanto a nivel rural como urbano, también constituye un obstáculo al acceso a las escuelas por parte de los niños.

Cuadro 1.4 Proyecciones demográficas 1990-2005

Año Población	1990	1995	2000	2005
Urbana	1.920.829	2.338.843	2.835.433	3.417.549
Rural	4.565.218	4.841.451	5.123.531	5.404.160
Total	6.486.047	7.180.294	7.958.964	8.821.709
Fuente: RTI, IHSI				

- 1.14 El problema del acceso escolar en Haití comprende tres dimensiones adicionales: en primer lugar, muchas de las familias más pobres no están en condiciones de pagar el costo privado (directo o indirecto) de la escolaridad. El gobierno calcula que un millón de niños de 6 a 12 años de edad, no están matriculados en escuelas debido a que sus familias no están en condiciones de atender el costo directo de la asistencia escolar o, en las zonas rurales, no pueden soportar el costo de oportunidad que significa renunciar a la contribución de la mano de obra de sus hijos al ingreso familiar.

- 1.15 Una respuesta a la pobreza familiar ha sido la creación de una organización denominada *Fonds de Parrainage National* (FPN) que canaliza fondos a escuelas privadas para saldar la matrícula de las familias pobres que no pueden pagarla. El FPN ha calculado que el costo de su patrocinio es de 1.000 gourdes por año; el volumen de su donación anual depende de la matrícula escolar promedio cobrada por un conjunto de escuelas privadas, y se fija periódicamente (actualmente es de G800 por año, monto máximo que pueden recibir las escuelas). Las escuelas que cuestan más de G800 solo reciben la beca, mientras que aquellas cuyo costo es menor solo reciben la cantidad que cobran, evitando así una inflación en el costo de las matrículas. El FPN utiliza el saldo, G200, para sus gastos administrativos generales y para sufragar otros costos tales como la selección de los alumnos, las solicitudes de admisión, la supervisión de las escuelas, la supervisión de los alumnos, la administración de los pagos mensuales a las escuelas, publicidad y auditorías anuales por una firma independiente.
- 1.16 Las escuelas tienen que dar a conocer el programa y atender los criterios de eficiencia fijados por el FPN. Deben identificar a los niños pobres que se han desempeñado bien académicamente y alentar a los padres a que pidan fondos al FPN. Una vez aprobada la solicitud, el FPN inscribe al niño en un registro computadorizado para poder seguir su progreso y su asistencia escolar durante el año. El FPN lleva registros sobre el rendimiento de todos los niños que patrocina. Requiere la participación de por lo menos dos escuelas por departamento, pero prefiere que sean unas veinte. Produce listas de alumnos y brinda uno de los pocos cálculos que mide periódicamente el rendimiento escolar de los alumnos y, aunque sea indirectamente, la calidad de las escuelas.
- 1.17 A fin de tener derecho a recibir fondos, las escuelas deben participar en una competencia regional a nivel del departamento al que pertenecen; solo se seleccionan las escuelas que hayan recibido la clasificación más alta. Los criterios que se aplican para juzgar a las escuelas que forman parte de la competencia son los siguientes: el historial académico de la escuela (en función del éxito de sus alumnos en los exámenes y al final del segundo ciclo de la enseñanza primaria); el costo de su matrícula (se excluyen las escuelas de costo muy alto); la antigüedad de la escuela (se excluyen las escuelas muy recientes que probablemente duren poco tiempo); si la escuela cuenta con las licencias correspondientes o no; la calidad, competencia y experiencia de sus maestros; y la ubicación de la escuela (las escuelas más aisladas son objeto de una mayor ponderación).
- 1.18 Entre los criterios utilizados para seleccionar a los niños se encuentran los siguientes: la pobreza de sus padres; si su edad es mayor que la edad promedio para su grado (por motivos principalmente no académicos); o si están por entrar al grado IV (*CE 1*) o al grado VI (*CM 2*). Uno de los objetivos explícitos del FPN es evitar la discriminación entre los varones y las niñas en las escuelas;

por lo tanto, el FPN ajustará la asignación fijada por el presente proyecto a fin de contrarrestar cualquier discriminación tácita o abierta (medida en base a los datos de matriculación locales) contra con las niñas. El FNP limita el porcentaje de alumnos en cada escuela.

- 1.19 Los particulares, los haitianos expatriados, así como una serie de organizaciones, patrocinan a niños por intermedio del FPN. Con la ayuda de UNICEF, el FPN recientemente recaudó un volumen considerable de fondos en Alemania. Sin embargo, a pesar de su buen trabajo, el FNP puede financiar solo un número pequeño de niños cada año; por lo tanto, tiene que orientarse hacia los niños más pobres, limitar su patrocinio a los que ya estén matriculados en las escuelas y muestren la mayor probabilidad de éxito, y tratar de ampliar su base de donantes. Es poco probable que en un futuro previsible el FPN pueda pagar la matrícula de los niños que no estén matriculados en las escuelas, porque serían demasiados.
- 1.20 Otro problema de acceso es la calidad sumamente baja de la educación disponible para los pobres: la educación de muchos niños haitianos es más bien nominal, siendo sus manifestaciones principales el uso simbólico del uniforme escolar y la asistencia cotidiana a un edificio denominado escuela. Como resultado de la falta de libros de texto, de docentes capacitados y de un programa de estudios de alcance nacional, el desarrollo cognoscitivo que logran se debe más a su proceso de maduración y a la interacción con sus condiscípulos, que a las características pedagógicas de la institución escolar.
- 1.21 En tercer lugar, aun cuando inviertan en la educación de sus hijos, los pobres se enfrentan a una carga adicional, a saber, la probabilidad de que sus hijos tengan que repetir el año. Esto produce costos adicionales y conduce a la deserción escolar antes de que alcancen un nivel de alfabetismo irreversible, sea en creole o en francés.

2. Calidad - Eficiencia interna y externa

- 1.22 En general, tanto la educación pública como privada, es de mala calidad, aunque las escuelas que se encuentran en el tope y en el fondo de esta clasificación son privadas. En lo que se refiere a la calidad, las escuelas públicas se encuentran en un punto intermedio. Tanto en las ciudades como en los pueblos hay escuelas de alta calidad y alto costo, y escuelas con fines de lucro ("*écoles borlettes*"), avaras y de baja calidad. En las zonas rurales y en las zonas urbanas muy pobres existen escuelas administradas por las iglesias o las ONG y las comunidades; su calidad varía según su misión y su acceso a recursos ajenos a sus comunidades. La ventaja principal para muchos de los niños pobres que asisten a escuelas de mala calidad patrocinadas por las iglesias o las ONG es que instituciones de caridad extranjeras y locales suministran la comida. Esto compensa los costos obligatorios de la asistencia escolar

(inscripción, exámenes, tarjetas de identidad, uniformes, zapatos y, en algunos casos, transporte). Las escuelas públicas también cobran matrícula y exigen la compra de libros de texto, materiales, uniformes y zapatos.

- 1.23 Reina el fracaso académico y las tasas de deserción escolar y de repetición son sumamente altas. Solo un tercio de los niños que entran a la escuela primaria completan el ciclo escolar. La tasa de repetición alcanzó un nivel promedio de 13% durante el período 1980-1988, y la tasa de abandono escolar fue aun más alta. Muchos niños que no logran pasar de un grado a otro en una escuela privada se transfieren a otra con normas menos rigurosas, progresando así desde el punto de vista administrativo pero no cognoscitivo. Se sabe poco del alcance de este fenómeno; tampoco se sabe mucho sobre los criterios de pasaje de grado aplicados por las escuelas privadas, ni si el sector privado utiliza el pasaje y la repetición como estrategias de recaudación de ingresos. Se calcula que la edad del 89% de los niños que asiste al último año de la escuela primaria es superior (un promedio de 15,3 años de edad) a la normal, que es de 12 años. Debido a la estructura del ciclo educativo, la deserción escolar antes y después de concluir el cuarto y sexto años del ciclo constituye una ineficiencia crítica.
- 1.24 La eficiencia externa es baja. En general, los programas escolares se orientan hacia la admisión universitaria, aunque solo el 14% de la población escolar está inscrito en escuelas secundarias, y menos del 1% de los niños que entran a la escuela primaria llegan a cursar estudios universitarios. El programa escolar es más apropiado para la Francia del siglo XIX que para la América del siglo XX. En vez de implantar una educación de masas para su población de pocos recursos, la evolución del sistema educativo haitiano se ha basado en la ampliación de la educación elitista "...en la tradición francesa, cuyo propósito era producir esclarecimiento, intelectualidad y cultura para individuos que no tenían otro medio de adquirirlos.... la educación era un medio gracias al cual se alcanzaba el objetivo de no tener que ganarse la vida realizando trabajos manuales" 4/.
- 1.25 La estructura tripartita del sector privado (que comprende iglesias, instituciones de caridad y charlatanes, cada uno con su propia visión limitada y singular del mundo y de los propósitos de la educación), se parece al mercado educativo sumamente imperfecto que imperó en la Inglaterra del siglo XIX, antes de que la intervención del estado produjera cierto sentido de propósito, orden y equidad en la educación popular.

4/ Fass S M op cit.

3. Análisis de las causas

- 1.26 Existen múltiples motivos de los problemas de la educación en Haití, pero pueden dividirse en cuatro categorías generales: primero, las deficiencias del estado como proveedor. El apoyo estatal a la educación es escaso, se ha prestado poca atención a la planificación, y existe poca competencia en los ámbitos de la planificación y administración. Rara vez se han formulado normas con relación a las materias, las escuelas, los docentes, los libros de texto y los exámenes y, en general, se hace caso omiso de los reglamentos y normas que sí existen. Asimismo, hay una falta de supervisión escolar y de medidas objetivas del rendimiento escolar. El país no cuenta con un marco funcional y de cumplimiento que rija a las escuelas privadas. Asimismo, se ha difundido el hábito de dar acceso a buenas escuelas a cambio de lealtades políticas o como pago por favores recibidos.
- 1.27 El segundo motivo del bajo nivel de educación es la pobreza pública y privada generalizada, que limita considerablemente la disponibilidad de recursos escolares. "... tradicionalmente, el estado haitiano ha intervenido en la economía solo para extraer dinero" 5/. El gasto público en la educación representa menos del 2% del PIB de Haití (de por sí, el PIB de Haití es bajo en comparación con el de otros países) y aproximadamente 20% del volumen total de gastos públicos, y ese bajo nivel de gasto público también es sumamente inequitativo. El gasto público por estudiante a nivel universitario es veinte veces mayor que el gasto público por alumno de la escuela primaria. 6/ La asignación de gastos públicos es ineficiente: se calcula que en 1988-89, el costo per cápita de las escuelas públicas primarias era de US\$71,90. De esa suma, se utilizaba US\$69,70 para pagar el sueldo de los maestros, y el monto restante, US\$2,20, se dedicaba a todos los demás costos de operación. 7/ Teniendo presente que el nivel de educación y competencia de los docentes de Haití es bajo, que el coeficiente alumnos/maestros es alto, que existe una gran dependencia de la transmisión oral de los acontecimientos resultante en parte del bajo nivel de gastos en operaciones, (de US\$2,20 por año), y dado que la capacidad lingüística de los alumnos y su capacidad retentiva probablemente sean limitadas, cabe concluir que la enseñanza probablemente se limita a impartir nociones cognoscitivas de bajo nivel y que impera un nivel de éxito escolar sumamente bajo.
- 1.28 Aparte del problema de bajos ingresos familiares, que limitan directamente la capacidad de las familias para adquirir servicios

5/ Haití: The Failure of Politics Weinstein B y Segal A Preager, Nueva York 1992.

6/ Estimados del Banco Mundial LATHR, 1980.

7/ Analyse Économique et Financière du Secteur de l'Éducation en République d'Haiti, Bourdon J. y Perrot J. Universidad de Bourgogne, MENJS, PNUD y UNESCO. Octubre de 1990.

educativos, las malas condiciones sociales producen niños que no están en condiciones de extraer un beneficio máximo de la educación. Los padres analfabetos, la falta de materiales de lectura en el hogar, la falta de luz, las deficiencias oculares generalizadas, la mala nutrición, los episodios esporádicos de enfermedades y los trastornos crónicos que conducen a una disminución de la capacidad retentiva reducen las oportunidades de aprendizaje de los niños, aun cuando estén matriculados en las escuelas.

- 1.29 Otro motivo de ineficiencia es el bajo nivel de asistencia escolar, resultante de los problemas monetarios de las familias y del hecho de que muchos niños trabajan. El año escolar va del 1 de octubre al 1 de junio, pero para muchas familias rurales es en enero que existe la mayor disponibilidad de dinero. Muchos niños entran tarde a la escuela y, por lo tanto, las matrículas se perciben con cierta demora. Asimismo, los feriados escolares no coinciden con la época en que la demanda de mano de obra agrícola familiar está en su punto máximo. (En la República Dominicana, en cambio, el año escolar se determina según el lugar donde se encuentre la escuela; como consecuencia, los niños pueden ayudar a sus familias en las épocas de cosecha sin faltar a la escuela.)
- 1.30 Los problemas educativos de Haití se ven agravados por un tercer conjunto de factores relacionados con el aislamiento cultural y político del país. Haití es, en principio, un país de habla francesa en un hemisferio en el que predominan los países de habla inglesa y española y, como consecuencia, se encuentra en un recodo filosófico. Asimismo, los programas de estudio apenas han absorbido influencias pedagógicas tales como el aprendizaje concentrado en el niño, la educación basada en problemas y temas, los estudios integrados, etc.
- 1.31 A pesar de que el uso del creole ha servido para popularizar la educación y, por lo tanto, ha realizado aunque solo sea un aspecto de la eficiencia, al mismo tiempo ha producido desventajas de escala en otros aspectos, por ejemplo en la elaboración de materiales educativos, cursos, exámenes, etc. ya que el país tiene que hacer todo esto por sí solo en vez de formar parte de un consorcio regional. El acceso a materiales de referencia y a textos básicos se ve limitado por la necesidad de reproducirlos en creole y, aunque Haití cuenta con un número impresionante de casas editoriales para un país de su tamaño, es difícil producir localmente los recursos que requiere todo un sistema escolar. En lo que respecta a los aspectos sociales, si el sistema de educación de las masas no logra producir el bilingüismo con el francés (o el trilingüismo con el inglés o español), la escolaridad continuará siendo causa de divisiones sociales en vez de remediarlas.
- 1.32 Uno de los resultados más marcados de estos defectos estructurales es la mala calidad de los maestros y de los directores de escuela. En general, su nivel de educación, su formación profesional (solo un 15% de los docentes han sido capacitado como tales), sus sueldos

y sus oportunidades de adiestramiento en el trabajo son magros. La supervisión que reciben en las aulas es escasa, no evalúan el desempeño de los alumnos, no han participado en la formulación del programa de estudios y de los materiales de instrucción (o no han sido capacitados en cuanto a su uso), no cuentan con materiales de referencia y con ayudas visuales, y sus alumnos no cuentan con libros de texto y materiales. Por último, las instalaciones escolares en las que trabajan son de mala calidad. Teniendo presente la importancia del docente para el sistema, y el efecto positivo que tiene un buen director sobre el funcionamiento de la escuela y su integración en la comunidad, el mejoramiento de estas dos profesiones es, al mismo tiempo, una necesidad urgente y una meta a largo plazo.

- 1.33 La FONHEP, con apoyo externo, ha emprendido un programa integral de capacitación para el sector privado, y el Banco Mundial ya ha realizado programas de formación de docentes. Sin embargo, ambos programas hicieron hincapié en el tipo de capacitación que contribuye a la elaboración de programas de estudios modificados, pero no probados. Éstos solo han sido adoptados por la mitad de las escuelas (véase la descripción más adelante) y, como consecuencia, muchos maestros necesitados se han visto excluidos de estas actividades de capacitación. Asimismo, cabe destacar que debido a la falta de programas de estudios bien formulados, de textos y materiales didácticos uniformes y aprobados, y de procedimientos de evaluación validados, ha adquirido realce la función que desempeña el docente en el rendimiento escolar de los alumnos.
- 1.34 Los problemas se han visto intensificados por una gestión deficiente del sector. No se ha definido muy bien la relación que debe existir entre el Ministerio y las instituciones de educación privadas. El Ministerio no cuenta con la capacidad e influencia necesarias para diseñar, planificar y poner en marcha políticas y programas sectoriales de manera eficaz. Asimismo, carece del equipo y los materiales necesarios para desempeñar las funciones básicas de gestión y planificación. En general, el personal que cumple las funciones de planificación y gestión en los departamentos centrales y locales está constituido por ex docentes, que no necesariamente tienen las aptitudes pertinentes. Lo mismo ocurre con los supervisores docentes (*moniteurs*).
- 1.35 Las lecciones derivadas de reformas pasadas no son concluyentes. La reforma de la educación básica que se inició en 1982 se ejecutó solo parcialmente y, como resultado, no hay coherencia entre la estructura de los ciclos escolares, los programas de estudio y el uso del creole como idioma de enseñanza. No se ha observado diferencia alguna entre el rendimiento académico de los estudiantes de las escuelas que fueron objeto de reformas y de las que no lo fueron. En general, la política del Gobierno de Haití, con la ayuda de entidades financieras multilaterales y bilaterales, ha sido de solo ofrecer apoyo a las escuelas que han participado en el proceso de reforma. Convendría volver a examinar la estrategia de

reforma antes de realizar inversiones nuevas e importantes en el ámbito de la educación.

- 1.36 En la actualidad, la USAID, junto con la UNESCO y el UNICEF, están ayudando al Ministerio de Educación Nacional, Juventud y Deportes (MENJS) a formular un plan nacional de educación cuyo objetivo es definir estrategias y directrices de naturaleza operativa, a fin de orientar el sistema educativo de Haití hacia el mediano y largo plazo y establecer mecanismos concretos destinados a atender las necesidades de aprendizaje básicas de la población. Una queja crónica de los donantes es la falta de una visión a largo plazo en lo que respecta a la educación. Los planes anteriores han sido excesivamente ambiciosos, no han sido estudiados lo suficiente y se han introducido sin realizar una consulta general a nivel del público. Es evidente que antes de realizar cualquier inversión de envergadura en la educación, será preciso formular un plan nacional de educación. El contenido del plan y el programa de inversiones que se requiere para ponerlo en marcha exigen mucha coordinación entre los donantes, así como su compromiso a largo plazo. Mientras tanto, dada la importante función desempeñada por la educación en el restablecimiento de la democracia en Haití, existe una necesidad acuciante de mantener el impulso adquirido por las actividades de mejora educativa y ampliar la participación.

C. Estrategia del Banco: programa de préstamos para Haití

- 1.37 Cuando el Banco suspendió sus operaciones en Haití en 1991 (como respuesta al embargo impuesto por las Naciones Unidas y la OEA), había concedido a ese país 34 préstamos por un volumen total de US\$356 millones. Para finales de 1991, los desembolsos habían alcanzado un total de US\$223 millones, quedando US\$132 millones en recursos no desembolsados y congelados. Los préstamos se reactivaron en el mes de febrero de 1995, y en la actualidad se están ejecutando 13 préstamos por un monto total de US\$250,9 millones, de los cuales se han desembolsado US\$60,8 millones.
- 1.38 Hasta la fecha, la participación del BID en el sector de la educación ha sido relativamente pequeña. Se han aprobado dos préstamos: el primero es el 508/SF-HA, aprobado en 1977 por un monto de US\$9,6 millones, acompañado de un programa paralelo de cooperación técnica de US\$1,3 millón, destinado a mejorar la educación rural en Haití; y el préstamo 774/SF-HA, aprobado en 1985 por un monto de US\$11,5 millones, acompañado de un programa paralelo de cooperación técnica no reembolsable por un valor de US\$1,5 millón, destinado a la expansión y mejoramiento del sistema de enseñanza primaria y normal del país. El Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), préstamo 854/SF-HA aprobado en 1991, ha brindado fondos para la rehabilitación de las escuelas primarias existentes.
- 1.39 Se está preparando un proyecto destinado a mejorar la eficiencia y equidad de las actividades de capacitación técnica y profesional. El perfil ambiental y el perfil II se aprobaron en 1991. La

preparación inicial así como la evaluación se realizaron con el apoyo financiero del Gobierno del Canadá. A la luz de los cambios recientes, y con miras a integrar la estrategia a largo plazo de este nivel educativo con la nueva estrategia global de desarrollo educativo, el equipo técnico está actualizando su evaluación. El valor previsto del proyecto será de aproximadamente US\$10 millones.

- 1.40 De acuerdo con la estrategia del Banco para Haití, se dedicará una parte considerable de la asignación del FOE para Haití a los sectores sociales, conforme al mandato del Octavo Aumento General de Recursos. El Banco desempeñará un papel importante en la educación, adoptando un enfoque a largo plazo tendiente a mejorar la calidad y la equidad, mejorar el acceso, fortalecer la gestión, reforzar las instituciones, fijar normas para todos los niveles educativos y garantizar la sustentabilidad a largo plazo del sistema y, en ese sentido, está conceptuando un proyecto nuevo que considera el desarrollo a largo plazo de la educación sobre la base de las necesidades reflejadas en el plan nacional de educación.

D. Participación de otros organismos internacionales

- 1.41 Las actividades del Banco Mundial en el sector educacional de Haití incluyen el financiamiento parcial de cuatro proyectos para la construcción y dotación de equipo de escuelas primarias (rurales y urbanas), escuelas normales para maestros de primaria, escuelas secundarias técnicas, centros de formación profesional y una escuela de formación para la agricultura. Asimismo, ha brindado asistencia para promover el alfabetismo funcional de los adultos y de los jóvenes que han abandonado los estudios de escuela primaria, mejorar la planificación, administración y supervisión educativas, realizar actividades de capacitación de los docentes en el trabajo, y prestar apoyo a la implantación de la reforma educacional.
- 1.42 Previo al golpe de estado, el Banco Mundial había preparado, evaluado y aprobado su Quinto Programa de Educación, cuyo objetivo era contribuir a la definición de una política de desarrollo sectorial sostenible y mejorar la educación primaria mediante la capacitación de maestros, el suministro de libros de texto y la rehabilitación de las escuelas. El crédito nunca entró en vigor y se canceló en 1993.
- 1.43 La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en cooperación con el programa CARE, también ha brindado fondos a Haití para el ámbito de la educación, sobre todo para la realización de programas de capacitación de trabajadores no calificados y semicalificados, programas de alfabetización, rehabilitación de centros preescolares, el financiamiento de almuerzos escolares y la instalación de cocinas; asimismo, ha brindado respaldo a la educación primaria rural mediante la reparación, el reequipamiento y el suministro de materiales a escuelas primarias rurales privadas, y para fines de alfabetización. En la actualidad, junto con la UNESCO, está ayudando al Ministerio a

formular el plan nacional de educación. La Unión Europea también ayudará en esta iniciativa mediante los servicios de un consultor que trabajará en la integración final del plan.

1.44 Los gobiernos de Francia y Canadá, por intermedio del Gobierno de Haití y de las ONG, han brindado y continúan brindando apoyo para la rehabilitación de las escuelas primarias y secundarias. La UNESCO ha suministrado fondos para programas de educación no formal, de alfabetización y, en menor medida, para fortalecer el Ministerio. El UNICEF ha brindado ayuda para actividades de educación básica de los niños que se encuentran en situación difícil, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo ha hecho mediante programas de becas, alfabetización y educación.

II. EL PROGRAMA: COSTO Y FINANCIAMIENTO

A. Objetivos del programa

1. Definición

- 2.1 El sector de la educación en Haití se enfrenta a enormes problemas estructurales y de recursos que exigen un compromiso consolidado de fondos y un esfuerzo intelectual a largo plazo, así como un inventario de proyectos cuidadosamente planificado. El alcance del presente proyecto es limitado, tanto en lo que se refiere al aspecto del tiempo como a los objetivos. Es compatible con las necesidades y objetivos a largo plazo, pero constituye una medida temporal destinada a complementar y consolidar los logros alcanzados por el préstamo 774/SF-HA del BID. El objetivo es cerciorarse de que la educación se convierta en un baluarte de la democracia, al mismo tiempo que se completa la preparación del proceso consultivo y de difusión que requiere el nuevo Plan Nacional de Educación. Aunque el proyecto se concentrará en los grupos más pobres de la población escolar, cabe destacar que debido a los métodos de selección que existen actualmente en Haití, es difícil llevar a cabo el ejercicio de identificación que se ha realizado en otros lugares (en el cual se excluye de los beneficios del proyecto a la población en mejores condiciones económicas). Asimismo, los niños más pobres del país no podrán constituir el foco de métodos educativos convencionales hasta que no asistan a la escuela, y una ampliación de la cobertura de esa naturaleza requiere la inversión de un volumen enorme de recursos.
- 2.2 Los objetivos del programa son mejorar la eficiencia interna de las escuelas existentes y promover la equidad en el ciclo básico de la educación primaria, mediante un aumento del nivel al que llega la mayor parte de los alumnos desfavorecidos.

B. Componentes del programa

- 2.3 El programa consiste en cuatro componentes:
- a. El suministro de becas a 80.000 niños desfavorecidos que están concluyendo el primer y segundo ciclos de la escuela primaria en escuelas privadas aprobadas y que, debido a la pobreza de sus padres, están en riesgo de abandonar la escuela en los dos años decisivos del ciclo, a saber, los grados IV y VI.
 - b. El programa subvencionará la impresión y distribución de nuevos libros de texto para todos los estudiantes, suministrará materiales escolares gratuitos para las escuelas públicas y distribuirá materiales didácticos a los docentes del sector público.

- c. La capacitación de los docentes y de los directores y supervisores de las escuelas e instituciones de enseñanza pública y de las escuelas privadas aprobadas.
- d. La facilitación de un diálogo nacional y la promoción de la participación del público en el proceso de finalización del Plan Nacional de Educación.

C. Descripción del programa

1. Fonds de Parrainage National (US\$ 5,42 millones - 17,6%)

- 2.4 Este componente contribuye a promover la equidad y la eficiencia interna. El objetivo concreto es reducir la tasa de deserción escolar de los 80.000 niños seleccionados, alumnos de escuelas privadas, cuyas familias probablemente no pueden pagar la matrícula del año académico que va de octubre de 1995 a junio de 1996. Este componente se llevará a cabo por intermedio del Fonds de Parrainage National (FPN). El costo que financiará el proyecto será de G1.000 (\$67) por alumno 8/. Asimismo, se realizará un pago de G800 (US\$54) a las escuelas para que los alumnos seleccionados puedan sufragar el costo de la matrícula, tarjetas de identificación, manuales escolares, exámenes y otros materiales escolares.
 - 2.5 Conforme a la convicción de que un buen historial facilita la corriente de donaciones caritativas, el programa del BID también suministrará fondos para fortalecer al FPN, sobre todo en lo que respecta a la evaluación y publicidad de sus actividades y en la formulación de mecanismos destinados a atraer fuentes alternativas de financiamiento.
 - 2.6 En el sector estatal, el MENJS eximirá a los padres pobres seleccionados de pagar los costos escolares. De esa manera, el Ministerio contribuirá a facilitar la asistencia escolar de los estudiantes pobres.
2. Subvención de la impresión y distribución de libros de texto, libros escolares, manuales didácticos y materiales escolares (\$9,913 millones - 50,5%)
- 2.7 Este componente también contribuye al objetivo de promover la equidad y mejorar la eficiencia interna. El propósito concreto del componente es incrementar la cantidad y calidad del aprendizaje para los niños pobres que de otra manera no tendrían acceso a los libros de texto. También promoverá la participación de los pobres mediante la reducción de los obstáculos financieros que se interponen a la asistencia escolar.

8/ US\$1,00 = 15 gourdes

- 2.8 Casi un 50% de los alumnos no cuenta con libros de texto, porque sus padres no están en condiciones de comprarlos y el Estado no está en condiciones de suministrarlos. A fin de resolver dicho problema, el proyecto subsidiará la producción y distribución de 2,5 millones de libros de texto que luego se ofrecerán a la venta en los diez departamentos escolares por medio de los canales comerciales existentes, de depósitos administrados por la FONHEP, y del MENJS, en ediciones claramente identificadas y a un costo aproximado de 20% del costo original.
- 2.9 Asimismo, el proyecto financiará la elaboración y distribución de 45.000 guías didácticas que cubrirán todo el programa de estudios de la escuela primaria. El objetivo es mejorar el nivel cognoscitivo de los alumnos y promover una mejor calidad del aprendizaje. La distribución se realizará en los diez departamentos escolares, por intermedio de los depósitos administrados por la FONHEP y del MENJS.
- 2.10 El componente incluirá la compra de tres millones de libros de ejercicio, lápices y plumas de escribir, 200.000 cajas de tizas y 200.000 juegos de instrumentos geométricos básicos, a ser distribuidos en las escuelas aprobadas.
- 2.11 El costo de embalaje, entrega y almacenamiento se ha incluido en los costos de cada elemento del componente, y la distribución final será supervisada por un comité compuesto por inspectores escolares, supervisores pedagógicos, miembros de las asociaciones de padres y otras personas dignas de confianza. Cabe destacar que este componente financiará la compra de libros de texto para el año escolar que va de octubre de 1996 a junio de 1997, ya que los libros de texto para el año escolar que va de octubre de 1995 a junio de 1996 han sido financiados por el saldo de los fondos del préstamo original del BID destinado al mejoramiento de la educación primaria, el 774/SF-HA. Se prevé que para cuando comience el año escolar de 1997, ya se estará ejecutando un programa importante de desarrollo educativo y habrá disminuido la crisis económica y presupuestaria.
3. Formación de maestros y supervisores en el trabajo (\$3.295 millones - 16,8%)
- 2.12 El objetivo de este componente es realzar la eficiencia interna de la educación dotando a 5.800 maestros no calificados (de niños preescolares y de los primeros cuatro grados de educación primaria) de las aptitudes pedagógicas propias de un maestro certificado, aunque el programa mismo no los certificará. Una de las metas de este componente es garantizar que los maestros menos calificados y con poca experiencia ya no estén a cargo de los grados iniciales. Esa ha sido la manera de proceder hasta ahora, en la convicción errónea de que los niños de mayor edad requieren mejores maestros, cuando, en realidad, sucede lo opuesto. Las actividades de formación están orientadas al uso eficiente de los manuales didácticos y de los libros de texto. El proceso de capacitación incluye la

asistencia a un curso de dos semanas y la educación a distancia por medio de 16 módulos de ejercicio (10 para idiomas, seis para matemáticas) durante un período de 16 meses, con el complemento de 16 días de instrucción oportuna. Asimismo, el programa actualizará los conocimientos de los maestros sobre distintas materias específicas.

- 2.13 Otro medio para alcanzar el objetivo principal es la capacitación de 2.000 directores de escuelas básicas en la aplicación de métodos didácticos más modernos con relación a la supervisión y evaluación de la enseñanza y el aprendizaje, y sobre otros aspectos de la administración escolar tales como la participación comunitaria y la asignación de recursos. La duración de estas actividades de capacitación será breve, de aproximadamente una semana, y se organizará en centros regionales durante las vacaciones, seguidas por una segunda etapa que durará dos semanas. Para fines de referencia, la capacitación se verá acompañada por el suministro de un manual denominado "*Guide du directeur*".
- 2.14 Se brindará una formación profundizada a 200 instructores de maestros y a directores de escuelas normales, para dotarlos de las capacidades que requiere el programa de readiestramiento descrito más arriba, y para la capacitación anterior al servicio de los docentes nuevos.
- 2.15 A fin de establecer un nuevo nivel de profesionalismo en este campo tan descuidado de la gestión educativa, también se realizará un programa a largo plazo para aproximadamente 500 inspectores escolares y asesores pedagógicos durante un período de 900 horas. Otro objetivo es crear una capacidad local de capacitación de docentes en el trabajo. La universidad y otros organismos con experiencia reciente y probada en los programas de mejoramiento de la FONHEP realizarán las actividades de capacitación de los instructores de maestros, los supervisores e inspectores. El programa de capacitación global será precedido por un diagnóstico integral, acompañado de una evaluación formativa. La etapa de capacitación comenzará en 1995 y concluirá para 1997.

4. Apoyo a la finalización del Plan Nacional de Educación
(\$333.000 - 1,7%)

- 2.16 El apoyo al Plan Nacional de Educación aportará una contribución considerable a los objetivos de equidad y eficiencia, ya que sentará las bases para un importante programa de inversiones destinado a reformar la educación en Haití, de acuerdo con las necesidades del país. Habida cuenta del grado de desarrollo político de Haití, la elaboración del plan ha comprendido un proceso consultivo inusitado. Grupos de expertos y representantes de la sociedad civil han investigado las necesidades educacionales del país y han reflexionado sobre ellas. Sus ideas han sido sometidas a consideración de la población en reuniones comunitarias celebradas en todo el país para informar a la población y solicitar sus opiniones e

- ideas. El objetivo de esta consulta es familiarizar a todos los sectores de la sociedad con la magnitud de las necesidades y las limitaciones a las que se enfrenta el país. Asimismo, la consulta ha constituido el primer paso en el esfuerzo tendiente a lograr la participación popular en la administración de la educación. Ya que no existe una participación gubernamental a gran escala en la educación, este proceso de consulta largo y costoso parece constituir la única alternativa viable para establecer una educación democrática.
- 2.17 Debido a la falta de experiencia del país con relación al proceso (y la consiguiente escasez de cauces formales de comunicación), y como resultado de los altos niveles de analfabetismo y la falta de cobertura por parte de los medios de comunicación, se ha requerido un contacto personal considerable. Por lo tanto, el proceso de consulta ha resultado costoso. Sin embargo, el mandato del Octavo Aumento General de Recursos del BID atribuye una importancia considerable a la participación de los beneficiarios y, por consiguiente, considera que este tipo de costo merece la pena.
- 2.18 Ha habido un amplio contacto entre los grupos de expertos y grupos tales como docentes, alumnos, padres, asociaciones comunitarias, empresarios, autoridades regionales, comunidades religiosas, representantes de los departamentos, distritos y comunas, y representantes de las escuelas privadas. Los grupos de trabajo regionales considerarán temas específicos y formarán estructuras administrativas que llevarán a cabo la gestión y ejecución locales del plan. El proceso, que se inició en marzo de 1995, concluirá a principios de 1996 con la aprobación de una ley que formalizará la nueva estructura educacional.
- 2.19 Con relación a este componente, se utilizarán los fondos que restan de una donación de asistencia técnica para crear capacidades de planificación y revisión financieras para el sector educacional, sobre la base de las conclusiones de un trabajo realizado en 1991 sobre el financiamiento de la educación en Haití. Una de las tareas principales de dicho grupo será determinar la factibilidad financiera del Plan Nacional de Educación. Los términos de referencia, la estructura y los requisitos materiales que se precisan para establecer el grupo ya se han presentado a la aprobación del BID. Lo único que queda por hacer es seleccionar a los profesionales que serán capacitados y dotar de personal al grupo.
5. Estudios (US\$300.000 - 1,5%)
- 2.20 Por último, se encomendará la realización de dos estudios. Uno evaluará la función que desempeña el creole como instrumento de aprendizaje, y el problema del monolingüismo exótico en un entorno cada vez más internacional. El segundo estudio evaluará el programa de estudios y su estrategia de formulación durante el período transcurrido desde la reforma de 1982.

D. Vínculo entre la presente operación y operaciones anteriores y futuras del BID

- 2.21 Los objetivos del presente proyecto son los mismos que los del préstamo 774/SF-HA, que fue interrumpido por los acontecimientos de 1991. El aumento del volumen del presente préstamo en comparación con el original (el 774) refleja las necesidades crecientes generadas por el descuido de la educación durante el embargo, así como el interés mucho mayor que ha demostrado el gobierno actual en el ámbito de la educación. En lo que respecta a su concepto, los dos componentes principales del presente proyecto son idénticos a dos de los componentes principales del proyecto 774/SF-HA, a saber, la impresión y distribución de los libros de texto y la capacitación de los docentes. Los cambios que se han producido reflejan la experiencia adquirida durante el proceso de ejecución, y el marco institucional diferente. Cuenta, además, con dos componentes adicionales.
- 2.22 El objetivo del préstamo 774 era apoyar la reforma de 1980 mediante una expansión de la cobertura y eficiencia de la educación básica y de la capacitación básica de los docentes, sobre todo en las zonas rurales. El contenido de dicho préstamo estaba destinado a continuar el trabajo iniciado por un préstamo anterior, el 508/SF-HA. Los componentes del préstamo 774 eran los siguientes: la rehabilitación y dotación de equipo de 71 escuelas primarias y tres escuelas normales, incluida la construcción de 41 aulas de clase nuevas, las 247 ya iniciadas, la renovación de 299 aulas en condiciones precarias, la prestación de servicios sanitarios de apoyo y la construcción de 49 viviendas anexas a escuelas remotas, para docentes residentes. El FAES atenderá todos los objetivos restantes de construcción y rehabilitación de las escuelas del préstamo 774/SF-HA. El Fondo tiene un procedimiento de contratación más rápido que el del MENJS y cuenta con un mecanismo de coordinación con dicho Ministerio.
- 2.23 El proyecto de 1985 también financió 240.000 juegos de textos que serían suministrados a las escuelas para que éstas, a su vez, los prestaran a cohortes sucesivas de alumnos de los primeros cuatro grados de las escuelas rurales. También pagó el costo de 5.000 juegos de guías didácticas. Haití tenía poca experiencia en este tipo de programa de préstamo y alquiler de libros a los alumnos ya que los padres que podían pagaban por los libros. Aparentemente, el volumen de estos libros se ha reducido a un nivel muy bajo. La nueva operación funcionará por intermedio del mercado y subsidiará libros que serán vendidos a aproximadamente 20% de su precio normal. Mediante este método, los padres cuyo niños mantengan los libros en buenas condiciones podrán recuperar parte del gasto por medio de la venta de dichos textos en el mercado de libros de segunda mano.
- 2.24 Con la ayuda del Instituto Pedagógico Nacional (IPN), el préstamo SF-774 sufragó los gastos de la capacitación, viajes, subsistencia

- y materiales de instrucción para 3.000 docentes. Dicha capacitación abarcó el contenido del nuevo programa de estudios (1980) en comunicaciones, creole y francés, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales, y brindó formación sobre los métodos fundamentales de la educación primaria. Como resultado de una evaluación limitada que se hizo del proyecto, el nuevo préstamo continuará esta actividad bajo un acuerdo administrativo algo diferente. En vez de ofrecer cursos solo durante las vacaciones, el nuevo programa de formación continuará durante todo el año académico e incluirá no solo a los docentes sino también a los directores, supervisores regionales y asesores pedagógicos. De igual modo, la FONHEP y las universidades reemplazarán al IPN como proveedores principales de los servicios de capacitación.
- 2.25 Otro objetivo del préstamo 774 era mejorar la calidad de la formación de los maestros antes de su servicio, mediante la realización de actividades de capacitación y el suministro de materiales de aprendizaje para los instructores de maestros y por medio del mejoramiento de la condición material de tres escuelas normales rurales. Se está esperando los resultados de los estudios de evaluación y la celebración de las deliberaciones del equipo que está preparando el Plan Nacional de Educación, antes de realizar inversiones a largo plazo en el proceso de formación de los docentes. La capacitación de los docentes deberá formar parte del programa de desarrollo educativo nacional a largo plazo. El préstamo 774 disponía la realización de actividades de apoyo al MENJS en el ámbito de la formulación de programas de estudio pero no en el de la planificación y gestión educativas. El proyecto actual, así como una reformulación afín de la CT, respaldarán el proceso de planificación y desarrollarán la capacidad necesaria para llevar a cabo un análisis financiero y económico del sector educativo.
- 2.26 El primero de los dos componentes nuevos es el apoyo que se prestará al FPN. Mediante este componente se procurará evitar el ruinoso problema de la deserción escolar precoz, resultante de la situación de pobreza crítica provocada por el embargo económico y por el proceso de ajuste económico. A medida que mejore la economía y se obtengan otras fuentes de fondos con la ayuda del presente proyecto, se reducirá la necesidad del *Fonds de Parrainage*. El segundo componente nuevo es el apoyo que se brindará al Plan Nacional de Educación. Es un componente adicional pequeño, mediante el cual el Gobierno de Haití podrá coordinar de manera más eficaz la asistencia destinada a la educación de los niños haitianos.
- 2.27 Asimismo, se prevé que una vez finalizado el presente programa, dos importantes actividades adicionales del BID en el sector educacional estarán siendo ejecutadas o estarán listas para su ejecución. En primer lugar, el proyecto de educación y formación técnica y profesional, que se prepara actualmente con la ayuda del Consorcio Intercolegial para el Desarrollo en la Educación, CIDE (de Canadá),

mejorará la eficiencia operativa y la capacidad de reacción en el mercado del subsector de educación técnica y profesional. En segundo lugar, el PNE (cuya preparación respalda el presente proyecto) ya habrá sido convenido y se habrá obtenido el apoyo necesario por parte de los donantes para iniciar la estrategia a largo plazo destinada a rehabilitar todo el sistema de educación formal.

E. Costos del proyecto

- 2.28 Se ha calculado que el costo total del proyecto alcanzará un monto equivalente a US\$19,6 millones, de los cuales el BID financiará US\$17,6 millones. Dichos fondos (90% del costo total) provendrán del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) del BID. Los recursos del Banco se transferirán al Gobierno de Haití, a una cuenta especial abierta en el *Banque de la République d'Haiti*. UNICEF, el Gobierno de Haití y el FPN suministrarán el equivalente a US\$2 millones (10% del costo total). A continuación figura un resumen del costo total estimado del programa.

Cuadro 2.1 Costos del proyecto
(miles de US\$)

CATEGORÍAS	FOE	CONTRA- PARTIDA LOCAL	TOTAL	%
1.0 Costos directos	<u>16.508</u>	<u>1.985</u>	<u>18.493</u>	<u>94,2</u>
1.1 Fonds de Parrainage National	3.435	1.985	5.420	27,6
1.2 Libros de texto	6.478	0	6.478	33,0
1.3 Materiales escolares	3.300	0	3.300	16,8
1.4 Capacitación	3.295	0	3.295	16,8
2.0 Asistencia técnica				
2.1 Apoyo al Plan Nacional de Educación	<u>333</u>	<u>0</u>	<u>333</u>	<u>1,7</u>
3.0 Estudios	<u>300</u>	<u>0</u>	<u>300</u>	<u>1,5</u>
3.1 Evaluación del creole como medio de instrucción	150	0	150	0,8
3.2 Evaluación de las repercusiones de la reforma	150	0	150	0,8
4.0 Apoyo institucional				
4.1 Unidad ejecutora del proyecto (UPED)	134	0	134	0,7
5.0 Costos financieros	<u>337</u>	<u>25</u>	<u>362</u>	<u>1,8</u>
5.1 Intereses	161	0	161	0,8
5.2 Comisión de crédito	0	25	25	0,1
5.3 FIV	176	0	176	0,9
TOTAL	17.612	2.010	19.622	100,0
PORCENTAJE	90,0	10,0	100,0	

1. Costos directos (US\$18.628.000)

- 2.29 El componente de costo directo financiará el suministro de becas a 80.000 niños desfavorecidos que están concluyendo el primero y

segundo ciclos de la escuela primaria en virtud del programa Fondo de Parrainage, y suministrará fondos para establecer contactos y mecanismos nuevos que promuevan la sustentabilidad del programa. También subsidiará la impresión y distribución de libros de texto y materiales escolares nuevos para las escuelas públicas, así como la auditoría y evaluación del sistema de precios y distribución de los libros de texto (US\$35.000), y la compra y distribución de materiales didácticos para los docentes de las escuelas públicas. Asimismo, financiará la capacitación de unos 5.800 maestros de escuela primaria en el uso de dichas guías, así como la capacitación de 2.000 directores de escuela, 200 docentes de escuelas normales y 500 inspectores escolares y asesores pedagógicos para las escuelas públicas y privadas del programa.

- 2.30 El costo estimado de los libros de texto, de los materiales didácticos y materiales escolares se basa en los precios unitarios de los bienes adquiridos recientemente por el Ministerio de Educación.

2. Asistencia técnica (US\$333.000)

- 2.31 Este componente suministrará fondos para respaldar el diálogo nacional y la participación pública en el proceso de finalización del Plan Nacional de Educación. En ese sentido, los fondos se utilizarán para sufragar los gastos relacionados con el proceso consultivo, el intercambio de ideas y debate entre los distintos sectores del país que definirán las estrategias, y las directrices principales en materia de operaciones que orientarán al sistema educacional haitiano a mediano y largo plazo. Dichos fondos servirán también para diseñar los mecanismos concretos que atenderán las necesidades básicas de aprendizaje de la población y reformarán el sistema educacional.

3. Estudios (US\$300.000)

- 2.32 Se realizarán estudios para evaluar el uso del creole como medio de instrucción y las repercusiones de la reforma en el ámbito educacional. El resultado de dichos estudios contribuirá a la preparación del programa de educación básica que está siendo formulado.

4. Apoyo institucional (US\$134.000)

- 2.33 Este componente incluye los sueldos del personal principal y auxiliar asignado a la unidad ejecutora del proyecto por espacio de nueve meses (julio de 1996 a marzo de 1997). Esos funcionarios trabajan actualmente en el programa EXENP I (Mejoramiento del Sistema de Enseñanza Primaria y Normal), que sufragará sus sueldos hasta junio de 1996.

5. Imprevistos

- 2.34 No se ha estimado imprevistos para el programa. Cualquier aumento del costo se reflejará en una reducción del número de libros, materiales o estudiantes que se beneficiarán de las becas.

6. Gastos financieros (US\$337.000)

- 2.35 El resto del préstamo del Banco se utilizará para financiar los intereses así como la comisión de inspección y supervisión del BID.

7. Contribución local (US\$2.010.000)

- 2.36 El UNICEF, el FPN y el Gobierno de Haití suministrarán los fondos locales de contrapartida por un monto equivalente a US\$1,985 millón, que se utilizarán para financiar las becas de 30.000 de los 80.000 niños desfavorecidos que asisten al primero y segundo ciclos de las escuelas primarias seleccionadas. El Gobierno de Haití cubrirá a partir de sus propios recursos el equivalente de US\$25.000 para la comisión de crédito del Banco.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario y garante del préstamo será el Gobierno de Haití. El Ministerio de Educación, Juventud y Deportes (MENJS) será responsable de dirigir y supervisar la educación pública a todos los niveles y de las actividades de alfabetización, y se encargará de la ejecución del proyecto a través de su unidad ejecutora del proyecto (UPED). La UPED se estableció para la ejecución del sistema de expansión y mejoramiento de las escuelas de enseñanza primaria y normal (EXENP I) (que está siendo ejecutado actualmente), y tiene la experiencia necesaria para realizar las actividades que exige el presente programa. Actualmente cuenta con un director, técnicos y personal de apoyo.
- 3.2 Las funciones de la UPED serán las siguientes: i) servir de enlace con el Banco; ii) preparar toda la documentación relativa al cumplimiento de las condiciones previstas en el contrato de préstamo, y presentarla al Banco; iii) planificar, organizar, dirigir y ejecutar las actividades del programa; iv) dirigir y supervisar los aspectos técnicos y académicos del proyecto, sobre todo los asuntos relacionados con la elaboración, producción y distribución de los libros de texto; v) mantener una coordinación adecuada con los demás organismos que participarán en la ejecución de los programas de capacitación y becas; y vi) elaborar las solicitudes de desembolso y presentarlas al Banco para su aprobación.
- 3.3 Las actividades relacionadas con la capacitación se realizarán por intermedio de la FONHEP, de las universidades locales y de organismos especializados y las relacionadas con la adjudicación de becas se realizarán por intermedio del FPN. Se precisarán contratos entre estas instituciones y el prestatario, que estipularán los compromisos y responsabilidades de cada una de las partes. Por lo tanto, se recomienda que antes de que se realicen los desembolsos de los fondos relacionados con estas actividades, el prestatario presente al Banco pruebas de que ha firmado dichos contratos.
- 3.4 La ejecución se llevará a cabo durante un período de 16 meses a partir del inicio del año escolar 1995-1996 (incluirá el inicio del año escolar 1996-1997).

B. Fonds de Parrainage National

- 3.5 La adjudicación de las becas se llevará a cabo por intermedio de los criterios y mecanismos de selección dispuestos actualmente por el Fonds de Parrainage National (véase el párrafo 1.13). El Banco examinó dichos criterios y mecanismos y determinó su aceptabilidad. El proceso de selección se realiza en dos etapas: la primera es la

selección de escuelas en los nueve departamentos que participarán en el programa y la segunda es la selección de los niños que se beneficiarán de las becas.

- 3.6 Deberá calificarse el uso de los fondos del BID a fin de que, sobre la base de los criterios de selección que se aplique a los niños patrocinados por el BID, el FPN continúe buscando la equidad entre varones y niñas así como en la selección de las familias. Para cada unidad de dos padres, deberá apoyarse a dos hogares encabezados por mujeres. Asimismo, se solicitará al MENJS que seleccione las familias a las que se eximirá de pago conforme a los mismos criterios.

C. Adquisición de libros de texto y materiales escolares

- 3.7 La adquisición de libros de texto, manuales y guías para los docentes, así como de los materiales escolares, se realizará de conformidad con los procedimientos del Banco (según se estipula en el Anexo B del contrato de préstamo). Se realizará una licitación pública internacional para la adquisición de bienes cuyo valor sea superior a US\$250.000. La adquisición de bienes cuyo valor sea menor que dicha cantidad se realizará mediante licitaciones públicas nacionales. El plan de adquisiciones figura en el Anexo II.
- 3.8 La mayoría de los libros que se comprarán para el inicio del año escolar 1995-1996 se adquirirán en virtud del préstamo 774/SF-HA. La lista de los libros de texto seleccionados se presentó al Banco, y se invitó a las casas editoriales (que también son las propietarias de los derechos de autor) a que presentaran sus ofertas. Seis editoriales presentaron sus ofertas y todas fueron aceptadas. Se evaluará la experiencia adquirida durante el proceso realizado este año, a fin de protegerse contra prácticas monopolistas y de garantizar la aplicación de mecanismos transparentes en lo que respecta a los precios y distribución de los libros de texto del año siguiente.

1. Costos no relacionados con las adquisiciones

- 3.9 Aproximadamente, el 48% del costo del proyecto, o sea el equivalente a US\$9,3 millones, no se aplicará a las adquisiciones sino a las actividades de capacitación, suministro de becas, apoyo al Plan Nacional de Educación y a los estudios.

D. Capacitación

- 3.10 La capacitación de los docentes y de los directores de escuelas se llevará a cabo mediante una metodología de capacitación formulada y utilizada por la FONHEP, que el Banco examinó, determinando su aceptabilidad. La capacitación se llevará a cabo en nueve centros específicos a través de todo el país, y se realizará sobre la base de estas modalidades:

- a. Educación a distancia, que se realizará por medio de módulos de ejercicios durante un período de 10 meses.
 - b. Seminarios educativos de un día, que alternarán entre los módulos de estudio, la evaluación de lo aprendido en cada módulo y la identificación de problemas eventuales. Asimismo, incluirán la enseñanza de prácticas específicas de mejoramiento que forman parte del plan de capacitación.
 - c. Cursos de capacitación de maestros, de 60 horas. Serán dictados durante las vacaciones escolares. Se concederá tiempo para el análisis de problemas individuales y el intercambio de ideas y experiencias, lo cual enriquecerá la experiencia y la creatividad de los maestros en actividad, y les brindará más motivación de la que podrían obtener por medio de una instrucción más tradicional.
- 3.11 Capacitación de directores, supervisores y asesores pedagógicos: esta actividad se realizará por medio de las universidades locales y de instituciones especializadas tales como la ACCT. Consistirá en un curso de 900 horas que se ofrecerá durante las vacaciones escolares, el primero de los cuales se ofrecerá durante las vacaciones escolares de 1996. El Ministerio está sosteniendo conversaciones con estas instituciones a fin de organizar los cursos, que consistirán en las siguientes etapas:
- a. Un seminario de cinco días a nivel regional. En este seminario se suministrará a los participantes conocimientos básicos sobre las prácticas y procedimientos administrativos, las técnicas de supervisión y la evaluación pedagógica de los docentes.
 - b. Un curso de diez semanas durante las vacaciones escolares, en el que se entrará en mayor detalle sobre los conocimientos adquiridos durante el seminario inicial de cinco días, los asistentes compartirán sus conocimientos personales con otros directores y pondrán en práctica los conocimientos teóricos adquiridos. Al final de este curso, los directores recibirán una "Guía para Directores" que servirá de documento de referencia durante el ejercicio de sus responsabilidades.
- E. Apoyo al Plan Nacional de Educación
- 3.12 Este componente suministrará los fondos necesarios para cubrir las actividades que promoverán el proceso de consulta regional y brindar apoyo logístico, materiales y equipos durante un período de cuatro meses. También se suministrarán fondos para la creación de una subcomisión técnica que formulará y establecerá un modelo de evaluación económica y financiera.

F. Estudios que realizará el BID

- 3.13 La Representación del Banco en Haití estudiará los contratos de compra de libros y materiales (independientemente de su valor) y de todos los documentos de apoyo.

G. Anticipo de fondos

- 3.14 Una vez que se haya declarado que pueden iniciarse los desembolsos del programa, se determinará un anticipo de fondos por un monto de hasta 10% del volumen total del financiamiento. Se podrá reponer el anticipo una vez que el MENJS haya justificado su utilización 9/.

H. Financiamiento retroactivo

- 3.15 A fin de poder contar con los libros de texto y los materiales escolares al inicio del año escolar, suministrar becas a los estudiantes seleccionados y comenzar la capacitación de los docentes y directores, el Ministerio tendrá que obtener financiamiento de transición hasta que estén disponibles los fondos del Banco. Por lo tanto, siempre que la adquisición de los libros de texto y de los materiales escolares se realice de conformidad con los procedimientos del Banco, se recomienda que éste reconozca un volumen de costos equivalente a US\$5,7 millones para fines de financiamiento retroactivo.

I. Clasificación ambiental

- 3.16 Esta operación ha sido clasificada en la Categoría II.

J. Desembolsos

- 3.17 Los desembolsos se realizarán durante un período de 18 meses, el último a más tardar el 31 de marzo de 1997. El calendario figura a continuación:

Cuadro 3.1 Calendario de desembolsos
(miles de US\$)

FUENTE DE LOS FONDOS	AÑO 1	AÑO 2	TOTAL	%
BID	7.512	10.100	17.612	90,0
Contrapartida local	1.335	675	2.010	10,0
TOTAL	8.847	10.775	19.622	100,0

9/ Véase el Contrato de Préstamo, Cláusula _____.

K. Inspección y supervisión

- 3.18 El Banco realizará la inspección y supervisión del programa por intermedio de su Representación en Haití y mediante misiones de supervisión que realizará el equipo del proyecto, incluido un examen a mitad de período en el que participarán la UPED, la FONHEP, el FPN y el auditor.

L. Auditoría

- 3.19 La UPED establecerá y llevará cuentas y registros separados que reflejen, en virtud de prácticas contables sólidas, las fuentes y gastos de todas las actividades del programa.
- 3.20 Durante el período de ejecución del programa, el gobierno, por intermedio de la unidad ejecutora, presentará al Banco estados financieros del programa, incluidas las actividades ejecutadas por medio de la FONHEP y del Fonds de Parrainage National. Dichos estados deberán presentarse a más tardar 120 días después de haber concluido cada ejercicio fiscal a partir del primer año de ejecución y al final del programa, con una certificación por una firma de contadores públicos independientes designados por el Ministerio y aceptados por el Banco 10/. El informe del auditor incluirá una opinión y comentarios, según proceda, sobre las cuentas del proyecto, los métodos utilizados para recopilar los estados de gastos, su precisión, la pertinencia de los documentos de apoyo y su elegibilidad para el financiamiento en virtud del contrato de préstamo, las normas aplicadas a la teneduría de libros y los controles internos. Asimismo, el auditor deberá acompañar a la misión de mitad de período para ayudarla a evaluar la experiencia adquirida durante el año con relación a la impresión y distribución de los libros de texto, sus normas de costo, sus márgenes de utilidad, los incentivos de distribución ofrecidos a las editoriales, etc. Ello deberá financiarse por medio del préstamo, de la partida asignada a los libros de texto.

10/ Véase el Contrato de Préstamo, Cláusula _____.

IV. EL PROGRAMA: SU FACTIBILIDAD Y RIESGOS

A. Factibilidad y beneficios del programa

- 4.1 El presente programa no pretende resolver todos los problemas de la educación básica de Haití. Muchos niños permanecerán fuera del sistema escolar y muchos de los que están en el sistema continuarán recibiendo una educación de baja calidad durante un futuro previsible. Muchos edificios continuarán en malas condiciones y muchas escuelas continuarán careciendo de agua y de servicios sanitarios, a pesar de los trabajos realizados por el FAES.
- 4.2 Sin embargo, a excepción del apoyo al Plan Nacional de Educación, todos los componentes se basan en métodos ensayados, probados y eficaces en función de los costos, de mejoramiento de la equidad y del rendimiento de los alumnos. Todos atienden una necesidad para la cual existe una fuerte demanda. No tienen repercusiones a nivel de costos ordinarios porque son actividades únicas o porque son inversiones que procuran mejorar el desempeño del personal actual del MENJS. Aunque no hay duda sobre su sustentabilidad, sí tienen repercusiones en ese sentido (como se describe más adelante).
- 4.3 Los métodos de selección utilizados para el suministro de becas a 80.000 niños desfavorecidos garantizan que solo los niños comprometidos a permanecer en las escuelas tengan el derecho a recibir dichas becas. Están orientados a los grados en los que la deserción escolar causaría un máximo de desperdicio de recursos, en otras palabras, a los grados en los que se afianza el alfabetismo en creole y luego en francés. Por último, recurren al mecanismo administrativo de una organización voluntaria casi privada, que ha sido reconocida por el gobierno y por quienes prestan servicios de educación, así como por el público en general, y que además está sujeta a una auditoría anual pública. La mayor parte de esta actividad se realizará durante el primer año, pero, debido a que se está fomentando la capacidad de recaudación de fondos y de publicidad del FPN, las campañas futuras de recaudación de fondos serán más eficaces.
- 4.4 El programa destinado a subsidiar la impresión y distribución de los libros de texto nuevos, a suministrar materiales escolares gratuitos para las escuelas públicas y a distribuir materiales didácticos a los docentes del sector público, sirve de insumo básico a una enseñanza eficaz. Como resultado de la pobreza pública y privada mencionada más arriba y de la estructura actual de los costos ordinarios, el país no está en condiciones de suministrar actualmente textos y bienes de consumo suficientes y a partir de sus propios recursos. Ha sido bien documentado el efecto que tiene la disponibilidad de libros de texto sobre el rendimiento de los alumnos. El programa realzará la eficacia en cuanto a los costos de los libros de texto y de las guías didácticas porque

aprovecha de manera más eficaz el recurso más costoso de la enseñanza, a saber, el maestro. El Plan Nacional de Educación deberá contemplar una política a largo plazo para los libros de texto. Mientras tanto, este componente aumentará la oferta de textos nuevos durante un período de un año así como la oferta de textos de segunda mano durante varios años subsiguientes. De esta manera reducirá la carga del costo de la educación sobre las familias más pobres ya que éstas podrán comprar los libros de texto de segunda mano.

- 4.5 El aspecto de la distribución ha sido abordado mediante la celebración de contratos con los vendedores. Éstos todavía tendrán el incentivo de colocar los libros en manos de los usuarios finales (los alumnos) y, por lo tanto, la motivación de lucro impulsará este insumo. A fin de promover la demanda y garantizar que aun los padres analfabetos estén familiarizados con el programa, se está emprendiendo un importante programa de publicidad. Mejorará la calidad global de los libros, ya que su selección se limitará a una lista de títulos que, según la evaluación realizada por las autoridades, contribuye de manera positiva a la educación.
- 4.6 La capacitación de los docentes, directores de escuela y supervisores escolares en las escuelas públicas y en las escuelas privadas aprobadas, representa una inversión relativamente pequeña que contribuye a mejorar la eficiencia de uno de los rubros más importantes de los gastos, a saber, el costo de los maestros. Los ejecutores de este componente recibirán la ayuda de la FONHEP, que recientemente realizó este tipo de actividad bajo circunstancias similares. Asimismo, se ha realizado una evaluación parcial de programas anteriores y ésta es una oportunidad de incorporar las lecciones derivadas de dichos programas. Una vez concluida la actividad de capacitación, las personas capacitadas que ya figuran en las nóminas mejorarán sus hábitos de trabajo, ya que aunque no existe un plan de incentivos financieros u otras recompensas materiales, se ha observado en programas de formación anteriores que los maestros se sienten motivados intrínsecamente porque se sienten satisfechos al poder cumplir mejor con sus funciones y porque se les reconoce como una inversión valiosa. Un objetivo específico es garantizar que los maestros con menos experiencia y menos calificados no continúen estando a cargo de los primeros grados, como ha ocurrido en el pasado.
- 4.7 El apoyo destinado a promover el diálogo nacional y la participación del público en el proceso de finalización del Plan Nacional de Educación constituye una experiencia nueva. Es difícil medir los beneficios de estas consultas y evaluar las posibilidades de éxito del proceso de planificación con y sin el proceso consultivo, aunque cabe señalar que muchos países miembros del BID han financiado procesos prolongados de consulta pública para fortalecer sus instituciones democráticas. Haití no tiene un buen historial de planificación educativa y de ejecución de sus planes. La popularización de la educación se ha realizado mediante un proceso de

imitación y dilución de un modelo educativo básicamente inapropiado. Hasta ahora, la opinión del pueblo ha contado muy poco y, de todas maneras, se ha visto caracterizado por un conocimiento muy imperfecto del producto. La participación popular y la familiarización con los temas más importantes del programa constituyen un método lógico a ser aplicado a la asignación de recursos, sobre todo con relación a un bien que tiene tanto mérito como dimensiones sociales.

- 4.8 Los componentes se refuerzan entre sí, pero son al mismo tiempo factibles a título individual y producen beneficios probados.

B. Riesgos

- 4.9 Las incertidumbres políticas del país y los requisitos administrativos impuestos por el financiamiento proveniente de fuentes múltiples constituyen un gran riesgo para la presente operación. El riesgo político se reducirá en la medida en que el Gobierno de Haití pueda mantener el orden democrático. Pero persiste el riesgo de que se están manejando grandes cantidades de fondos provenientes de fuentes diferentes. Tanto la FONHEP como el FPN recurrirán a criterios probados y serán objeto de auditorías externas anuales. Se reducirá a un mínimo el riesgo en la medida en que se mantenga una coordinación entre los donantes, se apliquen mecanismos transparentes de asignación de recursos, y la gestión del proyecto sea firme.

C. Impacto sobre las mujeres

- 4.10 Las mujeres representan el 57% de la población total de Haití y, aproximadamente, el 46% de las cabezas de familia. La participación femenina en la educación es la más baja de la región y, aunque ha aumentado, las niñas asisten a la escuela durante menos años que los varones y registran una tasa mayor de analfabetismo. La escolaridad de las niñas es de 0,5 a 2,1 años menor que la de los varones 11/. En la zona metropolitana, 34,4% de la población femenina no ha recibido ninguna educación en comparación con el 18% de los hombres.
- 4.11 Para poder aumentar el nivel de alfabetismo en Haití, deberá aumentar la participación de la mujer en la educación. Dada la evidencia global de que la educación redunda en beneficios sociales para la familia y la producción, y teniendo presente la desventaja relativa de las niñas en el ámbito educativo, el programa incluirá la disposición de que en los criterios de selección de los estudiantes a ser patrocinados por el BID, deberá darse preferencia a las niñas sobre los varones en la misma proporción en que se

11/ La Situation des Femmes Haïtiennes Comité Inter-Agences Femmes et Développement. Système des Nations Unies. Puerto Príncipe, Haití. 1991.

discrimina contra las niñas (según se refleja en su porcentaje de participación en la cohorte local). Asimismo, deberá solicitarse al MENJS que sesgue su programa de exención de costos según estos criterios. El programa también garantizará la participación de instructoras en las actividades de capacitación. Se mantendrá una coordinación con los demás donantes para cerciorarse de que el programa de patrocinio, como mínimo, respalde la eliminación de la discriminación basada en el sexo.

D. Orientación hacia la pobreza

- 4.12 El presente programa es una inversión orientada hacia la pobreza. La mayoría de los beneficiarios de la presente operación forman parte de familias de bajos ingresos. Asimismo, el programa está orientado a la educación primaria y, por lo tanto, es compatible con los criterios establecidos por el Banco.
- 4.13 El programa tratará de mejorar y promover la equidad en el ciclo básico de la educación primaria mediante la reducción de la tasa de deserción escolar de los niños que, debido a la pobreza de sus padres, corren el riesgo de abandonar sus estudios en los dos años decisivos del ciclo. Asimismo, procurará aumentar la cantidad y calidad del aprendizaje, sobre todo para los niños pobres que de otra manera no tendrían acceso a libros de texto y a materiales escolares. Aumentará la participación de los pobres mediante la reducción de los obstáculos financieros que se oponen a la asistencia escolar. Aunque el programa no se orienta al sector más pobre de la población pobre de Haití, sí se orienta hacia los pobres que ya están en la escuela, sobre todo a las niñas que están en mayor riesgo de abandonar sus estudios, y a los niños y niñas que provienen de hogares encabezados por mujeres.

MARCO LÓGICO

Resumen Narrativo	Indicadores Mensurables	Medios de Verificación	Premisas Importantes
<u>Meta sectorial:</u> 1. Mejorar la eficiencia de la educación. 2. Mejorar la participación en la educación.	1.1 Mayor pertinencia. 1.2 Menos desperdicio. 2.1 Matriculación.	1.1 Estudio de evaluación. 1.2 Datos sobre la matriculación. 2.1 Datos sobre la matriculación.	<u>(Objetivo sectorial con relación a la meta global)</u> 1.1 Ninguna 2.1 Estabilidad y crecimiento económicos.
<u>Objetivo del proyecto:</u> 1. Mejorar la eficiencia interna de la educación básica. 2. Mejorar la eficiencia externa de la educación. 3. Mejorar la equidad en la educación.	1.1 Reducir la deserción escolar en los grados IV y VI. 1.2 Mejorar la calidad y cantidad del aprendizaje. 2.1 Utilización más amplia de los textos pertinentes aprobados. 2.2 Consultas más generalizadas sobre las finalidades y los medios de la educación. 3.1 Mayores avances en el desempeño cognoscitivo de los pobres. 3.2 Mayores conocimientos por parte de los padres pobres sobre el derecho a la educación y sobre modalidades de la misma.	1.1 Datos de matriculación, sistema de supervisión del FPN. 1.2 Exámenes a los alumnos, exámenes a los maestros y evaluación de la formación. 2.1 Observación de las ventas y utilización de los textos aprobados. 2.2 Observación sobre el uso del creole. 3.1 Medición de la utilización de los libros en las escuelas o zonas más pobres, exámenes, reducción de repeticiones de grado y fracaso escolar de los pobres. 3.2 Participación observada en el proceso consultivo. 3.3 Aumento del interés en la matriculación.	<u>(Objetivos del proyecto con relación a la meta sectorial.)</u> 1.1 Ninguna 1.2 Ninguna 2.1 Incentivos de distribución suficientes para las editoriales. 2.2 Ninguna 3.1 Los pobres tienen los fondos y los conocimientos para comprar los libros adecuados (se difundirá la publicidad). 3.2 La participación en las consultas conduce a la participación en la educación. 3.3 La pobreza probará no ser un obstáculo insuperable. 3.4 La demanda mayor será atendida por las "Écoles Borlettes".
<u>Producto:</u> 1. Mayor capacidad de retención por parte de los niños pobres pero capaces en los grados 4 y 6 en 1995-96. 2. Mayor disponibilidad y utilización de textos eficientes y aprobados.	1.1 Las cifras de matriculación se basan en los niños pobres preidentificados. 2.1 Ventas de 2,5 millones de textos y observación de maestros / moniteurs.	1.1 El FPN lleva un registro computarizado de los niños y de los datos nacionales de matriculación. 2.1 Devolución de los materiales vendidos, informes de los maestros y directores, registros de supervisión del departamento.	<u>(Resultados con relación a los objetivos del proyecto)</u> 1.1 Ninguna 2.1 El analfabetismo de los padres que compran los libros se superará a través de la publicidad.

Resumen Narrativo	Indicadores Mensurables	Medios de Verificación	Premisas Importantes
3. Mayor conocimiento de las materias y mayor capacidad docente por parte de los maestros, mejor administración escolar, mejor apoyo pedagógico a los maestros y una supervisión más capaz.	3.1 Mejor aprendizaje por parte de los alumnos, mayores capacidades por parte de los maestros, mejor uso de los materiales, logro de una mayor competencia cognoscitiva por los alumnos, mejor administración de las escuelas, mayor participación comunitaria en la educación.	3.1 Exámenes mejorados de los alumnos. Observación en las aulas y exámenes a los maestros. Tipos de actividades estudiantiles observadas. Reuniones entre las escuelas y las comunidades, apoyo, etc.	3.1 Ninguna
4. Mayores conocimientos sobre el uso del creole como medio de instrucción. Evaluación de la reforma de 1980. El público se familiariza con el plan nacional de educación, mejorando así su aceptación. Incorporación de un espectro más amplio de opiniones seculares y técnicas conduciendo a un mejor plan. Una idea más realista de la factibilidad del plan, mayor coordinación entre los donantes.	4.1 Informe y diálogo sobre el uso del creole (repercusiones internas y externas). Evaluación y estrategia resumidas con relación a los cambios. Celebración de reuniones públicas, apoyo popular al plan. El contenido técnico del plan publicado está dentro de los plazos establecidos.	4.1 Publicación del informe, publicación en los periódicos. Publicación del informe. Observación. Lectura del plan por parte del BID y otros especialistas. La Representación en Haití supervisa a la UPED, al MENJS y a la FONHEP, con apoyo de los donantes.	4.1 Ninguna Ninguna Ninguna Credibilidad del gobierno de Haití ante los donantes. Acuerdos sobre una función mayor del MENJS en la planificación de la educación pública. Paciencia de los donantes para que las consultas puedan realizarse integralmente.
<u>Actividades/Componentes:</u> 1.1 En el año 1995-96, 80.000 becas basadas en medios, para los niños necesitados de los grados 4 y 6. 2.1 Subsidio para que 2,5 millones de textos aprobados estén disponibles a 20% del precio normal en 1996-97 y de ahí en adelante a través de la venta de textos usados. 3.1 Adiestramiento - 5.800 maestros de los grados preescolares hasta el 4o. grado, sobre contenido y pedagogía; 2.000 directores de escuela, 200 adiestradores de maestros y directores de escuelas normales, 500 supervisores pedagógicos y monitores. 4.1 Apoyo al plan nacional de educación - consultas populares, examen y "operacionalización".	<u>Insumos/Recursos:</u> Fondos a ser distribuidos a través del Fonds de Parrainage National. Fondos a ser pagados a las editoriales, contratos entre el gobierno de Haití y las editoriales, los locales de venta están preparados para realizar dichas ventas, los padres están informados. Adiestradores, viáticos, gastos de viaje y subsistencia, y materiales, administrados por la FONHEP. Fondos desembolsados para reuniones públicas, reuniones de expertos, publicación de las conclusiones, preparación del plan de ejecución y apoyo al proyecto.	1.1 Solicitudes aprobadas, desembolsos a las escuelas, registros y auditoría externa del FPN. 2.1 Cuentas y auditoría, cifras de venta, observación aleatoria de las ventas, observación por parte de los supervisores de la disponibilidad de textos. 3.1 Supervisión del proceso de adiestramiento por la FONHEP, observación del desempeño de los docentes por los supervisores, mejor desempeño de los alumnos. 4.1 Observación por el BID, la Representación en Haití y la sede antes del diálogo relativo a la preparación del proyecto. Informes en las noticias.	<u>Actividad con relación a los resultados:</u> 1.1 Ninguna 2.1 Los padres analfabetos pobres oirán hablar de los libros y comprarán los correctos. 3.1 Disponibilidad de docentes a la escala requerida (demanda de segundos trabajos, etc.) 4.1 La participación política conducirá a una mayor matriculación, se llegará a un acuerdo, el proceso sobrevivirá los cambios en el gobierno.

EXTENSIÓN DEL PROGRAMA DE ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL II
Plan de Adquisiciones

PROYECTOS PRINCIPALES DE ADQUISICIÓN	Financiamiento (\$)		Método	Precalificación Sí/No	Fecha de publicación del SPM
	BID	Local			Semestre/Año
AÑO 1995					
A. Adquisición de bienes:					
1. Guías didácticas 1 lote. US\$56.250	100		LCN	No	II/95
2. Cuadernos, plumas de escribir, lápices, tiza e instrumentos de geometría 5 lotes US\$1.490.000	100		LCI	No	II/95
AÑO 1996					
A. Adquisición de bienes:					
1. Guías didácticas 1 lote. US\$56.250	100		LCN	No	II/96
2. Cuadernos, plumas de escribir, lápices, tiza e instrumentos de geometría 5 lotes US\$1.490.000	100		LCI	No	II/96
3. Libros de texto* Varios lotes US\$6.500.000	100		LCI	Sí	II/96

Notas:

LCI: Licitación Competitiva Internacional

LCN: Licitación Competitiva Nacional

* Es posible que se requiera la adquisición directa de los derechos de autor de los libros de texto.

**EXTENSIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL II
(EXENP II)**

LISTA DE DOCUMENTOS RELACIONADOS CON EL PROYECTO

- Fass, Simon M. Political Economy in Haiti: The Drama of Survival. Transaction Publishers, New Brunswick. 1980.
- Annuaire Statistique des Écoles Primaires Privées - 1993-1994. FOHNEP, Puerto Príncipe. Agosto de 1994.
- Weinstein, B. y Segal A. Preager. Haiti: The Failure of Politics. Nueva York. 1992.
- World Bank Estimates, LATHR. Washington, DC. 1980.
- Bourdon, J. y Perrott J. Analyse Économique et Financière du Secteur de l'Éducation en République d'Haïti. Université de Bourgogne, MENJS, UNDP y UNESCO. Octubre de 1990.
- Tardif, Francine. La Situation des Femmes Haïtiennes. Document préparé par le Comité Inter-Agences Femmes et Développement, Système des Nations Unies. Puerto Príncipe. Septiembre de 1991.
- Mann, Judy. "Literacy's Amazing Domino Effect." The Washington Post (Washington, D.C.) 8 de marzo de 1995.
- "Different Roads to Development." The Economist, 19 de agosto de 1995, páginas 35-36.

PROYECTO DE RESOLUCION

HAITI. PRESTAMO No. ____/OC-HA.
EXTENSION DE EDUCACION PRIMARIA Y PROFESORES DE EDUCACION,
PROGRAMA II (EXEMP II)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la République d' Haïti como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de extensión de educación primaria y profesores de educación. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$17.600.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Haití que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.