

INFRAESTRUCTURA EDUCACIONAL

(ES-0110)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	Gobierno de El Salvador		
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Educación (MINED)		
MONTO Y FUENTE:	BID: Capital ordinario	US\$69,84 millones	
	BID/FOE (Moneda local):	US\$ 1,10 millón	
	Prestatario:	US\$ 7,90 millones	
	Total:	US\$78,84 millones	
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	CO:		
	Plazo de amortización:	25 años	
	Período de gracia:	4,5 años	
	Tipo de interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1% del	monto del préstamo
	Comisión de crédito:	0,75%	
	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos - Facilidad Unimonetaria	
	FOE:		
	Plazo de amortización:	30 años	
	Período de gracia:	10 años	
	Tipo de interés:	1% durante el período de gracia y 2% de allí en adelante	
	Inspección y supervisión:	1% del	monto del préstamo
	Período de desembolso:	4 años	
OBJETIVOS:	El proyecto tiene por objetivo mejorar el entorno material del aprendizaje para el 20% de los alumnos del país. Mediante el proyecto se atenderá las necesidades de infraestructura en 831 de las escuelas con mayor prioridad, dentro del total de 2.450 (34%) que, de acuerdo con los resultados de una encuesta del MINED, necesitan reparación, ampliación o reemplazo. Se calcula que el programa beneficiará a 250.000 niños, en su mayoría pobres, que concurren a las escuelas participantes.		
DESCRIPCIÓN:	El proyecto responde a la demanda de escolaridad generada por la modernización del sector por medio de la rehabilitación, reconstrucción y expansión de la		

infraestructura escolar. El proyecto se concentra en la financiación de deficiencias fundamentales en materia de calidad y disponibilidad de infraestructura en todos los niveles de la enseñanza, a saber pre escolar, primaria y secundaria; en los distintos sistemas, vale decir el tradicional y EDUCO; y en las zonas urbanas y rurales afectadas por una pobreza extrema, en todo el país, que no fueron atendidas por medio de los préstamos anteriores del BID y del BIRF. Habida cuenta de la urgencia y del nivel de las necesidades, y de la disponibilidad de un mecanismo fidedigno como el FIS, para la ejecución de programas de obras pequeñas en gran escala, **el proyecto incluirá las escuelas que ya figuran en el inventario del FIS y cumplen con los criterios de elegibilidad del Fondo**, y se hará uso de los procedimientos operativos del FIS para administrar la construcción.

El proyecto financiará cinco componentes relacionados, a saber:

1. **Construcción y reconstrucción (US\$36,7 millones).**
Mediante el proyecto se invertirá la suma de US\$14,4 millones en la construcción de 575 aulas en 193 escuelas, a fin de reemplazar salones de clase temporarias alquilados, prestados o inapropiados para impartir enseñanza. Una suma de US\$21,2 millones se usará para construir 765 aulas en 328 escuelas, con objeto de atender el crecimiento de la demanda rural y la urbana de carácter marginal. Finalmente, se invertirá US\$1,2 millón en la construcción de 51 aulas en 17 escuelas adicionales de EDUCO, para las secciones cuyo número y tamaño justifican ahora una base permanente.
2. **Reparación y rehabilitación (US\$11,8 millones).**
Por medio del proyecto se dedicará la suma de US\$5,1 millones a la rehabilitación de 561 aulas que necesitan reparaciones urgentes, en 74 escuelas rurales tradicionales y de EDUCO. Se invertirá US\$5,9 millones en la rehabilitación de 1.191 aulas en 211 de las 400 escuelas que estarán dotadas con centros de recursos de conformidad con el proyecto ES-0108, de manera que los establecimientos que se encuentren en condiciones deficientes no queden excluidos de ese proyecto. Además, con objeto de atender la demanda de espacio en escuelas secundarias de zonas rurales no atendidas, se invertirá en el marco del proyecto US\$0,5 millón para reparar 23 aulas en cinco escuelas secundarias rurales.

Finalmente, se aportará US\$0,4 millón para rehabilitar y equipar 31 aulas en los centros tecnológicos de San Miguel, Zacatecoluca y Santa Ana.

3. **Materiales, equipos y mobiliario (US\$5,2 millones).** Por medio del proyecto se suministrará materiales, equipos y mobiliarios a las escuelas incluidas en el programa de obras.
4. **Fondo nacional para el mantenimiento preventivo (US\$3 millones).** Por medio del proyecto se establecerá un programa sistemático de mantenimiento de las escuelas públicas, de alcance nacional, sobre la base de los resultados satisfactorios de un programa experimental de mantenimiento administrado por la comunidad y aplicado en escuelas del MINED, incluyendo establecimientos del proyecto de EDUCO. Mediante el proyecto se procurará, asimismo, prevenir el vandalismo merced a la promoción de la responsabilidad de las comunidades por el cuidado de los locales escolares. Este componente consistirá en el establecimiento de un fondo y el suministro de respaldo técnico para:
a) brindar a las comunidades la idoneidad y la información que necesitan para administrar y llevar a cabo el mantenimiento; b) mejorar el programa de mantenimiento; y c) mejorar el seguimiento de esta actividad.
5. **Fortalecimiento institucional (US\$0,9 millón).** Este componente consta de tres elementos. El primero (US\$0,28 millón) es el diseño y aplicación de un sistema de información geográfica (SIG) integrado y dinámico, que le permitirá al MINED administrar todos los aspectos de la infraestructura educacional del país, y la capacitación del personal del Ministerio en su uso. El segundo elemento del fortalecimiento institucional (US\$0,28 millones) será el apoyo de una consultoría técnica a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del programa de mantenimiento preventivo. El tercero (US\$0,34 millón) corresponderá a la administración y supervisión de las obras y el apoyo al MINED para su ejecución.

**EXAMEN SOCIAL Y
AMBIENTAL:**

El CESI/TRG consideró la ESIB y sus recomendaciones aparecen en los párrafos 2.15 b, 4.17, 4.18 y 4.19. Figura entre ellas el nombramiento de un especialista ambiental en el MINED para la etapa de construcción y

la inclusión de consideraciones ambientales en el mantenimiento de las escuelas.

BENEFICIOS:

Se estima que el impacto inmediato del programa beneficiará a unos 250.000 niños, en su mayoría pobres, que asisten a las escuelas participantes. Además, el MINED contará con un sistema mejor para controlar y mantener su patrimonio educacional.

RIESGOS:

El riesgo principal que enfrenta el proyecto deviene de la capacidad de ejecución limitada del Gobierno de El Salvador, razón por la cual se ha tomado varias medidas con objeto de asegurar una ejecución puntual. La construcción de las escuelas se dividirá entre el FISDL e instituciones de la sociedad civil. En los párrafos 4.22 y 4.23 se describe las medidas tomadas para reducir los riesgos.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

El programa es coherente con las estrategias del Banco para el país y el sector. La estrategia del Banco para el país coincide con la estrategia del Gobierno de El Salvador y los principales campos de programación del BID son: a) la reforma social y el desarrollo local; b) el medio ambiente y el desarrollo sostenible; c) la promoción del desenvolvimiento del sector privado; y d) la modernización del estado. La estrategia del BID para el sector de educación de El Salvador consiste en promover un mayor grado de equidad y de eficiencia interna y externa. El Banco hace hincapié en: a) la actualización de los planes de estudio, la formación de docentes y el mejoramiento de materiales y equipos; b) el refuerzo de la capacidad administrativa, gerencial y técnica del MINED; c) el desarrollo de medios novedosos para ampliar la cobertura, incluyendo metas específicas para las niñas y la educación no estructurada para mujeres, adultos y adolescentes desfavorecidos; d) la promoción de la participación de los padres y de la comunidad en la educación y en el fortalecimiento de las juntas escolares; y e) el mejoramiento y expansión de la infraestructura básica.

**EXCEPCIONES A
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

Véase lo atinente a la adquisición de bienes, obras y servicios de consultoría.

**ADQUISICIÓN DE
BIENES, OBRAS Y
SERVICIOS DE
CONSULTORÍA:**

Será obligatorio el llamado a licitación pública para las adquisiciones de bienes por valor de más de US\$250.000, obras por más de US\$2.000.000 y servicios de consultoría por más de US\$200.000. Además se recomienda que, como excepción a la selección por

competencia abierta, se contrate directamente a tres instituciones especializadas (el FIS y dos ONG - HÁBITAT y FUNDASAL). Las instituciones mencionadas llevarán a cabo las adquisiciones u otras actividades requeridas, observando los procedimientos del Banco. La contratación directa es compatible con lo dispuesto en el Capítulo GS-403 del Manual de Adquisiciones. (Véase la justificación en los párrafos 3.3; 3.9 y 3.13).

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Se incluirá las siguientes condiciones:

a. Condiciones previas al primer desembolso

- (i) Aprobación por el Banco de los acuerdos de cooperación que suscribirán el MINED y los organismos ejecutores (párrafos 3.2 a 3.9).
- (ii) Presentación del plan de trabajo anual para el primer año del período de ejecución (párrafo 3.11).

b. Condiciones especiales

- (i) El establecimiento de un procedimiento de financiación y un mecanismo de apoyo técnico. incluida la adopción de normas y reglamentos operativos, deberá consumarse antes de la aprobación del plan de trabajo para el segundo año (párrafo 2.12).
- (ii) Adopción del SIG antes del acuerdo en torno al plan de trabajo para el tercer año (párrafo 2.13).

**FOCALIZACIÓN EN
LA POBREZA:**

El programa es clasificable como inversión focalizada en la pobreza, conforme a las disposiciones del Octavo Aumento de Recursos (documento GN-1964-2). Brinda respaldo, principalmente, a la enseñanza pre escolar y primaria y, además, se ha orientado geográficamente hacia beneficiarios pobres. Se ha determinado que una mayoría considerable de los beneficiarios de la operación, conforme a la clasificación vigente en el país, son pobres.

I. ANTECEDENTES

A. La reforma de la educación

- 1.1 A partir de 1989, antes que se formalizara el proceso de pacificación, el Gobierno de El Salvador emprendió un programa de modernización y reforma educacional con objeto de mejorar el contenido, la calidad y la administración del sistema de enseñanza, y tanto en materia de cobertura como de eficiencia, los logros han sido significativos. Entre 1989 y 1996 la tasa general de matrícula en la enseñanza primaria aumentó de 65% a 95% y en el ciclo inferior de enseñanza secundaria pasó de 20% a 38%. Hoy día, la matrícula en los seis años iniciales es más alta en las zonas rurales que en el medio urbano, aunque las respectivas cohortes son similares.
- 1.2 En cuanto a la eficiencia interna, el ejemplo de la educación rural es elocuente: el porcentaje de graduados de sexto grado pasó del 23% de la cohorte en 1991, a 48% en 1997. A escala nacional, el promedio de número de años de enseñanza escolar aumentó de 4,7 en 1987 a 6,9 y el número de años necesarios para obtener un graduado descendió de 22 a 11,5. La tasa nacional de analfabetismo se redujo de 40% a 25%.
- 1.3 **El avance de las reformas.** Estos progresos se lograron mediante una serie de medidas administrativas y educacionales, a saber: i) reformas legales 1/; ii) la ejecución del proyecto "Educación con participación de la comunidad" (EDUCO) que extendió la cobertura a parajes rurales que hasta entonces estaban desatendidos 2/; iii) la puesta en práctica de un programa mejorado de formación de docentes; iv) mejoras en los planes de estudio; v) la descentralización en la administración de las escuelas; y vi) el fortalecimiento y agilización del Ministerio de Educación (MINED).
- 1.4 Las principales reformas educacionales han sido la preparación de un plan de estudios apropiado para el medio rural, el suministro de textos y materiales, la provisión a los maestros con la preparación y los materiales necesarios para atender las escuelas de grados múltiples, el establecimiento de pruebas uniformes basadas en el muestreo para evaluar el desempeño de los alumnos, el mejoramiento

1/ Ley de Educación Superior de 1995, Ley general de Educación de 1996 y Ley de la Carrera Docente de 1996.

2/ Esta reforma administrativa ha sido objeto de mucha atención internacional, incluido su reconocimiento específico como modelo de buena práctica por parte del BIRF, y la evaluación favorable de la Dirección Nacional de Evaluación e Investigación del Ministerio de Educación, "Evaluación de Impacto del Programa EDUCO", San Salvador, Mimeo, 1997.

de la salud y la alimentación de los escolares desfavorecidos 3/ y el mejoramiento del nivel profesional de los docentes por medio de oficinas regionales y escuelas modelo. Se aprobó un plan de estudios para los grados 1 a 12 y está en uso para los primeros nueve grados. Merced a un proyecto recién aprobado y financiado por el BIRF, se pondrá en práctica y se evaluará este plan de estudios en los grados 10 a 12.

- 1.5 Los aspectos administrativos de las reformas aumentaron la capacidad de planificación del MINED, delegaron la administración en niveles más apropiados por medio de la descentralización y promovieron la participación de la comunidad. Con objeto de llevar la cobertura a zonas remotas, se estableció un nuevo sistema de administración escolar, creándose las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) con el cometido de operar escuelas rurales pequeñas y aisladas, por intermedio del proyecto EDUCO. Las ACE administran el presupuesto asignado por el MINED, contratan maestros y evalúan ciertos aspectos de la gestión de los docentes, por ejemplo la asistencia, además de mantener las escuelas. En 1997, el 12% de todas las clases o secciones correspondía a EDUCO. En las zonas rurales, el 30% de las escuelas y el 20% de la matrícula correspondían a EDUCO y se ha previsto que en 2000 se habrá agregado a EDUCO 2.000 clases para los grados 1 a 6 y 1.000 clases pre escolares en el medio rural.
- 1.6 Sin embargo, El Salvador aún tropieza con graves problemas en materia de disponibilidad de la enseñanza y estado de su infraestructura escolar. Esto se debe a la grave crisis económica de los años ochenta que provocó una caída radical de la inversión interna en educación 4/, la destrucción de locales escolares durante el conflicto armado y los consiguientes traslados de la población por razones de seguridad, el terremoto de 1986 y el descuido general de la infraestructura, debido a la ausencia de datos de planificación y a un programa eficiente de mantenimiento de la infraestructura escolar.
- 1.7 No obstante los progresos logrados en materia de eficiencia, las reformas han aumentado considerablemente la demanda neta de espacio en las escuelas. Para absorber el número creciente de alumnos, el MINED ha recurrido al alquiler, el préstamo o la improvisación de espacio de aulas por otros medios. Asimismo, transfirió muchas escuelas del modelo administrativo tradicional al sistema EDUCO.

3/ Mediante el uso de las llamadas "escuelas saludables", junto con el Ministerio de Salud, concentradas en impartir nociones de nutrición y salud adicionales.

4/ Durante esos años, el gasto en el sector social, como porcentaje del PIB, se redujo un 50%.

Además, en 1990 se estableció el Fondo de Inversión Social (FIS) 5/, mediante el cual se construyeron más de 4.000 aulas. Sin embargo, esos esfuerzos sólo han apuntado a satisfacer la demanda generada por la reforma en la zonas rurales y no han reducido el déficit acumulado de infraestructura. Al mismo tiempo, la demanda de enseñanza sigue en aumento. A partir de 1998, las prioridades del FIS se concentrarán en un conjunto de diferentes programas sociales, conforme a las prioridades de la comunidad. El FIS seguirá ejecutando construcciones escolares financiadas por el MINED.

- 1.8 La deficiencia de la infraestructura constituye el principal obstáculo para profundizar y consolidar las reformas del sistema educacional del país, que financian el Banco [879/OC-ES] y el Banco Mundial.

B. El sector de educación en El Salvador

- 1.9 El ciclo escolar comprende la educación inicial, dos años de enseñanza pre escolar y tres ciclos de enseñanza básica, de tres años cada uno. Los dos primeros ciclos, divididos en los grados 1 a 3 y 4 a 6, se denominan enseñanza primaria. En muchas escuelas rurales se aplica el método de enseñanza con grados múltiples. En las comunidades más pequeñas, las escuelas no están en condiciones de ofrecer el ciclo completo de enseñanza primaria, de seis grados. El tercer ciclo, de enseñanza secundaria inferior, abarca los grados 7 a 9. La enseñanza pre escolar y la básica son gratuitas. Al ciclo de enseñanza básica sigue uno de tres años de enseñanza secundaria diversificada, llamada media. Desde 1968 es obligatorio el cumplimiento de un ciclo de nueve años.
- 1.10 La población en edad escolar se divide por partes iguales entre urbana (581.000) y rural (561.000), como matrícula escolar básica.

5/ Durante la próxima etapa del proyecto FIS (ES-0109) la orientación cambiará a la promoción de objetivos de desarrollo articulados en el plano local y el nombre pasará a ser Fondo de Inversión Social, Desarrollo Local (FISDL). En este documento, las referencias al FIS corresponden a acciones emprendidas antes de 1998 y las referencias al FISDL son posteriores a 1998.

Cuadro 1.1
MATRÍCULA TOTAL EN 1997

Grados	Urbana			Rural		
	Varones	Niñas	% púb.	Varones	Niñas	% púb.
1-3	113.912	11.882	78,0	161.059	176.034	98,2
4-6	93.250	95.025	77,8	86.150	91.549	97,8
7-9	83.369	83.083	76,7	34.546	38.421	95,5
10-12	79.024	72.591	53,6	0	0	0
Total	369.555	366.552	72,6	281.755	306.013	97,8

- 1.11 Entre 1990 y 1997, la matrícula bruta en la enseñanza básica aumentó de 965.000 a 1.172.548. Entre las 205.000 inscripciones adicionales, 155.000 correspondieron a los dos primeros ciclos en zonas rurales y 50.000 al tercer ciclo, principalmente en zonas urbanas. La matrícula urbana neta en los dos primeros ciclos aumentó de 78% en 1995 a 85% en 1997, mientras que en el ámbito rural creció de 71% a 88%, tomando en cuenta los establecimientos tradicionales y las escuelas no convencionales de los sistemas de EDUCO y Escuelas Saludables 6/. La matrícula femenina es casi igual a la de los varones en las zonas urbanas y más alta en el medio rural. Sin embargo, muchos niños aún no concurren a la escuela y muchos que se matriculan la abandonan en forma prematura. Entre las numerosas razones que explican la baja matriculación y la deserción, figura la falta de lugares, especialmente para los grados del cuatro en adelante.
- 1.12 **Financiación.** El gasto en educación disminuyó del 3,6% del PIB en 1980, a 1,5% en 1992. Esto se debió, en parte, al conflicto armado y a los bajos niveles de actividad económica. El porcentaje del presupuesto nacional dedicado a la educación bajó de 24% en 1980, a 13,6% en 1992, pero las reformas educacionales a que se hizo referencia han rectificado esta tendencia. El gobierno se ha comprometido a aumentar el gasto en educación, de un nivel relativamente bajo de 2,2% del PIB en 1996, a 3,4% en un plazo de cinco años. Es necesario contar con un caudal de recursos adicionales y mejorar aún más la eficiencia de su uso, específicamente por medio de una reducción constante de las tasas de repetición y abandono prematuro.
- 1.13 La situación indica que el gobierno puede aumentar el gasto social a fin de reducir la pobreza y mejorar los niveles de educación, vivienda y salud. Para esto será necesario aumentar el

6/ Las Escuelas Saludables dedican una atención especial a los servicios de atención de salud y de educación sanitaria, donde las condiciones sanitarias son especialmente malas.

endeudamiento externo y el volumen de recaudación tributaria, con objeto de sufragar los costos de contrapartida. Si bien la balanza de pagos se encuentra en una posición firme y el país está en condiciones de absorber un mayor endeudamiento (la deuda externa representa sólo 22% del PIB, que es uno de los niveles más bajos de América Central), el mantenimiento de la estabilidad económica impone restricciones fiscales al gobierno, que debe limitar la dimensión del déficit. En el corto plazo, el impacto del proyecto que se propone sobre el déficit fiscal ha de ser un aumento de menos de 0,4%, debido a los costos ordinarios incrementales durante la ejecución y después de ésta y al costo del fondo para mantenimiento, después de la ejecución. Sin embargo, las autoridades deberán aumentar los ingresos fiscales y/o redefinir prioridades en otros sectores.

- 1.14 La distribución del gasto demuestra que el gobierno tiene la prioridad de brindar a todos los niños el ciclo obligatorio de nueve años de enseñanza. El 71% del presupuesto se asignó a los grados 1 a 9 y el 5% a la enseñanza pre escolar. Los gastos de inversión representan sólo el 2,3% del presupuesto.
- 1.15 **La infraestructura de educación.** El MINED opera 4.564 centros docentes, en la mayoría de los cuales coexisten distintos niveles de enseñanza. Hay 3.086 grupos pre escolares, más de 2.300 de ellos en zonas rurales, lo cual ilustra acerca de la preocupación del gobierno porque los niños rurales desfavorecidos estén mejor preparados para concurrir a la escuela. Las escuelas primarias suman 4.374, de ellas 3.400 en zonas rurales, lo cual refleja el tamaño más pequeño de las escuelas rurales. En cambio, de los 225 establecimientos públicos de enseñanza secundaria, sólo puede considerarse que 24 están en zonas rurales. La responsabilidad por los edificios y equipos escolares corresponde al Departamento de Infraestructura Escolar del MINED, pero esta unidad, dotada con apenas 17 empleados, cumple sólo una función normativa, reguladora y de supervisión. La división de obras del MINED se eliminó por razones de eficiencia y ahorro de costos y la construcción de escuelas ha sido administrada durante muchos años, principalmente, por el FIS, que se ha encargado de la definición, preparación, contratación y supervisión en el terreno de las obras. Algunas ONG también han construido escuelas conjuntamente con el MINED.

C. Los problemas actuales

- 1.16 **La carencia de infraestructura escolar.** El país tiene un total de 34.121 grupos de clase, denominados secciones, en los nueve grados obligatorios, pero sólo hay disponibles 26.408 aulas. En las zonas urbanas las escuelas pueden funcionar fácilmente con turnos y así lo hacen. En el medio rural, las 20.588 secciones disponen sólo de 13.075 aulas y son comunes los turnos, pero en muchas comunidades las oportunidades para el uso múltiple están limitadas por las distancias y la deficiencia de las comunicaciones, la falta de

electricidad para el funcionamiento nocturno y una falta absoluta de capacidad.

- 1.17 **El estado de la infraestructura escolar.** Se procedió al estudio de un conjunto de escuelas, comprobándose que 2.450 de ellas se encuentran en condiciones materiales deficientes y necesitan renovación o carecen del espacio y las instalaciones necesarios para atender su matrícula. Muchas aulas están situadas en recintos prestados o alquilados que han tenido otros usos. Algunas escuelas funcionan en edificios inapropiados que fueron los únicos que poseía el MINED para atender la expansión. Los estudios señalan que el rendimiento de los alumnos de las escuelas que tienen un número apropiado de aulas bien diseñadas es superior al de los que asisten a escuelas con un número insuficiente de salas de clase 1/.
- 1.18 **Escuelas incompletas.** Muchas escuelas no ofrecen enseñanza para todos los grados y muchas son de grados múltiples. De un total de 3.400 escuelas rurales, sólo 594 ofrecen los nueve grados obligatorios y sólo 1.164 ofrecen los seis grados del ciclo primario. En 375 escuelas sólo se ofrece la enseñanza del grado 1 al 3, en 3.250 sólo se ofrece los grados 1 y 2 y en 69 escuelas sólo el primer grado. Cuando una escuela sólo ofrece tres grados, muchos estudiantes abandonan las clases al término del grado más alto que se ofrece en lugar de pasar a otro establecimiento. Otros repiten los grados a fin de cumplir con la obligación legal de asistir a la escuela. Esta estructura, por ende, explica en cierta medida las altas tasas de repetición y deserción durante los primeros años de enseñanza en las escuelas rurales. Muchos niños del medio rural que desde el punto de vista académico obtienen un buen rendimiento, simplemente carecen de cursos superiores a los que puedan avanzar. Aunque haya grados disponibles en escuelas accesibles, el simple cambio de ubicación multiplica el riesgo de que los niños del ámbito rural hagan abandono de la escuela.
- 1.19 El desempeño de las escuelas rurales también es deficiente debido a los problemas derivados de la **inscripción tardía de los niños en el primer grado y al número de niños con edad excesiva**. En el medio rural, la tasa de repetición del primer grado llega a 14,3% y es sólo de 5,7% en el segundo, y las tasas de deserción ascienden a 12,3% y 3,9%, respectivamente. En 1996 había 140.000 niños de siete años de edad matriculados, mientras que los inscritos en primer grado alcanzaban a 240.000. Por cada niño de siete años de edad matriculado en escuelas rurales había dos en primer grado, tasa que en el medio urbano llegaba a 1,3. Las causas de esta situación son numerosas. Por ejemplo, niños mayores de siete años que no pudieron concurrir a la escuela debido al conflicto, se

1/ Mwamenda T.S. y Mwamenda B.B., 1987. School Facilities and Pupil's Academic Achievement. Comparative Education. 23(2) 225-235.

inscriben en primer grado. Los padres mantienen a sus hijos en un grado aunque su rendimiento les permita pasar al siguiente, por creer que merced a la repetición aprenderán mejor. Aun contando con textos y bienes de consumo, es difícil mantener en la escuela a los niños del medio rural con otras demandas sobre su tiempo.

- 1.20 El absentismo también configura un problema importante en las zonas rurales. Entre 28% y 38% de los niños de La Unión, Morazán y La Paz faltan a la escuela determinado día, frente a un promedio nacional de 17%. El gobierno ha fomentado la expansión de la enseñanza pre escolar en el medio rural con objeto de estimular la inscripción y la asistencia puntuales, y de preparar mejor a los niños de comunidades desfavorecidas desde el punto de vista educacional para los primeros años escolares críticos. La cobertura de la enseñanza pre escolar aumentó 58% entre 1991 y 1995, pero aún no se alcanzó la meta del gobierno de un 40% de la cohorte (actualmente asciende a 31%) en gran medida por causa de la falta de espacio. La escolaridad en este nivel generará una demanda adicional considerable de espacios.
- 1.21 **Falta de un tercer ciclo obligatorio en las zonas rurales.** El 54% de la cohorte urbana asiste al tercer ciclo de enseñanza, mientras que apenas se inscribe el 14% de los niños del medio rural. La razón principal es que el número de escuelas que en el medio rural ofrece los grados 7 a 9 es limitado: las escuelas urbanas tienen 3.600 aulas para los 120.000 alumnos de ese ciclo, mientras que el sector rural sólo cuenta con 1.400 aulas para 46.000 alumnos. La escasez de espacio en el tercer ciclo reduce los incentivos para completar los grados primarios en las zonas donde las perspectivas de continuidad son limitadas. Se estima que, gracias al buen resultado de las reformas, durante el decenio próximo en la zona rural la demanda de plazas en el tercer ciclo de enseñanza llegará a 135.000. Si bien el MINED está preparando un modelo autoregulado y extramural para muchos alumnos del tercer ciclo 8/, habrá un aumento de la demanda de espacios para el tercer ciclo.
- 1.22 La oferta de *educación media* (grados 10 a 12) es principalmente urbana y las escuelas privadas atienden casi la mitad de la demanda. Sólo el 3,7% de la matrícula en esos grados corresponde al medio rural y, como en el caso del tercer ciclo de enseñanza básica, la demanda apunta al aumento. El gobierno se está preparando para atender este incremento de la demanda, mediante la racionalización del número de asignaturas opcionales y cambios en el plan de estudios, con un proyecto de educación respaldado por el Banco Mundial (véase el párrafo 1.31).
- 1.23 El gobierno decidió ampliar su programa de centros de recursos docentes basados en la escuela (con la ayuda del proyecto ES-0108

8/ Financiado con la ayuda del proyecto ES-0108 del BID.

del BID), a fin de brindar tecnología educacional a los niños de las zonas rurales. Por medio del proyecto ES-0108 se construirá los centros necesarios para albergar los recursos docentes. Sin embargo, a fin de que las escuelas desfavorecidas que se encuentran en malas condiciones materiales no resulten excluidas del proyecto, alrededor de 211 de las 400 escuelas que se beneficiarán de esos centros en el marco del proyecto ES-0108, serán objeto de una rehabilitación general, que financiará el proyecto que se propone (ES-0110).

- 1.24 **Mantenimiento deficiente de los locales escolares.** Las escuelas rurales tradicionales se caracterizan por su deficiente estado material, debido a la negligencia, a la falta de fondos para reparaciones y mantenimiento, y a la delincuencia. En el pasado casi no ha habido asignación de fondos para trabajos de mantenimiento ordinario, aunque esos recursos pueden influir en grado importante en la gestión de la escuela. Varios estudios han señalado que el mal estado de las instalaciones escolares repercute negativamente en el desempeño de los alumnos. Edwards ^{9/} comprobó que, a medida que mejora el estado de la escuela, lo mismo ocurre con las notas de los estudiantes. Inclusive en sistemas con alto nivel de rendimiento, como el de Hong Kong, las actitudes de los alumnos hacia los maestros y las escuelas guardan una relación positiva con el estado de los edificios escolares ^{10/}. La comunidad está en condiciones de hacer cambios de mediano tenor, como pintura, aseo, instalación de mobiliario adecuado, cuidado de los espacios al aire libre, colocación de armarios con cerradura y limpieza de leyendas de las paredes, merced a los cuales es posible mejorar considerablemente el rendimiento y las actitudes de los alumnos. El gobierno tiene en marcha numerosos programas satisfactorios de mantenimiento basado en la comunidad, que ahora desea adaptar a las escuelas de todo el país.
- 1.25 **Capacidad limitada de planificación material.** Si bien el gobierno cuenta con la mayor parte de la información necesaria para la administración de la infraestructura escolar, hay problemas para integrar la información escolar general y acceder a ésta de manera que sea posible verificar el estado de las escuelas y definir las obras materiales, fijando las prioridades en esta materia. Esta información cobrará más importancia cuando el gobierno adopte un programa de mantenimiento preventivo. Además, es necesario mejorar la administración de los datos sobre capacidad y eficiencia de las escuelas y conectar los datos educacionales con otros sistemas de

^{9/} Edwards, M.M., 1991. Building conditions, parental involvement and student achievement in the D.C. Public School System. Universidad de Georgetown.

^{10/} Cheng, Y.C., 1994. Classroom Environment and Student Affective Performance: An affective Profile. Journal of Experimental Education 62(3) 221-9.

datos sociales, por ejemplo las encuestas domiciliarias de pobreza, con objeto de definir mejor las necesidades educacionales insatisfechas y los problemas sociales acuciantes que gravitan sobre la educación. Es necesario contar, en el MINED, con un sistema de información más dinámico, integrado y computarizado.

D. La estrategia del gobierno

- 1.26 La estrategia social del gobierno consiste en encauzar el gasto hacia los grupos vulnerables, otorgando prioridad a los servicios básicos y a la reforma y modernización del estado. En el ámbito de la educación, el gobierno procura crear un instrumento eficaz de desarrollo económico y social, concentrándose en el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la eficacia de la enseñanza, y en la ampliación de la cobertura en las zonas rurales y en las comunidades que carecen de la atención debida. El gobierno trata de subsanar la desigualdad que existe entre las zonas urbanas y rurales y entre los niños pobres y los que se encuentran en mejor situación económica. Es su deseo brindar a todos los niños la oportunidad de asistir a escuelas de buena calidad y tomar medidas compensatorias a fin de asegurar que los niños de hogares desfavorecidos se encuentren bien preparados para asistir a la escuela. Entre estas medidas figuran programas focalizados de nutrición y educación inicial, pre escolar y escolar con atención específica a la salud infantil.
- 1.27 El proyecto propuesto coincide con esta política, en cuanto por su intermedio se trata de asegurar que los edificios donde se imparte la enseñanza estén al alcance de los pobres y sean higiénicos, seguros y estimulantes. Se concentra en las comunidades pobres y mal atendidas del medio rural y de las zonas urbanas marginales donde se ha establecido el proceso de educación. En el caso del Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL), sucesor del FIS, el énfasis pasará de la simple financiación de las necesidades de infraestructura de la comunidad, a la promoción de planes de desarrollo con articulación local, atendiendo toda la variedad de necesidades -agua potable, saneamiento, salud, etc. El proyecto ES-0110 enjugará el déficit creado por el bajo nivel de inversiones en infraestructura y los daños que causó el conflicto. El proyecto también sentará las bases de un método integrado de administración de la infraestructura escolar.

E. La estrategia del BID y las razones de su participación

- 1.28 La estrategia del BID para el país 11/ coincide con la estrategia del Gobierno de El Salvador. Para el BID, los principales ámbitos de programación son: i) reforma social y desarrollo local; ii) medio ambiente y desarrollo sostenible;

11/ Documento de país de El Salvador, GN-1981, 17 de junio de 1997. Párrafo 14 del Resumen Ejecutivo, y párrafo 3.13.

iii) promoción del desenvolvimiento del sector privado; y iv) modernización del estado. La estrategia del BID para el sector de educación de El Salvador consiste en promover una mayor equidad y la eficiencia interna y externa. El Banco hace hincapié en: i) la actualización de los planes de estudio, la formación de docentes y la modernización de materiales y equipos; ii) el refuerzo de la capacidad administrativa, gerencial y técnica del MINED; iii) el desarrollo de medios novedosos para ampliar la cobertura, incluidas metas específicas para las niñas y educación informal para mujeres, adultos y adolescentes desfavorecidos; iv) promoción de la participación de los padres y la comunidad en la educación y en el fortalecimiento de las juntas escolares; y v) mejoramiento y ampliación de la infraestructura básica.

F. La experiencia del Banco y otros donantes

- 1.29 El Banco está ejecutando un préstamo para mejorar la enseñanza primaria en todo el país y para ampliar la cobertura de las zonas rurales, mediante la expansión del modelo EDUCO. El préstamo, 879/OC-ES, de US\$37,3 millones, se aprobó en 1995 y se ha desembolsado el 26,6% de su monto, y cofinanciado con el Banco Mundial (US\$34 millones). Hasta la fecha, se ha creado por medio del proyecto más de 250 nuevas secciones pre escolares para más de 8.000 niños adicionales; 500 nuevas secciones de grados uno y dos, para 16.000 niños; y se ha convertido más de 200 escuelas rurales tradicionales en establecimientos comunitarios administrados por EDUCO. Además, se ha emprendido numerosos estudios de evaluación y actividades de desarrollo de material didáctico. Un rasgo novedoso de este proyecto es que la ejecución constituye una responsabilidad conjunta del MINED y de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPÁDE), una ONG creada para brindar apoyo del sector privado a la educación. Los préstamos mencionados brindaron recursos mínimos para infraestructura y libraron al FIS la misión de construir y renovar las escuelas necesarias para el proyecto. Por consiguiente, esos préstamos no atendieron las necesidades acumuladas de reparaciones y reemplazos.
- 1.30 En 1995 se aprobó un proyecto del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), de US\$400.000, para promover un consorcio de ONG locales dedicado a brindar capacitación profesional. Se ha usado parte de tres préstamos del Fondo de Inversión Social (FIS) para construir y rehabilitar 4.000 aulas. ^{12/} En 1990, por medio del préstamo 837/SF-ES se rehabilitó y reestructuró el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA). La ejecución de los recientes préstamos del BID a El Salvador ha sido satisfactoria. En 1991, una CT regional incluyó un componente de US\$550.000 para el análisis y

^{12/} FIS 861/SF-ES, de US\$33 millones, aprobado en 1991 y totalmente desembolsado, 765/OC-ES y 905/OC-ES, de US\$60 millones, aprobado en 1993 y con un 98,9% desembolsado, y 879/OC-ES, de US\$60 millones, aprobado en 1994 y con un 80% desembolsado.

desarrollo de acciones en favor de la juventud en situación riesgosa, que mejoró el tratamiento de los jóvenes detenidos.

- 1.31 EL Banco Mundial financió, en agosto de 1997, un préstamo de US\$58 millones para la reforma de la educación secundaria (grados 10 a 12) que ampliará el acceso y mejorará la eficiencia. El proyecto consta de estos componentes: 2.340 becas; reparación y construcción de 112 escuelas; educación a distancia; desarrollo del plan de estudios; formación de docentes; y evaluación de los alumnos. El Banco Mundial (BIRF) también financió un proyecto de rehabilitación del sector social a un costo de US\$35,6 millones (3348-ES, 1991), que aumentó la capacidad del gobierno para prestar servicios de atención de salud, educación y otros de índole social. Este proyecto incluyó recursos para llevar a cabo un estudio detallado de la infraestructura escolar. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) está apoyando el proyecto de Escuelas Saludables, que incluye la reparación, reemplazo o construcción de 666 escuelas.
- 1.32 El proyecto que ahora se considera constituye una prolongación lógica de préstamos anteriores otorgados a El Salvador por el BID, merced a los cuales se ha mejorado la calidad y la cobertura de la enseñanza básica. El proyecto atiende al prolongado déficit de infraestructura y a las carencias suscitadas, entre otras razones, por el buen resultado de las reformas y el crecimiento del proyecto EDUCO.

II. EL PROYECTO, SU COSTO Y SU FINANCIACIÓN

A. Objetivos del proyecto

- 2.1 El objetivo el proyecto es promover la equidad y la igualdad en la educación, mediante el mejoramiento del entorno material de aprendizaje para el 20% de los alumnos del país. Mediante el proyecto se atenderá las necesidades de infraestructura en 831 de las escuelas con mayor prioridad, dentro del total de 2.450 (34%) que, de acuerdo con los resultados de una encuesta del MINED, necesitan reparación, ampliación o reemplazo. ^{13/} Se calcula que el programa beneficiará a 250.000 niños, en su mayoría pobres, que concurren a las escuelas participantes.

B. La concepción del proyecto

- 2.2 El proyecto responde a la demanda de escolaridad generada por la modernización del sector (respaldada por préstamos del BID y del Banco Mundial) por medio de la rehabilitación, reconstrucción y expansión de la infraestructura escolar. El proyecto se concentra en la atención a deficiencias fundamentales en materia de calidad y disponibilidad de infraestructura en todos los niveles de la enseñanza, a saber pre escolar, primaria y secundaria; en los distintos sistemas, vale decir el tradicional y EDUCO; y en las zonas urbanas y rurales afectadas por una pobreza extrema, en todo el país.
- 2.3 Habida cuenta de la urgente necesidad de mejorar y ampliar la infraestructura el MINED ha gestionado financiación en forma intensa, para que pueda lograrse a cabalidad el impacto de la reforma sectorial. Además de la atención al 32% de las necesidades en materia de infraestructura, por medio de este proyecto, (ES-0110) el BIRF, BCIE y otros donantes han aprobado o están preparando préstamos, conforme al detalle que se ofrece en el Cuadro 2.1
- 2.4 Ante la urgencia y del nivel de las necesidades, y ante la necesidad de un mecanismo fidedigno para la ejecución de programas de obras pequeñas en gran escala, el proyecto se ejecutará usando la metodología del FIS e incluirá las escuelas que ya figuran en el inventario del FIS y cumplen con los criterios de elegibilidad del Fondo. (En el capítulo IV se describe los criterios de elegibilidad de proyectos del FIS y los métodos de análisis de "viabilidad económica"). La inclusión de esas escuelas tiene

^{13/} Durante los próximos cinco años, por medio de proyectos en ejecución o en etapa de preparación, se atenderá otro 38% del déficit (942 escuelas).

consecuencias financieras e influirá en la administración y la estructura orgánica del proyecto.

Cuadro 2.1
NECESIDADES DE INFRAESTRUCTURA Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

FUENTE	SITUACIÓN	No. de escuelas	MONTO US\$000	% de DÉFICIT
BID/BIRF (Préstamo 879)	Ejecución	38	1.750	1,6
ES-0110 (y ES-0108)	Análisis	831	56.181	34,0
BIRF Enseñanza secundaria (componente construcción)	Aprobado	112	13.200	4,6
BIRF Modernización II	Identificación	450	33.000	18,4
BCIE Escuelas saludables	Análisis	675	20.000	28,0
Japón (donación)	Análisis	51	11.000	2,0
TOTALES		2.157	135.131	*88,6

* El Banco está considerando una operación de seguimiento para subsanar las deficiencias restantes.

2.5 **Consecuencias financieras.** La metodología del FIS ha incluido, desde 1990, el uso de los formuladores, pequeños contratistas que conocen cabalmente los criterios de elegibilidad del Fondo y las comunidades a las que éste presta servicios, y que promueven el proyecto para las comunidades necesitadas. Una vez que el FIS ha completado los análisis pertinentes y ha aprobado el proyecto, el proceso de construcción se ciñe a criterios simples. Si los costos del proyecto están por debajo del equivalente a US\$100.000, la comunidad puede adjudicar las obras al promotor y éste no cobrará por la formulación del diseño. El FIS se reserva el derecho a revocar su decisión sobre la base de la posición del contratista en el sistema de clasificación del FIS. Cuando el costo de un proyecto es superior a US\$100.000, se llama a licitación local para construirlo. Si el promotor decide presentar una oferta, puede negociar con el FIS la percepción de una comisión por la formulación del proyecto (en la actualidad, el promedio de esa comisión es de 0,9% a 2% del valor del trabajo). Sobre la base del inventario que aparece en el Anexo II, la comisión por formulación del proyecto puede ser superior a US\$500.000, aunque el costo final no se conocerá hasta que se haya licitado todas las obras.

2.6 **Administración y estructura orgánica del proyecto.** Durante muchos años el MINED ha confiado al FIS la administración de su programa de construcciones. Por ende, carece de capacidad para ejecutar directamente el proyecto propuesto además de los que tiene en marcha y las demandas adicionales planteadas al MINED se atenderán mediante i) el mantenimiento de su relación de trabajo con el FIS y ii) la contratación de dos ONG para que ayuden a administrar la

contratación y la supervisión de las obras, de acuerdo con los procedimientos operativos del FIS. (El capítulo III.B de este documento contiene una explicación pormenorizada de la organización del proyecto conforme a los acuerdos de ejecución).

C. Descripción del proyecto

- 2.7 El proyecto financiará cinco componentes, a saber: i) construcción y reconstrucción de aulas; ii) reparación y rehabilitación de aulas; iii) amoblamiento y equipamiento de escuelas; iv) mejoramiento del mantenimiento preventivo; y v) respaldo institucional para el MINED.

1. Construcción y reconstrucción (US\$36,7 millones)

- 2.8 Por medio del proyecto se invertirá la suma de US\$14,4 millones para construir 575 aulas en 193 escuelas, a fin de reemplazar salones de clase temporarias alquilados, prestados o inapropiados para impartir enseñanza. Una suma de US\$21,2 millones se usará para construir 765 aulas en 328 escuelas, con objeto de atender el crecimiento de la demanda rural y la urbana de carácter marginal. Finalmente, se invertirá US\$1,2 millón en la construcción de 51 aulas en 17 escuelas adicionales de EDUCO, para las secciones cuyo número y tamaño justifican ahora una base permanente.

2. Reparación y rehabilitación (US\$11,8 millones)

- 2.9 Por medio del proyecto se dedicará la suma de US\$5,1 millones a la rehabilitación de 561 aulas que necesitan reparaciones urgentes, en 74 escuelas rurales tradicionales y de EDUCO. Se invertirá US\$5,9 millones en la rehabilitación de 1.191 aulas en 211 de las 400 escuelas que estarán dotadas con centros de recursos de conformidad con el proyecto ES-0108, de manera que los establecimientos que se encuentren en condiciones deficientes no queden excluidos de ese proyecto. Además, con objeto de atender la demanda de espacio en escuelas secundarias de zonas rurales no atendidas, se invertirá en el marco del proyecto US\$0,5 millón para reparar 23 aulas en cinco escuelas secundarias rurales. Finalmente, se aportará US\$0,4 millón para rehabilitar y equipar 31 aulas en los centros tecnológicos de San Miguel, Zacatecoluca y Santa Ana.

3. Materiales, equipos y mobiliario (US\$5,2 millones)

- 2.10 Por medio del proyecto se suministrará materiales, equipos y mobiliarios a las escuelas incluidas en el programa de obras.

4. Fondo nacional para mantenimiento preventivo (US\$3 millones)

- 2.11 Por medio del proyecto se establecerá un programa sistemático de mantenimiento de las escuelas públicas, de alcance nacional, sobre la base de los resultados satisfactorios de un programa

experimental de mantenimiento administrado por la comunidad y aplicado en escuelas del MINED, incluyendo establecimientos del proyecto de EDUCO. ^{14/} Mediante el proyecto se procurará, asimismo, prevenir el vandalismo merced a la promoción de la responsabilidad de las comunidades por el cuidado de los locales escolares. Este componente consistirá en el establecimiento de un fondo y el suministro de respaldo técnico para: i) brindar a las comunidades la idoneidad y la información que necesitan para administrar y llevar a cabo el mantenimiento; ii) mejorar el programa de mantenimiento; y iii) mejorar el seguimiento de esta actividad. El Fondo aplicará el mecanismo actual de transferencia de fondos a la comunidad por medio de los bonos de calidad.

- 2.12 El MINED ya ha establecido un mecanismo para la transferencia de fondos, por medio de su programa de "Bonos de Calidad", regulado en virtud de la "Ley de la Carrera Docente y Reglamento de la Ley de la Carrera Docente". El Consejo Directivo escolar, un órgano establecido por ley, firma con el MINED un acuerdo de participación en el programa. Por intermedio de éste, el MINED transfiere recursos a cuentas de bancos privados establecidas por los Consejos Directivos Escolares con objeto de mejorar el nivel de la enseñanza (se ha usado para infraestructura el 30% de los fondos). El MINED realiza auditorías periódicas de la administración de los fondos y el Fondo Nacional para Mantenimiento Preventivo propuesto por el proyecto usará el mismo mecanismo, cuyos resultados han sido sumamente positivos. Además, los fondos del Banco se depositarán en una cuenta especial en el Banco Central de Reserva (BCR) y se establecerá un sistema de pari passu para reponer el Fondo. La ley salvadoreña no permite que el MINED deposite sus fondos en una institución financiera y, por esta razón, los consultores crearán un mecanismo para que pueda incluirse la contrapartida del MINED en su presupuesto. El establecimiento del fondo y del mecanismo técnico auxiliar, incluida la adopción de normas y reglamentos operativos, constituirán una condición especial que habrá de estar cumplida para que pueda aprobarse el plan de trabajo para el segundo año.

5. Fortalecimiento institucional (US\$0,9 millón)

- 2.13 Este componente consta de tres elementos. El primero (US\$0,28 millón) es el diseño y aplicación de un sistema de información geográfica (SIG) integrado y dinámico, que le permitirá al MINED administrar todos los aspectos de la infraestructura educacional del país, y la capacitación del personal del Ministerio

^{14/} El sistema se sometió a prueba en 317 escuelas del MINED, incluyendo EDUCO y Escuelas Saludables, y se evaluó en 83 de ellas, como consta en "Evaluación del Sistema de Mantenimiento Preventivo Escolar", por Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), en marzo de 1996.

en su uso. Merced al SIG, asimismo, se procurará incorporar los datos de pobreza y de las encuestas domiciliarias, a fin de definir las zonas con baja escolaridad. Una vez en funcionamiento, al término del segundo año del proyecto, el SIG constituirá un elemento clave de la preparación del plan de trabajo anual, con objeto de asegurar que el proyecto siga concentrado en las zonas más necesitadas. El componente financiará los servicios de dos asistentes especializados en estadísticas, que trabajarán en el MINED durante la ejecución. El establecimiento y la adopción del SIG para la programación deberá completarse al término del segundo año de la ejecución del proyecto, y será una condición para la aprobación de los planes de trabajo del tercer año.

- 2.14 El segundo elemento del fortalecimiento institucional (US\$0,28 millón) será el apoyo de una consultoría técnica a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del programa de mantenimiento preventivo. Esto requerirá un análisis detallado de la escala del trabajo a nivel nacional, la definición y planificación de las obras que conlleven beneficios más altos en función de sus costos y de la posibilidad de ejecución por la comunidad, y la formación de una capacidad permanente para la planificación, seguimiento y evaluación de programas.
- 2.15 El tercer elemento (US\$0,34 millón) corresponderá a la administración y supervisión de las obras y el apoyo al MINED para su ejecución.
 - a. Se contratará, con carácter temporario, un consultor cuyo cometido será brindar apoyo a la División de Infraestructura del MINED con objeto de: i) preparar y presentar a la aprobación del Banco, la documentación requerida para cumplir con las condiciones previas al primer desembolso y otras condiciones especiales; ii) preparar el plan anual de trabajo para el primer año de la ejecución; iii) preparar y capacitar al personal de la División de Infraestructura del MINED para la preparación de la documentación pertinente para el proceso de licitación que requiere el proyecto; y iv) prestar apoyo a la División durante la misión de supervisión del primer año.
 - b. El MINED contratará un especialista en medio ambiente durante todo el período de ejecución del proyecto. El cometido de este profesional será asegurar que se aplique las normas ambientales en todas las obras financiadas por medio del proyecto, además de las que ejecute el FIS. El especialista refinará las normas sobre la base de la experiencia de los problemas ambientales que se susciten, por ejemplo los relacionados con la limpieza adecuada de los predios al término de la construcción, la longitud adecuada de las cañerías de desagüe y el reemplazo de los arbustos y árboles que se haya desarraigado durante la construcción. Además, el especialista asegurará que el programa de mantenimiento preparado por la comunidad sea

correcto desde el punto de vista ambiental, en cuanto se relaciona con mantenimiento de escuelas y mejoras de pequeña magnitud.

- c. También se suministrará personal profesional y administrativo a la División de Infraestructura y a la Unidad de Información del MINED (véase 2.13) para: i) ejecución del proyecto; y ii) establecimiento del SIG.

D. Costo y financiación del proyecto

- 2.16 En el Cuadro 2.2 se presenta el costo total del proyecto, desglosado por categoría de inversión y fuente de financiación.

Cuadro 2.2
COSTO Y FINANCIACIÓN
(US\$ millones)

Categorías	BID/CO	BID/FOE	Gobierno	TOTAL
1. Construcción y reconstrucción	36,7			36,7
2. Reparación y rehabilitación	11,8			11,8
3. Materiales, equipos y mobiliario	5,2			5,2
4. Programa de mantenimiento preventivo	3,0			3,0
5. Apoyo institucional		0,9		0,9
6. Costos ordinarios incrementales durante la ejecución (funcionamiento de escuelas)			1,9	1,9
7. Auditoría			0,1	0,1
8. Imprevistos	5,3	0,1	0,5	5,9
9. Costos financieros				
- Intereses	7,25	0,034	4,78	12,03
- Insp. y supervisión	0,59	0,010		0,69
- Comisión de crédito			0,62	0,62
TOTAL	69,84	1,10	7,90	78,84
Porcentajes	90%		10%	100%

- 2.17 Se estima que el costo total asciende a US\$78,84 millones, divididos en: a) US\$69,84 millones de la Facilidad Unimonetaria del Banco y con recursos del Capital Ordinario (CO) en dólares de los Estados Unidos; b) US\$1,1 millón del Fondo para Operaciones Especiales, en moneda local; y c) US\$7,9 millones del Gobierno de El Salvador. El proyecto es una inversión focalizada en la pobreza y, por ende, puede percibir 10 puntos adicionales de financiación del Banco, equivalente al 90% del costo total. El préstamo financiará los intereses devengados durante la ejecución, que ascienden a US\$12,03 millones en el caso del préstamo del CO y a US\$34.000 para los recursos del FOE.

2.18 En el Cuadro 2.3 se muestra los plazos y condiciones del préstamo propuesto.

Cuadro 2.3
PLAZOS Y CONDICIONES DEL PRÉSTAMO

Fuente de los fondos	Capital ordinario	FOE, moneda local
Monto	69,84	1,00
Plazos		
Amortización	25 años	30 años
Período de gracia	4,5 años	10 años
Período de desembolso	4 años	4 años
Tipo de interés	Variable	1% durante el período de gracia 2% de allí en adelante
Supervisión	1% del monto del préstamo	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito	0,75% sobre el saldo no desembolsado	0%

III. MARCO INSTITUCIONAL Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO

A. El prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será el Gobierno de El Salvador y el organismo ejecutor será el Ministerio de Educación.

B. Organismos participantes

- 3.2 El MINED cuenta con el personal mínimo para ejercer una función normativa en el diseño y construcción de escuelas y durante varios años ha recurrido a los servicios del FIS para administrar su programa de construcciones. Además, el MINED está ejecutando otros proyectos que aumentan la demanda de sus recursos limitados. Por estas razones, se ha resuelto atender las demandas adicionales del MINED mediante: i) el mantenimiento de su relación de trabajo con el FIS; ii) la incorporación de los servicios de dos ONG para que se encarguen de la contratación y la supervisión; y iii) la contratación de apoyo adicional a plazo fijo para la Unidad de Infraestructura del MINED durante la ejecución del proyecto.

C. Justificación para el uso del FIS y las ONG

- 3.3 Las autoridades del MINED y el equipo del proyecto analizaron las opciones de organización del proyecto mediante consultas con empresas privadas, un examen de la experiencia de COF/CES y el estudio de las ONG que funcionan en el país. Los resultados de dicho análisis indican que: i) en el país hay sólo cuatro ONG con experiencia en obras de infraestructura y sólo dos de ellas, a saber la Fundación Hábitat (HÁBITAT) y la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), cuentan con las ventajas comparativas de haber trabajado con el tipo de comunidades que participan en el proyecto propuesto, así como una experiencia amplia y pertinente; y ii) los sistemas de fijación de costos y administración del FIS son los menos costosos y más eficientes del país.
- 3.4 Por ende, el MINED negoció, en principio, la participación de HÁBITAT y FUNDASAL. Ambas son organizaciones con personería jurídica y sin fines de lucro.
- 3.5 HÁBITAT se creó al amparo de la Orden Ejecutiva No. 9, del 25 de febrero de 1987, como organización con personería jurídica y sin fines de lucro. Su objetivo es la promoción del mejoramiento general de las familias y las comunidades de bajos ingresos, mediante la solución de los problemas de vivienda y ambientales en las zonas urbanas y rurales.
- 3.6 La experiencia de HÁBITAT incluye: i) "Componente de Desarrollo de Proyectos Comunales para Apoyar el Programa de Reconstrucción

Nacional" (Gobierno de El Salvador/HÁBITAT), conforme al cual se invirtió una suma de casi 11 millones de colones en vivienda y 6,3 millones de colones en servicios de agua potable y alcantarillado, en beneficio de 23.207 personas integrantes de 16 comunidades; y ii) el Programa de Viviendas para Desmovilizados de la FAES, con una inversión total de 77,5 millones de colones, que benefició a más de 1.500 familias.

- 3.7 **FUNDASAL**, una organización sin fines de lucro creada en 1968, tiene por objeto la promoción del desarrollo y el cambio social entre las comunidades más pobres de El Salvador. La institución tiene cuatro programas principales, a saber: i) Técnico y de construcción (reconstrucción de asentamientos precarios y edificación de viviendas nuevas); ii) Educación y desarrollo social (capacitación y organización para la construcción de la propia vivienda y apoyo jurídico y administrativo para los propietarios); iii) Desarrollo económico y social (desarrollo de iniciativas comunitarias, incluida la comercialización de artesanías y un centro de producción de materiales alternativos); y iv) investigación.
- 3.8 Desde 1970, FUNDASAL ha completado 161 proyectos y ha construido 23.642 casas. Su actividad ha beneficiado a 23.642 familias y a 146.583 personas, en 11 de los 14 departamentos del país.

D. Coordinación interinstitucional

- 3.9 El MINED suscribirá acuerdos de cooperación con el FIS y con las dos ONG, a fin de facilitar la ejecución del proyecto. Esos acuerdos regirán las transferencias de fondos y la responsabilidad de la ejecución del proyecto, del MINED a las entidades participantes. Los dos acuerdos ayudarán a asegurar una coordinación interinstitucional eficiente; la constitución, reglamentación y composición de los grupos de trabajo; la frecuencia y propósitos de las reuniones; la presentación, análisis y ejecución de las obras; la organización de la supervisión de los trabajos; los procedimientos para la resolución de conflictos, etc. Como condición previa al primer desembolso, el Gobierno de El Salvador someterá a la aprobación del Banco los acuerdos antes descritos.

E. Ejecución

- 3.10 El Ministerio de Educación estará investido con la autoridad general en cuanto a la administración y ejecución del proyecto. La administración y la ejecución cotidianas de las actividades del proyecto corresponderán a la División de Infraestructura del MINED, que será reforzada por el consultor coordinador del proyecto (mencionado en el capítulo II) y personal adicional temporario, profesional y administrativo. La División de Infraestructura coordinará las actividades interinstitucionales antes descritas; la supervisión de las obras; las actividades técnicas, administrativas

y financieras relacionadas con el proyecto; y la coordinación con el Banco en materias de condiciones contractuales, presentación de los informes de progreso, contratación de consultores, licitaciones nacionales, documentación de desembolsos y demás.

1. Planes anuales

- 3.11 El proyecto ha sido concebido como una operación de varios años, con cuatro planes de ejecución anuales, a fin de asegurar una cobertura nacional apropiada de los beneficiarios objetivo y de las necesidades de infraestructura. La División de Infraestructura del MINED y el equipo del proyecto realizarán reuniones anuales para evaluar la ejecución del proyecto en cuanto a: i) la terminación de las obras del plan anual anterior; ii) los beneficiarios objetivo; y iii) la repercusión social del proyecto. La presentación del plan anual para el primer año de ejecución del proyecto (incluyendo la distribución de obras entre el FIS y las dos ONG), es una condición previa al primer desembolso.

2. Adquisición de bienes, obras y servicios de consultoría

- 3.12 La adquisición de bienes, obras y servicios de consultoría se llevará a cabo conforme a las políticas y procedimientos de adquisiciones estipulados en los anexos B y C del contrato de préstamo. Será obligatorio el llamado a licitación pública internacional cuando se trate de adquirir bienes por más de US\$250.000, obras por más de US\$2.000.000 y servicios de consultoría por más de US\$200.000. Esos límites se justifican por el hecho de que en proyectos similares, los licitantes internacionales participan en licitaciones por encima de ellos. Para las adquisiciones por montos que estén por debajo de los límites señalados, se aplicará la legislación nacional. En el Anexo I se presenta el plan de adquisiciones para el proyecto.
- 3.13 Habida cuenta de la capacidad limitada del MINED, la ejecución de todos los proyectos de construcción constituirá una responsabilidad del FIS y de las dos ONG - HÁBITAT y FUNDASAL. **Se recomienda, a modo de excepción a los procedimientos de selección por competencia abierta, que se contrate al FIS y a las dos ONG sin competencia.** Las instituciones mencionadas llevarán a cabo las adquisiciones u otras actividades requeridas, observando los procedimientos del Banco y, cuando se trate de cuantías más pequeñas, los estipulados en el Anexo I. El contrato propuesto es compatible con lo dispuesto en el Capítulo GS-403 del Manual de Adquisiciones. La contratación de estas tres entidades sin competencia se justifica por la ventaja técnica competitiva que tienen (párrafos 3.3 a 3.9) por cuanto: i) poseen experiencia de trabajo en todo el país, con los sectores más pobres de la población y con personas desmovilizadas al término del conflicto, especialmente en lo que atañe a vivienda e infraestructura urbana básica; ii) el personal que se contratará para el proyecto financiado por el Banco es el

mismo que trabajó en los proyectos mencionados en el inciso i) supra; iii) poseen experiencia en la promoción de la participación de la comunidad en la finalización y operación de infraestructura comunitaria; y iv) el FIS y el MINED tienen una amplia y auspiciosa experiencia de trabajo con esas ONG, y los informes y resultados se consideran excelentes.

- 3.14 De acuerdo con los procedimientos especiales fijados para las adquisiciones en pequeña escala, que figuran en un apéndice especial del contrato de préstamo, (además de los procedimientos normales) en las obras cuyo costo total sea menos de US\$100.000 e inferior al límite, el FIS y las ONG se encargarán de la supervisión y administración de todos los contratos, **recurriendo a la adquisición directa**. Cuando el costo de las obras sea superior a US\$100.000 e inferior al límite, el FIS y las ONG supervisarán el proceso de contratación, **recurriendo a la licitación pública local**. La adquisición de equipos se realizará mediante licitación pública internacional. La contratación de consultores se hará de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco. Se ofrece, a continuación, un detalle más completo de las actividades de adquisición de bienes y servicios.

3. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.15 El período propuesto para la ejecución del proyecto y el desembolso del préstamo es de cuatro años. Los planes anuales de obras y mantenimiento servirán como base para planificar la ejecución del proyecto y para los exámenes anuales de supervisión que llevará a cabo el Banco. El calendario tentativo de desembolsos es el siguiente:

Cuadro 3.1
CALENDARIO DE DESEMBOLSOS
(US\$ millones)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	TOTAL
BID/CO	17,75	23,75	11,75	5,75	59,00
BID/FOE	0,70	0,10	0,10	0,10	1,00
Local	1,35	1,35	1,35	1,45	5,50
TOTAL	19,80	25,20	13,20	7,30	65,5
%	30%	38%	20%	12%	100,0 %

4. La supervisión del Banco

- 3.16 El Banco supervisará la ejecución del proyecto por intermedio de la Representación en El Salvador (COF/CES) y merced a exámenes anuales que conllevarán la realización de misiones de supervisión técnica a

cargo del equipo del proyecto, con objeto de examinar los progresos logrados, la consecución de las metas fijadas y los planes de trabajo del año anterior, además de analizar y aprobar el plan para el año siguiente. Si, como consecuencia de esos exámenes, se determina que es necesario practicar ajustes en el proyecto, el prestatario y el organismo ejecutor convendrán en la realización de esas modificaciones.

5. Contabilidad y auditoría

- 3.17 El MINED establecerá y mantendrá cuentas y registros adecuados de conformidad con la práctica contable establecida. Dichos registros serán auditados al cierre de cada ejercicio fiscal por una firma calificada de auditores independientes, que sea aceptable para el Banco. Los costos de la auditoría serán sufragados por el Gobierno de El Salvador.

6. Evaluación posterior

- 3.18 El MINED tiene un sistema de evaluación del desempeño de los alumnos que, junto con las evaluaciones anuales del progreso del proyecto, constituirá la base de la apreciación del efecto educacional del proyecto. La evaluación de los alumnos incluirá como factor el hecho de que la escuela a la cual concurren sea una de las incluidas en el proyecto. El Sistema de Información Geográfica que se establecerá, brindará al MINED un método para examinar regularmente las condiciones y el desempeño de las escuelas.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad

1. Económica

- 4.1 El análisis económico del proyecto consta de cuatro aspectos, a saber: i) dimensionamiento micro (tamaño de la escuela) y macro (tamaño del proyecto) y selección de las opciones más eficaces en función del costo, para la provisión de espacio; ii) determinación de los límites de costo y análisis del costo del suministro de espacio con densidades de población menores en las zonas rurales; iii) la viabilidad de los costos de todo el programa de infraestructura escolar, del cual forma parte este préstamo; y iv) los límites de ingresos para la focalización en la pobreza.

B. Dimensionamiento y eficacia en función del costo de las opciones

- 4.2 Las tres opciones son la reparación o el reemplazo donde el espacio es suficiente y la construcción de espacio adicional donde la capacidad actual es inadecuada. Este análisis se aplica a las 595 escuelas del inventario del FIS, las 211 que están siendo reparadas para el proyecto de educación de tecnología mediada (ES-0108) y las 17 escuelas que se construye para el proyecto EDUCO. El dimensionamiento de las escuelas en el marco del proyecto y la selección de la opción más eficaz en función del costo, se determinaron conforme a las pautas del MINED/FIS para la evaluación de proyectos de infraestructura escolar.
- 4.3 El primer criterio estipula que se procede a la reparación, reemplazo o construcción de escuelas sólo con objeto de satisfacer la demanda actual comprobada, sobre la base de la inscripción en el establecimiento y la disponibilidad de espacio y aulas en la escuela alternativa más cercana. A escala nacional, el tamaño medio de un aula es de 52 m², el número máximo de alumnos por aula es de 30 en el ciclo pre escolar y 40 en los grados primarios, lo que rinde una superficie máxima de 1,7 m² por alumno en el ciclo pre escolar y de 1,3 m² por alumno en el ciclo primario. Los requisitos mínimos que debe satisfacer una escuela de una planta para formar parte de las obras del proyecto son 20 alumnos por turno en los establecimientos pre escolares y en las escuelas primarias rurales; 25 alumnos por turno en las clases pre escolares y 30 en las de enseñanza primaria, en el medio urbano. En las zonas rurales no se construirá escuelas de dos plantas y sólo se edificará escuelas de este tipo cuando no haya espacio suficiente para edificios de una planta. En las zonas urbanas, las escuelas de dos pisos deben tener 35 alumnos por turno y por clase.
- 4.4 El segundo criterio exige que los espacios escolares sean adecuados para cumplir con las normas actuales. Las salas que ya tienen una

superficie de 52 m² o 1,3 m² por alumno, por lo menos, normalmente sólo serán sometidas a reparaciones. La misma norma se aplica las aulas que tienen menos de 52 m², pero de todas maneras disponen de 1,3 m² por alumno, por lo menos. Cuando un aula tenga menos de 52 m², más de 40 alumnos y menos de 1,3 m² por alumno, se remodelará para que alcance a 52 m². Cuando un aula esté bajo la norma y también tenga menos de 40 alumnos, será reemplazada para contar con una disponibilidad de 1,3 m² por alumno. Sólo se dispondrá la adición de aulas cuando haya más maestros que aulas, a fin de igualar el número de docentes y grupos 15/.

C. Límites de costos y análisis de costos con menores densidades de población

- 4.5 En los Cuadros 4.1 y 4.2 aparecen los indicadores para el análisis de eficacia en función del costo en las diferentes categorías de escuela. En el marco del proyecto, se realiza una revisión anual de los costos para reflejar las alzas de precios y la variación de los costos en función de la ubicación y la lejanía. El costo de construcción en el medio urbano es el costo básico de la construcción de escuelas.

Cuadro 4.1
COSTO MÁXIMO PARA LA EDUCACIÓN PRE ESCOLAR (US\$) 16/

INDICADOR	URBANO		RURAL	
	EXP/REEMPLAZO	REPARACIÓN	EXP/REEMPLAZO	REPARACIÓN
COSTO CONSTRUCCIÓN AULA/m ²	190	139	218	159
TOTAL INVERSIÓN/AULAS	14.922	10.893	16.248	11.861
INV./INF./LUGAR ALUMNOS	597	436	812	593
UTILIZACIÓN/AULA (alumnos)	25	25	20	20
INV./ASIENTO	23	23	23	23
INV./OTROS MOBILIARIOS Y EQUIPOS/AULA	419	419	384	384
MÁXIMO % OBRAS EXTERNAS	30%	30%	30%	30%
INV. ANUALIZADA/ALUMNO	76	77	104	105
INV./OTROS MOBILIARIOS/ADMIN.	2.054	2.054	2.054	2.054

15/ Cabe señalar que donde funcionan turnos, generalmente se recurre al mismo maestro para atender ambos turnos, de modo que la igualación de maestros y aulas no creará un exceso de capacidad.

16/ Se ha descontado los costos de inversión anualizados al 12% durante 10 años para las reparaciones y durante 25 años para la construcción.

Cuadro 4.2
COSTO MÁXIMO PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA (GRADOS 1-9) (US\$)
Escuela de una sola planta (entre paréntesis, de dos plantas)

INDICADOR	URBANO		RURAL	
	EXP/REEMPLAZO	REPARACIÓN	EXP/REEMPLAZO	REPARACIÓN
COSTO CONSTRUCCIÓN AULA/m ²	190 (237)	139 (142)	217	158
TOTAL INVERSIÓN AULAS	14045 (17402)	10253 (12074)	16163	11069
INV./INF./LUGAR ALUMNOS	468 (497)	342 (363)	758	553
UTILIZACIÓN/AULA (alumnos)	30 (35)	30 (35)	20	20
INV./ASIENTO	28	28	28	28
INV./OTROS MOBILIARIOS Y EQUIPOS/AULA	384	384	384	384
MÁXIMO % OBRAS EXTERNAS	30%	30%	30%	30%
INV. ANUALIZADA/ALUMNO	60 (63)	59 (64)	97	98
INV./OTROS MOBILIARIOS/ADMIN.	2075	2075	2075	2075

4.6 La evaluación técnica, financiera y económica de una muestra de escuelas, para el análisis del proyecto, indicó una diferencia de 38,7% entre los cálculos de costos de las comunidades y los costos finales evaluados técnicamente por el FIS. Esta diferencia coincide con la experiencia y los cálculos del FIS y se agregó a las propuestas subvaluadas a fin de estimar los costos totales de construcción.

D. Viabilidad de los costos y necesidades de largo plazo

4.7 El proyecto atiende al 32% de las escuelas del país con necesidades más urgentes de mejoramiento, a un costo total de US\$55 millones. Al término de este proyecto y de otros de infraestructura que están en vías de ejecución y preparación, el gobierno habrá mejorado el 87% de las escuelas que necesitan reparación, reemplazo o ampliación. El MINED concentrará ahora su atención en el mantenimiento preventivo y más adelante en pequeñas obras con base comunitaria, para lograr que las escuelas restantes alcancen el mismo nivel. Por consiguiente, desde el punto de vista financiero es factible que el país mejore su dotación de escuelas en un plazo de diez años, a un costo adicional de menos de US\$30 millones y que mantenga los establecimientos merced a un gasto adicional estimado de US\$1 millón anual.

1. Cálculo de los costos ordinarios incrementales

4.8 El proyecto exigirá que el MINED cuente con maestros nombrados y fondos operativos para cada clase y que los maestros ya figuren en planilla y las clases estén atendidas. Las excepciones son las

17 escuelas nuevas de EDUCO, con 51 aulas, que requerirán 51 maestros adicionales para los 102 grupos, a un costo anual de 3.114.300 colones (US\$358.000) ^{17/}. Además, los costos de capitación por alumno, de US\$40 por 2.550 alumnos adicionales, ascienden a US\$102.000. Se estima que las mejoras en cinco escuelas secundarias y en tres institutos agregarán 44.000 horas de clase por año a su capacidad de enseñanza, a un costo docente de US\$120.000 y un costo operativo de US\$110.000 anuales. Los estudiantes de este nivel proveen libros y materiales. El proyecto agrega US\$468.000 anuales a los costos.

- 4.9 El costo del fondo para mantenimiento se estimó sobre la base de la evaluación de un programa de mantenimiento preventivo, con base en la comunidad, extrapolado a nivel nacional. La evaluación abarcó 317 de las escuelas que participaron en el período comprendido entre septiembre de 1992 y diciembre de 1995. El costo medio ascendió a US\$660 por escuela e incluyó espacios comunes como corredores y oficinas. También cubrió actividades de costo mínimo como la limpieza de los recintos y la eliminación de residuos, pintura, reparación de techos, ventanas, puertas y paredes, y reemplazo de piezas ordinarias. El país tiene 4.560 escuelas públicas, de las cuales el 25% participará en el proyecto cada año de ejecución y, de allí en adelante, cada cuatro años. Una vez iniciado, gran parte del trabajo estará a cargo de voluntarios, incluidos los alumnos. El fondo experimental suministrará anualmente US\$750.000. La evaluación también indicó la necesidad de asistencia técnica, que se describe en el párrafo 2.13, a un costo de US\$280.000 durante los dos primeros años de ejecución.

2. Financiera

- 4.10 El Cuadro 4.3 muestra el impacto financiero del préstamo para la infraestructura de educación. (En el Anexo I se muestra el impacto general del endeudamiento para la educación). Los préstamos externos tienen efecto en el presupuesto del sector y de la nación y en el nivel de endeudamiento externo. El efecto en el presupuesto del sector se manifiesta por la exigencia de contrapartida local y el aumento de los costos ordinarios que genera el proyecto y que tienen un costo de oportunidad. El préstamo afecta el presupuesto nacional en la medida que requiere un aumento de los impuestos si ha de evitarse el incremento del déficit fiscal. Esto supone que no se practica cortes en los presupuestos de otros sectores con objeto de satisfacer las exigencias de contrapartida local y de sufragar los intereses y servicio del préstamo (aunque estas últimas demandas no son

^{17/} Este cálculo incluye el sueldo básico para maestros con una escala de antigüedad (US\$4.390 a US\$5.980), beneficios suplementarios (7,5%), aguinaldo (US\$200) y remuneración adicional por dictar clases en un segundo turno (US\$1.380).

inmediatas). Finalmente, el préstamo afecta la capacidad de endeudamiento externo del país.

- 4.11 Sobre la base de las metas de gasto del sector de educación, a saber la dedicación de 3,4% del PIB a la educación en un plazo de cinco años, el análisis toma en cuenta la evolución reciente y las proyecciones de los principales indicadores macroeconómicos. Son ellos el aumento del PIB, el nivel del déficit fiscal y el nivel de endeudamiento externo. El análisis supone una tasa media de crecimiento del PIB de 5% y un déficit fiscal equivalente a 2,3% del PIB durante los próximos cinco años, así como un crecimiento anual del presupuesto nacional de 10% (promedio durante los cuatro años anteriores).
- 4.12 El Cuadro 4.3 muestra que el impacto del préstamo para infraestructura de educación durante los próximos cuatro años es mínimo. El monto del préstamo, incluida la contrapartida local, representa menos del 5% del presupuesto del sector de educación. Sin embargo, es importante destacar que los costos ordinarios adicionales, que exigirán la asignación de recursos adicionales, representan menos de 0,4% del déficit del sector público y menos de 0,6% del presupuesto de educación.

Cuadro 4.3
IMPACTO FINANCIERO
(US\$ millones)

	1998	1999	2000	2001	2002
PIB	12.615	13.776	14.969	16.267	17.676
Deuda externa	2.805	2.996	3.143	3.416	3.712
Reservas extranjeras en el BCR	1.600	1.850	1.940	2.050	2.140
Déficit fiscal (% del PIB)	3,1	2,6	2,3	1,9	1,9
Presupuesto nacional	1.930	2.098	2.307	2.538	2.792
Presupuesto de educación	312	441	494	553	583
Presupuesto de educación/PIB (%) (1)	2,5	3,2	3,3	3,4	3,3
Costos ordinarios/presupuesto nacional (%) (2)	0,09	0,07	0,06	0,05	
Costos ordinarios/presupuesto de educación (%)	0,6	0,3	0,2	0,2	
Costos ordinarios/déficit fiscal	0,4	0,4	0,4	0,4	

(1) Proyecto de presupuesto. Metas 1999-2002.

(2) Incluye costos ordinarios incrementales, comisión de crédito y honorarios de supervisión.

Plazo de desembolso: 4 años.

Fuente: Banco Central y Ministerio de Educación

- 4.13 Por otra parte, el endeudamiento externo del país no resultará afectado considerablemente, porque el préstamo representará menos de 0,6% de la deuda total. Cabe señalar que la deuda externa de El Salvador es la más baja de América Central, en términos absolutos y como proporción del PIB. En 1997, conforme a los cálculos preliminares, la deuda representó el 23% del PIB y su servicio fue igual a 2,7% del PIB y a 16% de los ingresos por concepto de exportaciones. Además, el efecto combinado de la estabilización económica, el crecimiento del sector de la maquila, las inversiones extranjeras y las remesas de salvadoreños radicados en el exterior, determinaron la existencia de una sólida reserva en moneda extranjera en el Banco de la Reserva Central, equivalente a 4,4 meses de importaciones.
- 4.14 Si bien la contribución local al proyecto tiene un impacto insignificante en el presupuesto y en el déficit fiscal, la consecución de las metas en materia de educación nacional creará presiones sobre el sistema de recaudación tributaria. Con una meta de recaudación equivalente a 11% del PIB, el presupuesto del sector de educación representa una porción creciente de los ingresos impositivos (de 22,9% en 1997, a 30,9% en 2001). Esto pone de manifiesto la necesidad de un esfuerzo de recaudación más intenso o de la redefinición de las prioridades en otros sectores. En la medida que los presupuestos de educación en particular y de los sectores sociales en general aumentan con mayor rapidez que la recaudación tributaria, habrá una competencia mayor por los recursos, lo que implica la necesidad de que haya compensaciones entre los ministerios.

Cuadro 4.4
SECTOR DE EDUCACIÓN. FUENTES Y USOS DE LOS FONDOS EN 1998
(Millones de colones)

Usos y fuentes	Costos ordinarios	Costos de capital	Apoyo local	Total
Tesoro Público	2.260	62,1	14 (1)	2.336,1
Financiación externa	-	403,7	-	403,7
Total	2.260	465,8	14	2.739,8

(1) Proyecto de infraestructura educacional

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de la Nación 1998

3. Viabilidad Institucional

- 4.15 Si bien El Salvador está haciendo uso de varios préstamos para financiar la reforma y desarrollo de su sistema educacional, la concepción del propio programa es clara y el gobierno ha demostrado una amplia capacidad para administrar las actividades de varios organismos de financiación, simultáneamente y con una finalidad común. El historial de los desembolsos de los préstamos existentes indica un alto nivel de competencia y la disponibilidad

puntual de los fondos de contrapartida. En septiembre de 1995 se aprobó el préstamo 879/OC-ES, de US\$37,3 millones, para la modernización de la educación básica, que se tornó elegible en junio de 1996 del que se ha desembolsado el 26,54%. Se ha desembolsado alrededor de 13% del componente de obras civiles. La tasa de desembolso es satisfactoria, porque en 16 meses se desembolsó más de la cuarta parte de los fondos. En el componente de obras civiles ha habido progresos sustanciales, tanto en materia de licitación y contratación, como en lo atinente a la construcción. Sin embargo, la preocupación acerca de la capacidad limitada del MINED para ejecutar obras directamente, llevó a la adopción de las medidas descritas en los párrafos 2.2 a 2.6 y 3.2 a 3.10, con objeto de reducir el riesgo de lentitud de los desembolsos, y al análisis que se expone en el párrafo 4.22.

E. Impacto social y ambiental

- 4.16 El impacto social consistirá en la atenuación de las condiciones deficientes de las escuelas y de la limitación de oportunidades educacionales para los niños pobres que viven en zonas marginales. Todas las escuelas del antiguo inventario del FIS serán sometidas al análisis social del FIS, conforme al cual el 65% de las poblaciones atendidas en la zona de captación de la escuela debe tener un ingreso per cápita por debajo del límite de pobreza de 6.000 colones (US\$690), requisito que se aplica al 75% de las escuelas del proyecto. Por medio de éste se promoverá la participación de los padres y de la comunidad en la construcción y mantenimiento de las escuelas, merced al desarrollo del modelo ACE en el que las mujeres son participantes fundamentales.
- 4.17 El proyecto fue analizado por el Grupo de Examen Técnico del Comité de Impacto Ambiental y Social el 5 de diciembre de 1997 y se procedió a la incorporación de sus recomendaciones.
- 4.18 Se ha previsto que el proyecto no surtirá efectos ambientales negativos. Las obras que habrá de financiarse son: i) construcciones de pequeña escala y rehabilitación general de escuelas, aulas, dependencias administrativas, servicios sanitarios, etc., y ii) construcción y/o adaptación de espacios existentes. En los casos de locales grandes, las obras materiales estarán a cargo de ONG privadas, en el caso de los pequeños proyectos a cargo del FIS y cuando se trate de obras menores, a cargo de las propias comunidades. Las normas de construcción de escuelas usadas por el FIS han sido dictadas por el MINED y se aplicarán a todas las actividades de construcción de este proyecto. No obstante, la evaluación de las necesidades que ha de llevarse a cabo durante la preparación del proyecto, preverá cualquier impacto ambiental.
- 4.19 El FIS, principal ejecutor de este proyecto, posee un sistema de control ambiental apropiado desde el punto de vista técnico y de fácil aplicación. El sistema se basa en fichas de impacto ambiental (FIA) donde consta claramente las medidas de prevención y

mitigación que debe adoptarse durante la ejecución y después de ésta. En el caso de la construcción y reparación de escuelas, el Manual de Mitigación del Impacto Ambiental, del FIS, contiene normas detalladas para los formuladores y ejecutores de proyectos. Además, hay en El Salvador un Ministerio del Medio Ambiente encargado de asegurar el cumplimiento de las normas ambientales. Un especialista nombrado en el marco del proyecto, asegurará el cumplimiento de las disposiciones ambientales.

F. Beneficios

- 4.20 Se estima que el proyecto beneficiará a unos 250.000 niños, en su mayoría pobres, que asisten a las escuelas participantes. Además, el MINED contará con un sistema mejor para controlar y mantener su patrimonio educacional. En el largo plazo, se obtendrá ahorros gracias al mejoramiento del mantenimiento y a la reducción de las necesidades de reparaciones y rehabilitaciones de envergadura.
- 4.21 La experiencia reciente en materia de construcción y reparación de escuelas en El Salvador y en otros países, indica que la matrícula crece más allá de lo previsto originalmente, porque se atrae a niños que no estaban inscritos y, lo que es más importante, se retiene un porcentaje mayor de la cohorte en las aulas. Se estima que la repetición y la deserción escolares tienen actualmente para El Salvador un costo de 140 millones de colones (US\$16 millones) por año. Sin embargo, es difícil separar los efectos de la construcción de otras mejoras en la educación.

G. Riesgos

- 4.22 El riesgo principal que enfrenta el proyecto deviene de la capacidad de ejecución limitada del Gobierno de El Salvador, razón por la cual se ha tomado varias medidas con objeto de asegurar una ejecución puntual. La construcción de las escuelas se dividirá entre el FIS y dos ONG. Conforme a un estudio de la capacidad del FIS para ejecutar obras, el fondo está en condiciones de aprobar y administrar desembolsos por un monto medio de US\$2,1 millones mensuales, con un nivel máximo de US\$3,7 millones. En épocas recientes el ritmo disminuyó debido a la menor disponibilidad de recursos del FIS. En el Cuadro 4.5 se muestra el volumen anual de demandas al nuevo FIS y el proyecto de infraestructura de educación. Por consiguiente, recién al segundo año se llega a la capacidad mínima del FIS.

Cuadro 4.5
PROYECCIÓN DE LA CARGA DE TRABAJO DE LAS ENTIDADES DEL GOBIERNO 18/
(Valor de contratos administrados en US\$ millones)

Proyecto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
FIS	11,35	15,14	7,57	3,78	37,85
ES-0110	13,19	13,19	13,19	13,19	52,76
TOTAL	24,54	28,33	20,76	19,97	90,61
Por mes	2,05	2,37	1,73	1,66	1,89

- 4.23 Además, debe señalarse que los montos que se contratará con el FIS en el marco del proyecto ES-0110, son menores, porque una parte de las obras será administrado por las dos ONG, el tamaño medio de las obras que contratará el FIS se encuentra dentro de los límites de su experiencia previa.

18/ Del "Análisis de Desempeño Institucional y de Capacidad de Procesamiento del FISDL", octubre de 1997, Informe de un consultor del BID.

**PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCACIONAL
(ES-0110)
PLAN DE ADQUISICIONES**

Principales adquisiciones	Financiación	Tipo	Precalificación	Anuncio Público
Componente 1. Construcción y reconstrucción de infraestructura US\$36,7 millones (Promedio de los contratos individuales: US\$100.000)	90% BID 10% Gobierno	CD LPN	-	-
Componente 2. Reparación y rehabilitación US\$11,8 millones (Promedio de los contratos individuales: US\$100.000)	90% BID 10% Gobierno	CD LPN	-	-
Componente 3. Materiales, equipos y mobiliario US\$5,2 millones	90% BID 10% Gobierno	LPI	Sí	Sí Cuarto trimestre de 1998
Componente 4. Proyecto de Mantenimiento Preventivo Nacional US\$3 millones (Contratos no superiores a US\$100.000)		CD	-	-
Componente 5. Fortalecimiento institucional (Capacitación y consultorías) US\$0,9 millón (FOE/Contrapartida local) - Contratos individuales no superiores a US\$100.000 - Sistema de información geográfica	100% BID	- CD LPI	- Sí	Sí Primer semestre de 1999

LPN = Licitación pública nacional
LPI = Licitación pública internacional
CD = Contratación directa

RGII-ES116P
ES-0110
Original: Spanish
Appendix I

PROPOSED RESOLUTION

**EL SALVADOR. LOAN ___/OC-ES TO THE REPUBLICA DE EL SALVADOR
(Education Infrastructure Program)**

The Board of Executive Directors

RESOLVES:

That the President of the Bank, or such representative as he shall designate, is authorized, in the name and on behalf of the Bank, to enter into such contract or contracts as may be necessary with the República de El Salvador, as Borrower, for the purpose of granting it a financing to cooperate in the execution of an Education Infrastructure Program. Such financing will be for the amount of up to US\$69,840,000, from the resources of the Single Currency Facility of the Bank's Ordinary Capital, and will be subject to the "Terms and Financial Conditions" and to the "Special Contractual Conditions" of the Executive Summary of the Loan Proposal.

RGII-ES117P
ES-0110
Original: Spanish

PROPOSED RESOLUTION

**EL SALVADOR. LOAN ___/SF-ES TO THE REPUBLICA DE EL SALVADOR
(Education Infrastructure Program)**

The Board of Executive Directors

RESOLVES:

That the President of the Bank, or such representative as he shall designate, is authorized, in the name and on behalf of the Bank, to enter into such contract or contracts as may be necessary with the República de El Salvador as Borrower, to cooperate in the financing of an Education Infrastructure Program. Such loan will be for the amount of up to US\$1,100,000, in colones of El Salvador which are part of the resources of the Bank's Fund for Special Operations, and will be subject to the "Special Contractual Conditions" and the "Terms and Financial Conditions" of the Executive Summary of the Loan Proposal.