

# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** MI ESCUELA PROGRESA

**País:** GUATEMALA

**Sector/Subsector:** EDUCACIÓN /PRIMARIA-PREPRIMARIA

**Equipo de Proyecto Original:** Jesús Duarte (SCL/EDU), Jefe de Equipo; Nohora Alvarado (SPH/CGU); Horacio Álvarez (EDU/CGU); Carlos Viteri (SCL/GDI); María Soledad Bos y Claudia Cox (SCL/EDU); y Javier Cayo (LEG/SGO).

**Número de Proyecto:** GU-L1023

**Número de Préstamo(s):** 2018/OC-GU

**Fecha del QRR:** 10/01/2018

**Fecha de Aprobación Final del PCR:** 10/12/2018

**PCR Equipo: Autor Principal y Miembros:** Ernesto Martínez (EDU/CGU), Jefe de Proyecto; Luis Larrazabal (CID/CGU); y Alejandro Cruz (consultor).

## ÍNDICE

<b>I</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA</b>	4
<b>II</b>	<b>EL PROYECTO</b>	5
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO	5
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	7
	i. Objetivo de Desarrollo	7
	ii. Componentes	8
	C. CALIDAD DEL DISEÑO	9
<b>III</b>	<b>RESULTADOS</b>	10
	A. EFECTOS DIRECTOS	10
	B. EXTERNALIDADES	15
	C. PRODUCTOS	16
	D. COSTOS DEL PROYECTO	17
<b>IV</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO</b>	17
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	17
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/UE	20
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO	20
<b>V</b>	<b>SOSTENIBILIDAD</b>	20
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	20
	B. RIESGOS POTENCIALES	22
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	22
<b>VI</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO</b>	22
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	22
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX POST	23
<b>VII</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS</b>	23

### Anexos

I.	<a href="#"><u>Progress Monitor Report – PMR.</u></a>
II.	<a href="#"><u>Ayuda Memoria del Taller de Cierre.</u></a>
III.	<a href="#"><u>Evaluación del Prestatario.</u></a>
IV.	<a href="#"><u>Análisis Costo Beneficio.</u></a>
V.	<a href="#"><u>Municipios focalizados por el Programa.</u></a>
VI.	<a href="#"><u>Ejes Estratégicos e Hitos Relevantes de la Política Educativa 2000-2020.</u></a>
VII.	<a href="#"><u>Resultados de la Aplicación de la Administración de Contratos en el Programa</u></a>
VIII.	<a href="#"><u>Presentación del Banco en el Taller de Cierre</u></a>
IX.	<a href="#"><u>Bibliografía.</u></a>

## Abreviaturas y Acrónimos

ALC	América Latina y Caribe
BID o Banco	Banco Interamericano de Desarrollo
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CIMA	Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes, Portal de Estadísticas Educativas comparables para ALC
CNB	Currículum Nacional Base
DIDEDUC	Dirección Departamental de Educación
DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
DIGECADE	Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa
DIGEDUCA	Dirección General de Evaluación Educativa
DIGEMOCA	Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad
DIPLAN	Dirección de Planificación Educativa
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
EP	Estrategia de País
FODES	Fondo de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
GU-L1023	Programa Mi Escuela Progresa
GU-L1087	Programa de Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa
GU-T1252	Programa de Apoyo a las Políticas Educativas
INE	Instituto Nacional de Estadística
LBR	Préstamo Basado en Resultados, por su sigla en inglés
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MOP	Manual Operativo del Programa
OPF	Organización de Padres de Familia
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PADEP	Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente
PBI	Producto Bruto Interno
PDL o PFR	Préstamo en Función de Resultados
RRHH	Recursos Humanos
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SINAE	Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UCEE	Unidad de Construcción de Edificios del Estado del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto

## I. Información Básica<sup>1</sup>

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

#### NO. PROYECTO:

**Prestatario:** República de Guatemala

**Agencia ejecutora (AE):** Ministerio de Educación (MINEDUC)  
Coejecutores: UCEE (CIV) y FODES (MIDES)

**Préstamo:** 2018/OC-GU

**Sector:** Educación

**Instrumento de préstamo:** Inversión Específica (original: PDL)

#### TITULO:

**Fecha aprobación Directorio:** 17/09/08

**Fecha efectividad contrato préstamo:** 25/2/09

**Fecha elegibilidad primer desembolso:** 23/6/09

#### Meses en ejecución

\* desde aprobación: 115 meses

\* desde efectividad del contrato: 110 meses

#### Períodos de desembolso

**Fecha original desembolso final:** 25/2/14

**Fecha actual desembolso final:** 27/4/18

**Extensión acumulativa (meses):** 50

**Extensión especial (meses):** 0

**Fecha de Cierre:** 27/7/18

#### Monto préstamo

\* **Monto original:** US\$ 150.000.000

\* **Monto actual:** US\$ 136.481.032,64

\* **Pari Passu:** 100%-0%

\* **Cancelado:** US\$ 1.376.217,78

\* **A devolver:** US\$ 12.142.749,58

#### Desembolsos

**Monto a la fecha:** 100% s/monto actual; 91% s/monto original

**Costo Total del Proyecto (Estimado Original):** US\$ 150.000.000

#### Redireccionamiento

**Este proyecto:**

- recibió fondos de otro proyecto?

[ ]

- Envío fondos a otro proyecto?

[ ]

- N/A

[x]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

\* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)

**Reducción de Pobreza (PTI):** Si

**Equidad Social (SEQ):** Si

**Clasificación ambiental:** B

#### En estado de "Alerta

**Está el proyecto "en alerta":** No

#### Resumen de la Clasificación de Desempeño

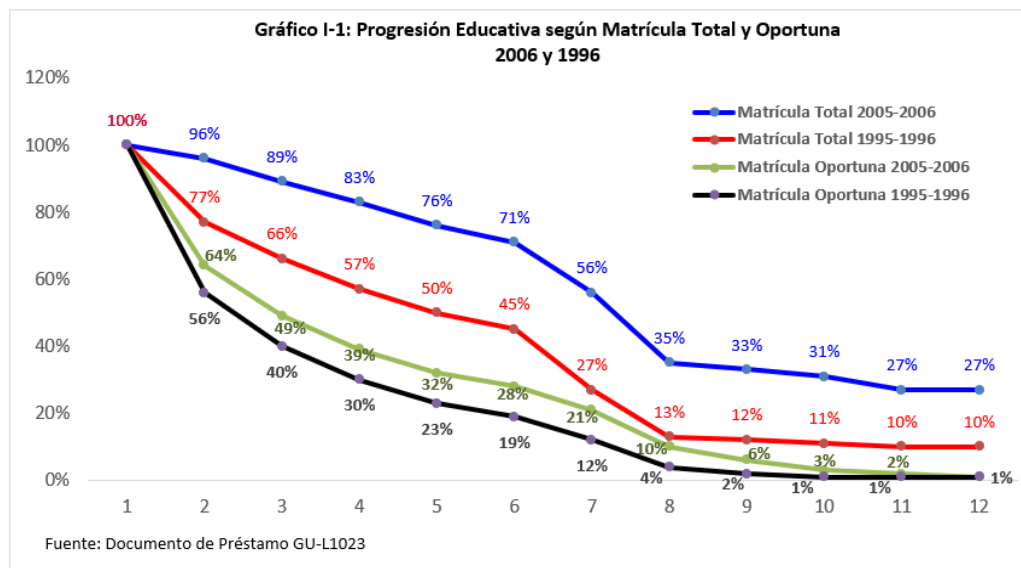
OD	[ ] Muy Probable (MP)	[x] Probable (S)	[ ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)
PI	[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[x] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (I)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[x] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (PS)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)

<sup>1</sup> El PCR se ha preparado según el formato de 2006 acorde a las instrucciones recibidas por el Equipo de Proyecto y a la naturaleza de la operación: Programa aprobado antes del 1° de enero de 2009 sin una DEM.

## II. El Proyecto

### a. Contexto del Proyecto<sup>2</sup>

1. Para que los niños y niñas aprendan, lo primero es garantizar su acceso a las escuelas y que estén en el grado correspondiente a su edad, para maximizar la probabilidad de éxito escolar. En 2006, la tasa neta de escolaridad de primaria en Guatemala (7-12 años) era 94,5% y la cobertura neta en preprimaria (5-6 años) alcanzaba el 48,1%, resultados insuficientes pero que mostraban una tendencia positiva respecto de la década anterior, con valores del 72,1% y 21%, respectivamente (1996). Estas mejoras fueron el resultado de un aumento de los establecimientos educativos y del número de docentes, en particular en zonas rurales y en preprimaria. La matrícula en primaria se incrementó de 1,5 millones en 1996 a 2,4 millones en 2006. Sin embargo, 82.123 niños/as de 7 a 12 años aún no accedían a la escuela (4%), además de 258.400 niños/as de 5 años de edad (67%) y 78.500 niños de 6 años (21%). Por otra parte, el 53% de los establecimientos escolares carecían de las condiciones mínimas y del mantenimiento oportuno para una enseñanza de calidad, en particular en áreas rurales e indígenas, incluyendo 36% de escuelas sin acceso a electricidad.
2. Lo segundo es asegurar que los niños y niñas permanezcan en el sistema educativo y completen el ciclo. Las tasas de alumnos que completan primaria también mejoraron de un 45% en 1996 a un 71% en 2006 (**gráfico I-1**). No obstante, en 2006 solo 28 estudiantes de cada 100 que ingresaban a 1° lograba completar primaria sin haber repetido un año. La repetición era elevada, en particular en 1er grado (24%) y sumada al ingreso tardío, contribuían a una tasa de sobreedad del 43% en 1° primaria y con ello, a un riesgo mayor de deserción temprana. Si bien en 2006 la deserción intra anual en primaria había mejorado respecto a la década anterior (7% vs 8,4%), continuaba siendo elevada en los primeros grados (8,8% en 1°).



<sup>2</sup> Basado en: Documento de Préstamo GU-L1023 y Alvarez H y Schielfelbein, E (2007): Informe Integrado del Sector Educación.

3. Estos resultados explican la baja escolaridad de la población en 2006 (5,3 años), con una tasa de analfabetismo del 25% (ENCOVI, 2006) y resultados más negativos en escuelas rurales, indígenas y vulnerables (BID, 2011)<sup>3</sup>. En 2006, la probabilidad de finalizar la primaria era de un 30% para un niño del quintil más pobre y el 80% para un niño del quintil más rico.
4. Tercero, para garantizar el desarrollo de los países y el bienestar social es necesario, no sólo que los niños y jóvenes asistan a la escuela, sino que logren adquirir los aprendizajes y habilidades necesarias para tener éxito a lo largo de la vida (Pritchett L., 2015; Vegas y Petrow, 2008). En 2006, los resultados de las pruebas nacionales e internacionales indicaban un bajo desempeño educativo de los guatemaltecos. El 75% de los niños de 3er grado no alcanzaba el nivel mínimo de logro y 2 de cada 5 alumnos de 6° grado no comprendía lo que lee, acorde a las pruebas nacionales<sup>4</sup>. En SERCE (2006), el % con bajo desempeño en 3er grado fue del 67% en matemáticas y 58% en lectura, de los más bajos de AL. Estos resultados mejoran en 6° grado, siendo del 31% y 36% respectivamente, pero igualmente superan al promedio de AL.
5. Los resultados de eficiencia y desempeño en las pruebas reflejan la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje que se desarrolla en el aula. En 2006 Guatemala registraba: (i) metodologías de enseñanza inadecuadas con alta heterogeneidad de las aulas debido a la diversidad de etnias, sobreedad, multigrado y nivel socioeconómico; (ii) enseñanza frontal no centrada en el alumno; (iii) imagen social del docente como “transmisor de conocimientos” (40% de actividades en clase: “copia y repetición”), según la opinión de más del 60% de los directores; y (iv) baja utilización de los materiales educativos en el aula (46%) y de textos (41%), no obstante la evidencia de que el uso de libros de textos y las actividades en grupo contribuían a una mayor promoción (Alvarez, 2007/ op. cit.).
6. En materia docente, la asignación de vacantes insumía hasta 331 días con una planta de maestros con poca experiencia y formación inadecuada (solo el 12% de estudiantes de magisterio superaba la prueba de lectura y apenas un 2% en matemáticas). Por lo general, las escuelas rurales, pobres, multigrado o el primer año de primaria recibían a los maestros con menos experiencia.
7. La ineficiencia en la gestión se extendía al sistema en su conjunto, si bien se observaban algunos progresos derivados de la reestructuración completa del nivel central del MINEDUC y el desarrollo de un Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma ISO 9001: 2000 que también benefició a 5 Direcciones Departamentales de Educación (DDE). Las mayores debilidades se concentraban en la dirección escolar, el ausentismo docente y el incumplimiento del calendario escolar de 180 días de clase con 10%-20% de escuelas que no iniciaban el año escolar en tiempo.
8. En adición a ello, la calidad educativa se ve influenciada por debilidades del contexto, donde se observan factores estructurales de compleja solución en el

<sup>3</sup> El 71% de niños no pobres asiste a preprimaria, pero solo lo hace el 29% más pobre (31% indígena). En el ingreso a 1er grado de primaria las diferencias existen aunque se reducen: 92% de niños no pobres vs. 77% y 66% entre pobres y pobres extremos; 87% de niños no indígenas vs 73% de niños indígenas.

<sup>4</sup> En 2006, sólo el 50% de los alumnos de 6° grado entendía el significado de palabras como: *apretujaron*, *paisaje* o *victoria*. Solo un 10% comprendía palabras como: *aceptar*, *tímido* o *vasto* (Alvarez, op. Cit).

mediano plazo: (i) elevada pobreza (2015: 59,3%; 79% indígena y 76% rural); (ii) distribución desigual del ingreso (Gini 2014: 48,7); (iii) 50% de desnutrición crónica en menores de 5 años; (iv) alta ruralidad (77% de alumnos y 90% de escuelas rurales, 75% multigrado); (v) geografía montañosa de difícil acceso, con sismos y volcanes activos; (vi) diversidad cultural y sociolingüística con 39% de población indígena en 23 grupos étnicos cuyo idioma materno no es el español; y (vii) gasto educativo inferior al promedio de ALC, en % del PBI (2,8% vs 4,8%) y por alumno: en primaria es 50% inferior a la media de ALC y el más bajo de la región (CIMA, 2015)<sup>5</sup>.

9. En respuesta a los desafíos de cobertura, eficiencia interna y calidad educativa el Gobierno de Guatemala solicitó al BID y éste aprobó, el 17 de setiembre de 2008, el financiamiento del Programa Mi Escuela Progresas<sup>6</sup>. El Programa fue elegible para desembolsos el 23 de junio del 2009, nueve meses después de su aprobación. Si bien se ejecutó acorde al objetivo general tuvo cambios en su focalización, su esquema de ejecución y el instrumento de financiamiento, pasando de un PDL a un préstamo de inversión (Nov/2012), dando lugar a tres contratos modificatorios. Pese al contexto político e institucional inicial favorable, la consistencia técnica de la propuesta original y su alineación con la política educativa, transcurrieron más de 9 años para completar su ejecución, incluyendo tres años iniciales donde su implementación fue mínima (5 años del plazo original, 50 meses de extensión y 3 meses para su cierre financiero). En dicho período, Guatemala tuvo cinco presidentes y ocho ministros de educación, además de cambios en la organización, gestión, prioridades y equipos técnicos; no obstante ello, se mantuvo el objetivo y los lineamientos del proyecto original.

## **b. Descripción del Proyecto Vigente**

### **i. Objetivo del Desarrollo**

10. El objetivo central del Programa ha sido apoyar la implementación de la política educativa del país, en especial en educación primaria, para lograr una educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística.
11. Los objetivos específicos han sido: (i) mejorar la cobertura de la educación preprimaria; (ii) mejorar el acceso y los indicadores de eficiencia interna (promoción y repetición) en los primeros grados de primaria; (iii) incrementar los aprendizajes en lectura, escritura y matemática en dichos grados; (iv) fortalecer la educación intercultural bilingüe en preprimaria y primaria; (v) rescatar y mejorar la infraestructura educativa en preprimaria y primaria; y (vi) mejorar la gestión en las escuelas del Programa.

---

<sup>5</sup> El aumento del gasto educativo no es factible a menos que se incremente la recaudación fiscal dado que educación ya representa un % elevado del gasto público (23,4%, 2015). La alternativa sería una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos del MINEDUC y del Estado en su conjunto.

<sup>6</sup> Mediante Decreto N° 4 del 2009, publicado el 19 de febrero de 2009 en el Diario de Centro América, el Congreso de la República de Guatemala autorizó la negociación y suscripción del contrato de préstamo 2018/OC-GU entre el BID y el Gobierno de Guatemala. El contrato se firmó el 25 de febrero de 2009, por hasta US\$150 millones para la ejecución del Programa "Mi Escuela Progresas" a cargo del Ministerio de Educación, bajo la modalidad de Préstamo en Función de Resultados (PDL, por su sigla en inglés).

## ii. Componentes

12. **Subprograma de mejoramiento de la infraestructura escolar (US\$ 105 M)**, destinado a rescatar la infraestructura educativa de preprimaria y primaria y aumentar las coberturas en ambos niveles en los municipios focalizados del Programa, financiándose: (i) la sustitución, ampliación y reparación de edificios existentes de primaria y preprimaria; (ii) la ampliación de la cobertura de preprimaria y primaria; (iii) la construcción, ampliación, reparación y equipamiento de establecimientos de otros niveles educativos, hasta el nivel diversificado; y (iv) la preinversión y supervisión de obra física y la dotación de mobiliario y equipamiento de los edificios escolares elegibles, de acuerdo con los estándares y normas del MINEDUC. Los resultados esperados al final del Programa eran: (i) la construcción de **680 aulas de preprimaria y 240 aulas de primaria**, con un 60% de los alumnos beneficiarios indígenas; y (ii) la reparación y dotación de mobiliario de 1.000 escuelas de primaria y preprimaria, con igual porcentaje de población indígena beneficiaria. Se previó que una parte importante de las reparaciones fueran realizadas por las organizaciones de padres y madres legalmente constituidas vinculadas a las escuelas.
13. **Subprograma de calidad educativa con pertinencia cultural y lingüística y fortalecimiento de la gestión escolar (US\$ 36 M)**. Está integrado por: (i) *Componente de mejoramiento de la promoción y aprendizajes en el primer ciclo de primaria*, orientado a aumentar las tasas de promoción y permanencia en los tres primeros grados de primaria e incrementar las competencias de lectoescritura y matemática en las escuelas focalizadas por el Programa. Este componente, además, incluyó acciones de fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe en el mismo grupo de escuelas focalizadas en preprimaria y primaria, para garantizar la pertinencia cultural y lingüística del servicio que se ofrece en las distintas comunidades; y (ii) *Componente de mejoramiento de la gestión escolar*, con intervenciones orientadas a fortalecer la gestión de las escuelas beneficiarias del Programa.
14. En el primer componente se proyectó capacitar a, por lo menos 11.000 docentes para mejorar los aprendizajes de lectoescritura y matemáticas, incluyendo acompañamiento periódico de facilitadores pedagógicos financiados por el Programa. Asimismo, para apoyar el trabajo docente, las escuelas recibirían textos, bibliotecas y materiales didácticos en castellano y lenguas indígenas comprados, editados y distribuidos con recursos del Programa. Se previó la contratación de asistencia técnica para apoyar el monitoreo de las acciones e indicadores del Programa, el desarrollo de pruebas didácticas y la compra de bienes y de software.
15. En el segundo componente se estimaba apoyar a: (a) el Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar (SINAE); (b) el sistema de información educativa; y (c) el sistema de monitoreo de la asistencia de los docentes a las escuelas.
16. **Ejecución y Seguimiento**. El organismo ejecutor del Programa fue el Ministerio de Educación (MINEDUC) bajo la dirección de un Comité Directivo (cuatro viceministros y ministro) y una Unidad Ejecutora del Programa, técnica y operativa (UEP). Durante su ejecución, el Prestatario y el BID acordaron tres modificaciones al contrato de préstamo, entre 2012 y 2014, para: (i) cambiar el instrumento desde un Préstamo en Función de Resultados a un Préstamo de Inversión Específica; e (ii) incluir dos



entidades coejecutoras para la infraestructura escolar: la Unidad de Construcción de Edificios del Estado del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), en una primera instancia, y el Fondo de Desarrollo Social (FODES) posteriormente, derivado del cierre de FONAPAZ, ambos del Ministerio de Desarrollo Social, asignándose funciones y recursos a cada institución participante del Programa. El MINEDUC mantuvo la rectoría de las acciones y la ejecución del subprograma de calidad y gestión escolar y de las transferencias a las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) y los coejecutores se focalizaron en infraestructura.

17. El esquema de evaluación original respondía a una auditoría externa de resultados y una auditoría financiera y operativa para la elegibilidad de cada tramo de desembolsos. Con el contrato modificadorio N°1 (cambio de instrumento) las auditorías se reemplazaron por evaluaciones a cargo del MINEDUC (intermedia y final).

### **c. Calidad del Diseño**

18. La conceptualización del Programa y la concentración de los recursos durante su ejecución (95%) fue consistente con los desafíos educativos de Guatemala y la literatura acerca de las intervenciones más efectivas para ampliar la **cobertura en preprimaria** ((Berlinski S. y Schady, N., 2015; Vegas y Santibáñez, 2010; Berlinski, Galiani y Gertler, 2006; Berlinski, Galiani y Manacorda, 2007), contar con **espacios dignos y recursos pedagógicos para la enseñanza** ((BID, 2016, #2.25) y **mejorar los aprendizajes en lectoescritura** (BID, 2016, #2.26; UNESCO, 2005).
19. El Programa se planteó una intervención integral y el abordaje de importantes desafíos del entramado educativo (educandos, recursos materiales y humanos) tanto a nivel del sistema, como de la escuela. Se propuso un paquete de acciones con tres ejes: (i) una intervención pedagógica; (ii) un esquema de evaluación y promoción de los alumnos; y (iii) una adecuación de la gestión escolar. La intervención pedagógica se centraba en la alfabetización en lectoescritura y la apropiación de los conocimientos matemáticos básicos con capacitación docente directa, visitas y asesoramiento pedagógico a la escuela, recursos didácticos (guías, textos y material educativo), círculos docentes para reforzar la capacitación, y estrategias de apoyo a los alumnos rezagados, contemplando las características sociolingüísticas y culturales de la comunidad. El esquema de evaluación consideraba evaluaciones didácticas y censales, con alertas tempranas sobre alumnos con dificultades de aprendizaje. Las mejoras en la gestión escolar incluían la asignación de docentes con más experiencia a los primeros grados, la flexibilidad en el calendario escolar y en el uso del tiempo y espacio del aula, el apoyo organizativo a las escuelas unidocentes o multigrados, el fortalecimiento del rol del director escolar, la expansión de los sistemas de gestión desconcentrada y el fortalecimiento de la evaluación y la difusión de información educativa a las escuelas. Todo ello en un esquema de expansión de la EBI y de empoderamiento del docente.
20. La propuesta técnica se apoyó en la organización existente, evaluada positivamente en el diseño del Programa. En lo instrumental, el diseño no incluyó un análisis de las actividades, procesos y tiempos requeridos para lograr las metas de los tramos de desembolso y sobre estimó la capacidad del organismo ejecutor en materia de

infraestructura. La inclusión de obras, cuya temporalidad difería del resto de los productos acordados, planteaba dificultades adicionales para lograr las metas y acceder al financiamiento. Ello contribuyó a que el PDL no fuera la mejor opción como instrumento de financiamiento (ver lecciones aprendidas). Sin embargo, el pobre desempeño del Programa desde el inicio hasta mediados de 2012 se debió también a otros motivos, tal como los cambios frecuentes en las autoridades del MINEDUC seguido por procesos de reorganización de sus direcciones, lo cual debilitó el liderazgo del Programa y su capacidad de ejecución y de recolección de información. En tal situación, no fue posible ejecutar y cumplir con la estrategia de integralidad de las intervenciones, subyacente a cada tramo de desembolso. No obstante haberse desembolsado US\$ 30 millones al inicio del Programa, en los primeros 2,5 años solo se gastaron US\$ 7.4 millones en textos.

#### Revisión de la Calidad del Diseño

**Menos que satisfactorio.** El diseño técnico fue satisfactorio pero el análisis de las capacidades y herramientas operativas no facilitaron su implementación lo cual afecta la calificación global.

### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

1. El diseño original del Programa no incluyó una evaluación de impacto, sino auditorías técnicas, financieras y operativas para medir el logro de metas de cada tramo. Con el cambio de instrumento también se amplió la focalización en municipios y no se levantó una línea de base. La ausencia de una evaluación rigurosa no permite hacer un análisis de atribución de los resultados al Programa.
2. Aun así, más de 562 mil niños y niñas de 5 a 12 años de edad se han beneficiado de las inversiones en cobertura y de espacios dignos para aprender, más de 3 millones de estudiantes y 27.800 escuelas de primaria y preprimaria han accedido a libros, textos y recursos pedagógicos, 20 mil docentes fueron capacitados en lectoescritura y 3.605 Organizaciones de Padres de Familia recibieron recursos para contribuir a la gestión escolar con el mantenimiento de las escuelas, beneficiando además a las economías locales. La mayoría de estas inversiones fueron las únicas relevantes ejecutadas por el MINEDUC en la última década, cualquiera fueran los recursos, lo que permitiría suponer una asociación del Programa con los resultados.
3. **Cobertura y Espacios Dignos para Enseñar. *El Programa invirtió en expandir la cobertura en preprimaria***, acorde a lo sugerido por la literatura (Il.c, op.cit) y el diagnóstico para Guatemala. El período que va desde la etapa prenatal hasta los 6 años es crítico para el desarrollo infantil. En ALC asistir al preescolar, al menos dos años, está asociado con mejoras entre 9% y 14% en la desviación estándar en los resultados de aprendizajes para los grados 3º y 6º de educación básica (Duarte, Bos y Moreno, 2009). En Guatemala, se ha verificado que asistir a preprimaria permite lograr mejores resultados en 1º primaria (MINEDUC, 2017), siendo aún mayores cuando el estudiante no ha repetido algún grado (DIGEDUCA, 2018). Entre 2006 y 2016 Guatemala fue el país de ALC con el mayor incremento (9 puntos porcentuales) en el volumen de recursos asignados al preescolar (BID, CIMA, Brief #2, 2018).

4. **Guatemala necesita invertir en aulas y contar con docentes para expandir la cobertura** y así reducir el déficit de preprimaria y lograr la universalización del acceso a primaria. El Programa financió la construcción de **317 aulas de preprimaria y 526 de primaria**, cumpliendo un 92% de la meta, beneficiando a **32.512 niños/as de 5 a 12 años, equivalentes al 10% de los que no asistían a la escuela al inicio del Programa**.
5. Se optó por aulas modulares a razón de U\$ 22 mil por aula, debido a que esta modalidad es un 25% más económica e insume menos tiempo de instalación que la construcción tradicional (5-10 días vs 60 días). A ello se suma que el aula modular puede ser trasladada y reubicada y es considerada un bien desde la normativa presupuestaria, por lo que no se le exige pasar por el SNIP, con procesos administrativos simplificados. En contrapartida, su vida útil teórica es inferior al modelo tradicional, 10 vs 25 años (supuesto: bajo mantenimiento), pero permite dar respuesta inmediata a las necesidades de cobertura. Las aulas respondieron al concepto de “aulas de calidad”, generando espacios adecuados para el aprendizaje colaborativo, la interacción en el aula y la inclusión. En lo físico comprendía una dimensión física, funcional, relacional y temporal. En el mobiliario, su carácter multifuncional permitió diversas formas de organizar el aula (MINEDUC, 2013).
6. **De igual modo es relevante contar con espacios físicos adecuados para la enseñanza, los aprendizajes y el desarrollo de habilidades**, con escuelas que reciban un mantenimiento periódico preventivo y reparaciones, y cuenten con recursos pedagógicos adecuados, tal como lo indica la literatura. Ello tiene un efecto positivo sobre el desempeño estudiantil y la asistencia escolar, en particular con inversiones en áreas académicas y pedagógicas (bibliotecas, laboratorios, salas de cómputo, artes) como en la conexión a servicios básicos de electricidad, agua potable, desagüe y servicios higiénicos (Cuesta, Glewwe, y Krause, 2015; Duarte, Gargiulo, y Moreno, 2011; Baker, Goesling, y LeTendre, 2002; Heynemann y Loxley, 1983).
7. El Programa benefició a **4.014 escuelas que fueron reparadas o remozadas con su mobiliario**, incluyendo establecimientos afectados por el terremoto de 2012. De ellas, **409** escuelas fueron atendidas con empresas contratistas (182 reparadas y 227 remozadas) con una inversión promedio de US\$ 70-110 mil y **3.605** escuelas se remozaron con **OPF** (2.300 bilingües), a razón de hasta US\$ 10 mil por escuela, lo cual empoderó a las familias en la gestión escolar y fortaleció la descentralización educativa y las economías locales<sup>7</sup>. En las visitas de campo se confirmó que la comunidad valora el mecanismo de OPF y participa activamente de la mejora de la escuela, apalancando recursos adicionales (municipios, empresas). Como resultado se **cuadruplicó la meta de 1.000 escuelas**, beneficiando a **530 mil niños y niñas** de preprimaria y primaria.
8. **El Programa también financió recursos pedagógicos, incluyendo la compra y distribución de 11,8 millones de textos para todas las escuelas de primaria** (2010, 2017) y **686 mil cuadernos de trabajo** para preprimaria (2018), beneficiando a más de **3 millones** de estudiantes. La evidencia señala que el acompañamiento

<sup>7</sup> El MINEDUC transfiere a las OPF recursos de los Programas de Apoyo (alimentación, kits escolares y valijas didácticas para docentes) y para el mantenimiento escolar en el marco de la descentralización de la provisión de servicios educativos al nivel local. Existe evidencia de la preferencia de las familias por este mecanismo más que la alternativa de la ejecución desde las autoridades centrales (BID, 2016, # 2.36).

de la provisión de libros de texto junto con otros componentes de pedagogía estructurada mejora los aprendizajes estudiantiles (Glewwe, Hanushek, Humpage, y Ravina, 2011; Harbison y Hanushek, 1992). En Guatemala es importante que se sistematice el monitoreo del uso del texto en el aula como parte de la mejora de las prácticas pedagógicas.

9. El efecto esperado del Programa en la tasa neta de cobertura de preprimaria y primaria sería de 1,4 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente, una vez se habiliten las aulas nuevas que se instalaron en 2018. En 2015 se estimaba que la tasa de asistencia por grupo etéreo (6-11 años) era el 92,1% y la asistencia neta a primaria el 90,1% según datos BID/CIMA<sup>8</sup>. De todos modos, hasta no contar con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 los indicadores de cobertura no son confiables<sup>9</sup> debido a: (i) el tiempo transcurrido desde el último Censo de 2002, (ii) errores en las proyecciones de niños en edad escolar (en 2003 se estimó una tasa de fecundidad de 5.1 y ya en 2008 era 3.6) y (iii) cambios en el sistema de control por código personal de estudiante matriculado (MINEDUC, 2014). Sin perjuicio de ello, cabe destacar que la matrícula de primaria mantuvo su valor desde el año 2006 en 2 millones de niños y en preprimaria se expandió en un 22% (451 mil vs 551 mil alumnos), lo cual es consistente con el crecimiento en establecimientos (35%) y docentes (78%) para este nivel.
10. **Eficiencia interna.** Hubo progresos en todos los indicadores. Entre 2006 y 2016 la tasa de retención de primaria aumentó del 93% al 96,7%. La deserción se redujo del 7% al 3,3% (5,4% en 1°); la repetición del 12% al 9%, con mejoras en 1° primaria (24% en 2006 y 18,5% en 2016 (MINEDUC, 2016)). Asimismo, en 2017 se logró la meta de 180 días de clase efectivos<sup>10</sup>.
11. **Aprendizajes.** El Programa finalmente se focalizó en lectoescritura, no así en matemáticas. *“El aprendizaje de la lectura y la escritura es un medio esencial para dominar las demás materias y es uno de los mejores instrumentos para formular previsiones sobre los resultados del aprendizaje a largo plazo”* (UNESCO, 2005). No comprender mensajes escritos es una de las causas principales de la no promoción y deserción, y una limitante para finalizar los estudios e incorporarse con éxito a la sociedad y al mercado laboral.
12. Las inversiones realizadas por el Programa fueron consistentes con las necesidades identificadas. Se apoyó el desarrollo del hábito de lectura y comprensión lectora (Programa Nacional de Lectura, Leamos Juntos) con: (i) la entrega de bibliotecas escolares por grado en todo el país, incluyendo libros en idiomas mayas y garífuna, (ii) la lectura en el aula y la comunidad, (iii) la capacitación docente y (iv) la participación de los padres. La enseñanza de matemáticas, la formación de directores y la gestión del recurso humano finalmente no fueron financiadas por el Programa sino con recursos ajenos al mismo, lo cual redujo la posibilidad de

---

<sup>8</sup> Fuente: BID/CIMA. Cálculos propios basados en Encuestas de Hogares Armonizadas, metodología disponible en Manual de Indicadores Armonizados (BID, 2015).

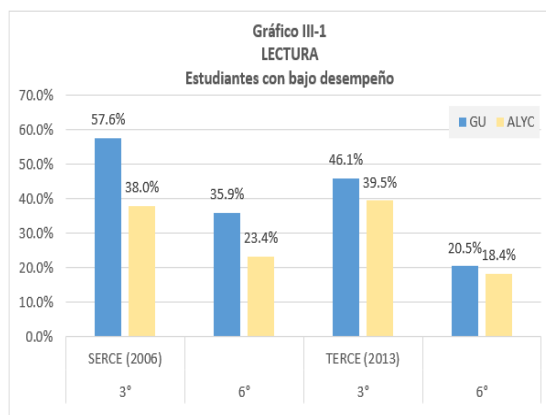
<sup>9</sup> Los resultados de acceso, según estadísticas del MINEDUC, indican una mejora en la cobertura bruta en preprimaria del 58,8% en 2006 al 62,5% en 2016. Por su parte, la cobertura neta en primaria no habría cambiado significativamente, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, pasando del 87.7% en 2006 al 87.6% en 2015.

<sup>10</sup> DIGECOR calculó 183 días en 2017 (178 en 2016) con datos de directores de escuelas verificados por los supervisores. DIGEMOCA, con una muestra de 10 escuelas por Departamento llegó a 179 días.

monitorear dichas acciones. El MINEDUC priorizó el uso de recursos del préstamo para mejorar la lectoescritura dado que no aprender a leer en el tiempo y la forma adecuada incide en todas las áreas de aprendizaje, lo cual es muy relevante.

13. Por una parte, el **Programa priorizó la compra de libros** y en 2013-2015 elevó la meta de atender a 3.200 escuelas con bibliotecas escolares a 27.800 escuelas de primaria (100%), comprando 4,4 millones de libros con recursos del bono de ruralidad que fue excluido del Programa. La selección de libros siguió un proceso técnicamente riguroso (Begemann, A., 2012) con evaluadores nacionales e internacionales y pertinencia social y cultural de los libros. El proceso logístico de recepción y distribución de los libros fue exitoso y llegó al 100% de las escuelas, generando confianza en el Programa. Se complementó con capacitación a 19.584 docentes en base al manual “cómo leer en la escuela”, para dar sostenibilidad al programa en el aula. Los docentes y directores valoraron que los libros de lectura estuvieran alineados con cada nivel de aprendizaje facilitando el reforzamiento del CNB y la integración de las capacitaciones con otras acciones como los 30 minutos de lectura diaria, el establecimiento del Comité de Lectura en las escuelas y a veces, actividades lúdicas complementarias. Un estudio reciente para Guatemala señala que los estudiantes expuestos a la lectura (bibliotecas escolares) y en hogares donde la familia promueve la lectura, presentan índices de hábitos lectores más altos que sus pares que no tienen estas oportunidades (MINEDUC-1, 2017). También se ha comprobado que un 75% de los docentes aplican el CNB, lo cual podría ser un resultado de haber recibido capacitación específica.

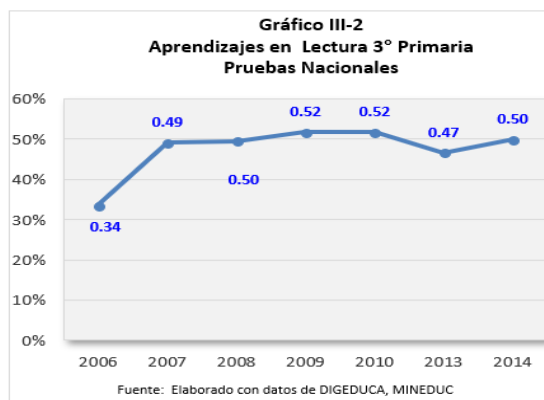
14. Asimismo, el Programa apoyó **el acompañamiento escolar desde la creación del SINAIE**, no obstante que su puesta en marcha se hizo efectiva en 2018. La literatura señala que es importante apoyar a docentes menos habilitados en lograr los niveles mínimos de instrucción (Ganimian y Murnane, 2016) lo cual sustenta la estrategia actual del MINEDUC. Con recursos del Programa y del proyecto GU-T1252, en 2017-2018 se formuló una propuesta de capacitación docente para el SINAIE y se desarrollaron herramientas de evaluación formativa como apoyo a los docentes en el aula.



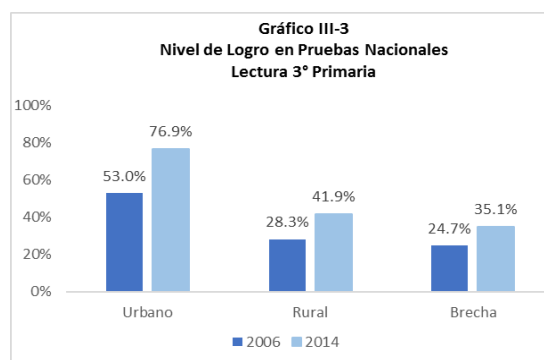
15. El Programa también financió **el diseño y aplicación de pruebas diagnósticas de aprendizaje, la formulación y aprobación de Proyectos Educativos Institucionales (PEI)** en 1.377 escuelas, con fines de certificación “social” (no económica), la compra de kits y materiales escolares y actividades de seguimiento del modelo pedagógico, entre otras. Actualmente los PEI no son obligatorios.
16. Las pruebas regionales de SERCE (2006) y TERCE (2013) evidencian una mejora para Guatemala que redujo la distancia con el resto de ALC, avanzando de la posición 15ª en 2006 (por encima de República Dominicana) al 10ª lugar en 2013, superando también a Paraguay, Nicaragua y Panamá. Las mejoras se producen en matemáticas y en particular, en lectoescritura (**Gráfico III-1**) lo cual es consistente

con las pruebas nacionales al comparar los años 2006 y 2013: (i) lectura: 33,5% y 46,6%; y (ii) matemáticas: 39% y 44,7%, respectivamente.

17. Sin embargo, los desafíos aún son muy importantes. **Uno de cada dos alumnos aún no domina las competencias evaluadas para el grado y no tiene un nivel adecuado de habilidades, destrezas y conocimientos.** Ciudad de Guatemala y Sacatepéquez son los departamentos con logros más altos, en cambio, Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz y Totonicapán, con población vulnerable, tienen el desempeño más bajo.



18. En las pruebas nacionales de lectura para 3° primaria los resultados también mejoraron entre 2006 y 2014 (**gráfico III-2**), en escuelas urbanas y rurales, pero más en las primeras por lo que la brecha se amplió de 24pp en lectura en 2006 a casi 36pp en 2014 (**gráfico III-3**).



19. Las pruebas de 2013 confirman que el % de estudiantes con nivel de logro “satisfactorio o más” en 3° grado de primaria disminuye conforme las edades se distancian de la edad esperada en el grado lo cual significa que la sobreedad tiene efectos negativos en los aprendizajes (**cuadro III-1**, MINEDUC).

**Cuadro III-1 Logros 3° primaria, por edad**

<u>Edad</u>	<u>Lectura</u>	<u>Matemática</u>
8	58.7%	50.9%
9	57.5%	55.0%
10	44.8%	42.0%
11	36.5%	36.8%
12	33.1%	33.2%
Más de 12	33.2%	34.1%

20. El Programa realizó importantes inversiones en lectoescritura desde el año 2013 que justificarían contar con una nueva medición de los aprendizajes, a lo cual contribuirá ERCE 2019 (LLECE, OREALC/UNESCO) con las pruebas regionales para ALC.

LOGRO DEL OBJETIVO DE DESARROLLO (OD)				
<b>Objetivo de Desarrollo:</b> Apoyar la implementación de la política educativa del país, en especial en el nivel de educación primaria, para lograr una educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística.				
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>				
Indicadores	Unidad	LB 2011*	EOP	2017
1.1 Cobertura neta de preprimaria (5 y 6 años)	Tasa	0.39	0.52	<b>0.47</b>
1.2 Incorporación en edad apropiada (7 años o menor) a la primaria	Tasa	0.84	0.88	<b>0.54</b>
1.3 Promoción anual de 1º grado en las escuelas	Tasa	0.68	0.75	<b>0.74</b>
1.4 Promoción anual de 2º grado en las escuelas	Tasa	0.77	0.80	<b>0.80</b>
1.5 Promoción anual de 3º grado en las escuelas	Tasa	0.82	0.84	<b>0.85</b>
1.6 Deserción de 1º grado en las escuelas	Tasa	0.07	0.05	<b>0.05</b>
1.7 Deserción de 2º grado en las escuelas	Tasa	0.04	0.03	<b>0.03</b>
1.8 Logro en las pruebas en competencias básicas de:	%			
Lectoescritura 1º	%	0.479	0.503	<b>s.d.</b>
Lectoescritura 3º	%	0.519	0.544	<b>0.50/2014</b>
Matemáticas 1º	%	0.457	0.48	<b>s.d.</b>
Matemáticas 3º	%	0.506	0.531	<b>0.405/2014</b>
1.9 Docentes con dominio del idioma de la comunidad trabajando en los tres primeros grados de la primaria	%	2013	+20%	<b>-----</b>
1.10 Tiempo de clase efectivo en las escuelas	Días	132	180	<b>183</b>
1.11 Niños y niñas beneficiados	Nº	0	48.000	<b>3.638.202</b>
1.12 Deserción de 3º grado en las escuelas	Tasa	0.04	0.03	<b>0.026</b>
(a) Línea de Base para pruebas lectoescritura y matemáticas: año 2009				
<p><b>Reformulación.</b> El 27-Nov-2012 se firmó el contrato modificatorio N°1 sin alterar el objetivo ni los componentes del Programa. Los cambios sustantivos incluyeron:</p> <p>(i) <b>Instrumento de Financiamiento:</b> el reemplazo del "PDL" por un préstamo de inversión específica debido a las razones expuestas en II.20 y VII.2.</p> <p>(ii) <b>Focalización:</b> al cambiar el plan de referencia del Programa, del Plan de Solidaridad (125 municipios) al Pacto Hambre Cero (80% en 166 municipios y hasta un 20% en todo el territorio nacional, <b>Anexo V</b>, con un 60% en escuelas rurales e indígenas). Se flexibilizó el uso de recursos al ampliar el universo de municipios. En 2012 se priorizó la inclusión de escuelas afectadas por un fuerte sismo en 8 departamentos del noroeste del país, aplicándose revisión expost de adquisiciones y auditoría externa concurrente.</p> <p>(iii) <b>Matriz de Resultados:</b> con la actualización de la LB de 2006 a 2011 y ajustes en algunas metas en base a los avances desde el año 2008: 1.1 se redujo de 65% a 52%; 1.2 pasó de 89% a 88%; 1.3 se redujo de 80% a 75%; 1.5 aumentó de 80% a 84%; y 1.9 pasó del 50% al 20% en base a la experiencia registrada para poder incorporar docentes bilingües a las aulas. Se incluyó un indicador de "estudiantes beneficiados" con una meta de 48.000 al final del programa, la cual estuvo sub dimensionada debido a cambios metodológicos para su registración.</p>				
<b>Resumen del Objetivo de Desarrollo Clasificación (OD):</b> Probable (P).				
<p>Mi Escuela Progresá benefició a 562 mil niños y niñas de 5 a 12 años con más y mejores aulas, 51% niños/49% niñas de zonas rurales y pobres, y 67% de escuelas bilingües. Asimismo, benefició a más de 3 millones de niños con libros y textos y docentes capacitados para la enseñanza en el aula. Se estima que, del total de estudiantes beneficiados, al menos un 42% son indígenas. En eficiencia interna se superó la meta prevista en promoción, deserción, repetición y horas efectivas de clase. En cobertura y calidad educativa no se cuentan con mediciones apropiadas: (i) en cobertura será necesario esperar a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2018 y (ii) en aprendizajes se debería aplicar pruebas nacionales para evaluar resultados en 1º y 3º primaria. Pese a ello, las acciones del Programa han sido consistentes con la evidencia empírica en otros países, incluyendo la ampliación de la oferta para continuar con una tendencia creciente del 22% acumulado hasta 2016 en la matrícula de este nivel. Estos aspectos permiten ser optimistas respecto del logro de mejores resultados una vez se cuente con las mediciones señaladas. Ello sin perjuicio de la necesidad de continuar con las políticas vigentes dado que aún persisten desafíos en estas áreas.</p>				
<p><b>Estrategia de País (EP)/Relevancia:</b> El Programa ha sido consistente con la EP 2008-2012 (GN-2501,18-Dic-08) y la EP 2017-2020 donde se ratifica la prioridad de "mejorar el acceso a servicios de educación de calidad, por medio del incremento en la cobertura de preprimaria y la mejora de los niveles de aprendizaje en primaria (GN-2899, 2017, párr.3.26(ii)). El Programa también se alineó con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), en particular el desafío de inclusión social y desigualdad como resultado de la focalización en escuelas de zonas rurales y pobres del país. Por último, fue consistente con la política educativa de Guatemala (<b>Anexo VI</b>).</p>				

## b. Externalidades

**21. Supervisión.** En 2017 la Universidad de San Carlos colaboró con el BID en supervisar obras con estudiantes avanzados de arquitectura e ingeniería como parte



de sus créditos. Los estudiantes recibieron un curso de inducción del BID y acompañamiento técnico. Este esquema aún incipiente, permitiría supervisar más escuelas a un menor costo, contribuir en otras áreas (Censo de Infraestructura Educativa) o en otros proyectos que tienen apoyo a infraestructura.

### c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION DE LOS PRODUCTOS (PI)						
Componentes	Indicadores Claves del Producto (Fuente: Propuesta para Cambio de Instrumento de Financiamiento – 2012)					
<b>1. Mejoramiento de Infraestructura Escolar:</b> Costo original:US\$105M Costo actual: US\$ 97,3 M Desembolso BID: 88% <b>Clasificación: S</b>	PRODUCTOS <sup>11</sup>		Unidad	LB	EOP	REAL
	1. Aulas construidas y con mobiliario escolar, preprimaria (PMR: 1.3, 1.6)		Aulas		680	317
	2. Docentes en servicio para preprimaria (60% orientación bilingüe)		Docentes	8,349	16,000	n.a.
	3. Escuelas de preprimaria y primaria reparadas, ampliadas y dotadas con mobiliario (PMR: 1.2, 1.4, 1.5, 1.7)		Escuelas		1,000	4,002
	4. Aulas construidas y con mobiliario escolar, primaria (PMR: 1.3, 1.6)		Aulas		240	526
	5. Institutos Técnicos construidos, reparados o ampliados y equipados (PMR:1.1)		Escuelas		5	12
1. <b>Modificación de Indicadores:</b> (i) sustitución de 8 escuelas modelo por 5 Institutos Tecnológicos, luego reemplazados por centros de media y técnica afectados por terremoto (PMR 1.1); (ii) priorización de escuelas de preprimaria y primaria afectadas por terremoto (2012; PMR 1.2); (iii) aulas modulares prefabricadas como opción técnica; (iv) inclusión de las transferencias a OPF para remozamientos; (v) indicador 2 discontinuado, financiado con recursos nacionales; y (vi) mayor apertura de los indicadores en el PMR según coejecutor de las inversiones, sin afectar su naturaleza. 2. <b>Diferencias entre Planeado y Real:</b> (i) 92% meta aulas nuevas; (ii) 4 veces la meta original en remozamiento de escuelas de primaria y preprimaria debido al uso de OPF (4.002 vs 1.000): 3.605 con OPF y 397 escuelas reparadas por contratistas; (iii) se abordó primero la mejora de la oferta de primaria para alcanzar la cobertura universal, dado que se contaba con maestros disponibles y en segundo lugar la inversión en infraestructura se orientó a la expansión de preprimaria.						
<b>2. Calidad educativa y gestión escolar con pertinencia cultural y lingüística</b>  Costo Original: US\$ 36M Costo Actual: US\$ 42,7M Desembolso BID 100% <b>Clasificación: S</b>	PRODUCTOS		Unidad	LB	EOP	REAL
	1. Docentes de primer ciclo de primaria recibiendo capacitación y acompañamiento en lectoescritura y matemática y con sus alumnos recibiendo textos escolares en los idiomas respectivos (PMR: 2.1)		Docentes	0	11,000	19.584
	2. Docentes con orientación bilingüe de primer ciclo de primaria estimados según la línea de base recibiendo capacitación y acompañamiento en lectoescritura y matemática con enfoque bilingüe		%	0	100%	n.a.
	3. Escuelas monolingües y bilingües con bibliotecas escolares (PMR:2.2)		Escuelas	0	27,800	27.800
	4. Evaluaciones didácticas en lengua y matemática en los primeros tres grados realizadas periódicamente (PMR: 2.3)		Evaluación	0	4	3
	5. Sistema de monitoreo del Programa funcionando (PMR:administración)		Sistema	0	1	1
	6. Estrategia de comunicación funcionando		Estrategia	0	1	0
	7. Pruebas de aprendizaje de lectoescritura y matemática en modalidad monolingüe y bilingüe para 1º y 3º grado.		Pruebas	0	2	1
	8. Publicación de los resultados de las pruebas de lectoescritura y matemática en primaria.		Publicación	0	2	1
	9. Redes escolares integradas para escuelas rurales y no gradadas funcionando y con director ejerciendo		Redes	0	540	0
	10. Sistema de información educativa del MINEDUC vinculado con nómina de personal y estadísticas educativas, actualizado.		Sistema	0	1	0
	11. Sistema de seguimiento para la asistencia docente y el cumplimiento del calendario escolar.		Sistema	0	1	0
	12. Implementación del piloto del sistema de seguimiento para la asistencia docente y el cumplimiento del calendario escolar, en 500 escuelas del programa		Piloto	0	500	0
	13. Redes escolares con PEI desarrollados e implementados		Redes	0	540	0
	14. Sistema de caracterización sociolingüística en escuelas rurales (PMR: 2.4)		Escuelas	0	6,000	3,600
	15. Implementación del SINAIE (PMR: 2.7)		Sistema	0	1	1
16. Evaluación de impacto del programa (PMR: administración)		Informe	0	1	0	
1. <b>Modificación de Indicadores por cambios en prioridades:</b> (i) bono de ruralidad reemplazado por bibliotecas escolares en 100% de primaria; (ii) los productos 9 y 13 se reemplazaron por el apoyo al SINAIE y el sistema de caracterización sociolingüística (14 y 15), en éste último superando la meta de 6.000 al incluir el financiamiento local del MINEDUC; (iii) las pruebas de aprendizaje se institucionalizaron y financiaron con el presupuesto nacional; (iv) el sistema de monitoreo y la evaluación de impacto se incluyeron como parte de la gestión del Programa (“administración y evaluación”) 2. <b>Diferencias</b>						

<sup>11</sup> Los productos incluyen 21 escuelas remozadas, 2 escuelas nuevas (Malacatán) y 12 escuelas de la Emergencia muy avanzadas (80%-90%) pero no terminadas que la UCEE finalizará en los próximos meses, además de 21 escuelas terminadas con pago final pendiente que se realizará en igual período. El Prestatario aportará los recursos nacionales para completar la ejecución de estas obras según lo establece la cláusula 1.03 y el Art. 6.04 del contrato de préstamo. El Banco dará seguimiento a las acciones.



**entre lo Planeado y lo Real:** el componente se focalizó en capacitar docentes en lectoescritura (+80% de la meta) y comprar libros, textos y útiles escolares para todas las escuelas de preprimaria y primaria (+100% del presupuesto original) para lo cual utilizó recursos asignados originalmente al desarrollo de sistemas y mejora de la gestión.

#### Resumen del Progreso en la Implementación **Clasificación (PI):**

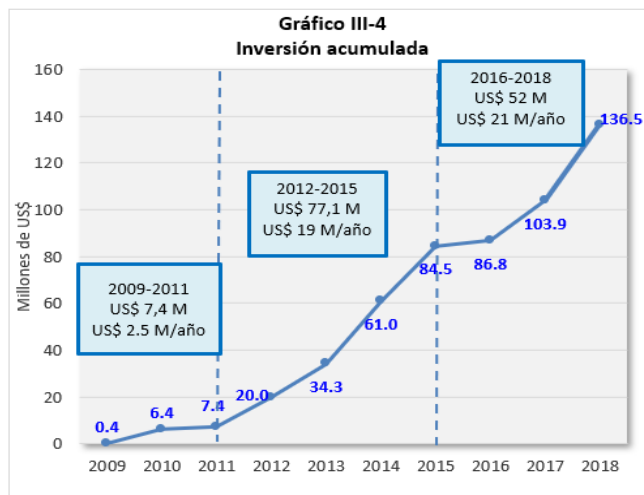
**Satisfactorio (S).** La mayoría de los productos se lograron con resultados positivos en infraestructura y lectoescritura, no así en matemáticas y gestión del sistema educativo donde no se aplicaron recursos en la medida prevista.

### d. Costos del Proyecto

Categoría / Financiamiento BID (en miles de US\$)	Planeado (2009)	Planeado (2012)	Vigente (2018)	Final (2018)	Difer. (%)
Mejoramiento de la Infraestructura Escolar	105.000	105.000	97.311,2	85.535,6	(19.464,4)
Calidad educativa y gestión escolar con pertinencia cultural y lingüística	36.000	36.000	42.709,8	42.683,7	6.683,7
Administración, supervisión y evaluación	9.000	9.000	8.602,8	8.261,8	(738,2)
<b>TOTAL</b>	<b>150.000</b>	<b>150.000</b>	<b>148.623,8</b>	<b>136.481,1</b>	<b>(13.518,9)</b>

**Diferencias.** Entre 2009 y 2012 no hubo cambio entre categorías del presupuesto pero, al interior de Calidad Educativa, se reasignaron US\$ 8,6 M. del bono de ruralidad con destino a bibliotecas escolares para llegar así al 100% de escuelas y mejorar la lectoescritura. Las diferencias entre lo planeado y lo real obedecen a múltiples cambios en la naturaleza de las inversiones, en particular del componente 1, si bien los objetivos se mantuvieron: uso de aulas modulares, inclusión de escuelas afectadas por el terremoto, remozamientos vía OPF, entre otros. Se acordó cancelar US\$ 1,37 millones y la devolución de US\$ 12,14 millones debido a: (i) recursos no utilizados de MINEDUC (US\$ 0,2) y de FODES (US\$ 8,7 M), éste por 340 módulos con la empresa Alto Diseño; (ii) gastos no elegibles de UCEE por obras de arrastre (US\$ 0,5 M.); y (iii) obras elegibles pero no terminadas o recepcionadas y no pagadas en el plazo del Programa, para las cuales el BID y MINFIN/UCEE acordaron que se finalizarán y pagarán con recursos nacionales (US\$ 2,7 M.). Ello incluye: (i) 36 escuelas no terminadas (12 de arrastre, 21 remozamientos y 3 obras nuevas) con avances sustantivos, en general superiores al 85%; y (ii) el pago final de obras en 21 escuelas de arrastre. El Banco supervisará que dichas obras se completen a su plena satisfacción.

**22. Resultados.** El Programa tuvo tres etapas (**Gráfico III-4**): (i) Fase I: 2009-2011, con baja ejecución, solo en textos (US\$ 7,4 M; 5,5%); (ii) Fase II: 2012-2015 con elevada inversión en calidad, OPF e infraestructura (Emergencia) (US\$ 77M; 56,5%); y (iii) Fase III: 2016-2018 (US\$ 52M; 38%) focalizada 2/3 en obras y equipamiento y 1/3 en textos. Las inversiones de la última etapa se complementan, una vez terminado el Programa, con recursos nacionales para finalizar la ejecución física o pagos pendientes de algunas escuelas (US\$ 3 millones, aproximadamente) a cargo de UCEE. Entre 2012 y 2018 el programa realizó una inversión anual de US\$ 20 millones, en promedio.



## IV. Implementación del Proyecto

### a. Análisis de los factores críticos

1. Las debilidades en la capacidad de gestión y liderazgo tanto del contexto como del sector, así como en la capacidad instalada para ejecutar infraestructura explican una parte sustancial de las demoras en la ejecución del Programa. La construcción de capacidad institucional suele ser un proceso largo y costoso pero su deterioro, en un contexto de estructuras institucionales débiles, es muy rápido y difícil de revertir a corto plazo. Los problemas de gestión y la alta rotación de funcionarios y profesionales conducen a que cada nueva administración deba incorporar equipos técnicos que transitan la curva de aprendizaje sin llegar a consolidarse.

2. En el diseño del Programa las capacidades para la gestión se consideraron satisfactorias pero ya entonces se identificaban debilidades en: (i) la planificación de la gestión; (ii) la apropiación de los procesos institucionales y decisiones operativas de parte de las unidades centrales y desconcentradas del MINEDUC; (iii) la capacidad de las Direcciones Departamentales y Juntas Escolares; (iv) el liderazgo técnico operativo; y (v) la disponibilidad suficiente y oportuna de recursos presupuestales para ejecutar las adquisiciones (Calderón, 2008).
3. En la ejecución, los factores asociados a la gestión no siempre se anticiparon ni incluyeron en la planeación de las actividades obligando a una actualización frecuente de los cronogramas de ejecución. En particular, cabe destacar los siguientes factores:
  - a) **Debilidades del marco normativo para la ejecución** originadas en: i. la aplicación conjunta de la normativa nacional y las políticas del Banco generando confusiones y demoras en la ejecución (Juntas Evaluadoras, asesorías legales de los Ministerios coejecutores); ii. las limitaciones de espacio presupuestario sumado al tiempo para las modificaciones presupuestarias afectaron la eficiencia en el uso de los recursos, con costos financieros para el país y postergación de resultados; y iii. el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que, para las obras otorga el mismo tratamiento a todos los proyectos -independientemente de su envergadura- generando demoras cada año en las inversiones menores (ej: reparación de escuelas vs obra nueva);
  - b) **Arreglos institucionales para la ejecución poco efectivos:** i. limitaciones de las unidades coejecutoras en sus potestades al gestionar la aprobación de procesos y contratos a nivel ministerial donde el Programa tenía baja prioridad; ii. coordinación interinstitucional débil entre MINEDUC y los coejecutores; iii. rotación de autoridades y funcionarios de los Ministerios y equipos técnicos vinculados al Programa, con mayor énfasis en los primeros años de ejecución y luego, en la fase final donde MIDES/FODES tuvieron cinco coordinadores en menos de 1 año, entre 2017 y 2018; y iv. demoras en procesos de adquisiciones y administración de contratos, originadas en desajustes en los arreglos técnicos y operativos entre direcciones o con las unidades coejecutoras;
  - c) **Debilidad en los procesos de ejecución**, lo cual incluyó: i. ausencia o limitaciones de la planificación estratégica en los ejecutores y contratistas, gestión de contratos poco efectiva y escaso uso del PEP como herramienta de gestión; ii. falencias en la supervisión de entregables y en el monitoreo de la ejecución y sus resultados; iii. supervisión débil o extemporánea de los productos, en particular en las obras; y iv. baja prioridad del programa en los niveles de autoridad de los Ministerios donde se localizaron las unidades coejecutoras, entre otros.
4. La debilidad en el liderazgo y la organización institucional caracterizó a la primera etapa del Programa: 3 Ministros entre 2008-2011, alta rotación del personal en particular en los Viceministerios y Direcciones, supresión de la Dirección General de Cobertura Educativa, a cargo de la infraestructura (actualmente es una subdirección de DIPLAN), y de la UEP que venía ejecutando programas de cooperación internacional desde hacía 12 años (LRR/BID, 2011).

5. En la fase II que inicia en 2012 con el contrato modificadorio N°1 se procuró revertir esta situación con la creación de: (i) una UEP con capacidad y articulación con el resto del MINEDUC a partir de la unidad que ya ejecutaba operaciones con recursos de cooperación internacional junto con el fortalecimiento del liderazgo del MINEDUC en la ejecución del programa, a través del Comité Directivo integrado por los viceministros; y (ii) la inclusión de dos coejecutores para la gestión de la infraestructura. La UEP contribuyó a definir y asignar responsabilidades, conformar un sólido equipo técnico y contar con un canal directo al más alto nivel de autoridad (Ministro). La inclusión de los coejecutores no se articuló adecuadamente y redujo la capacidad del MINEDUC como responsable final de la infraestructura del Programa.
6. En la última fase de la ejecución, el Programa presentó problemas de **coordinación interinstitucional** acentuados por una administración pública con múltiples regulaciones y normativas, lo cual perjudicó la ejecución<sup>12</sup>. Pese a ello, el Programa logró avanzar debido a la implementación de un esquema “ad hoc” para superar las dificultades naturales de coordinación interinstitucional, el cual incluyó: (i) una mesa de supervisión de la cartera del Banco al más alto nivel de decisiones bajo el liderazgo del MINFIN; (ii) una mesa técnico-política liderada por el MINEDUC, para identificar y solucionar problemas operativos a partir de la coordinación entre Vicepresidencia de la República-MINFIN-Crédito Público-MINEDUC-FODES-UCEE y BID, además de Acción Ciudadana como institución de la sociedad civil que velaba por la transparencia de los procesos; (iii) la administración de contratos a través de reuniones técnicas del contratante, MINEDUC, MINFIN, BID y los principales contratistas para identificar y solucionar problemas de ejecución; (iv) la capacitación, a cargo del Banco, de personal del Estado (asesores legales, juntas evaluadoras) en la aplicación de las políticas del BID en adquisiciones; y (v) el apoyo del BID con asistencia técnica para levantar información de las escuelas (módulos) y fortalecer capacidades, en particular en UCEE y DIPLAN. Todas estas actividades supusieron un enorme esfuerzo de todos los involucrados para superar las debilidades del sistema y lograr ejecutar la inversión física prevista. No fue el resultado de mejoras permanentes en la institucionalidad, los procedimientos o la normativa, sino una solución “ad hoc” de carácter temporal.
7. En resumen, los temas de gestión incidieron en la entrega oportuna, integral y coordinada de los productos. No se siguió un enfoque sistémico e integral focalizado en la escuela y el aula, donde los factores críticos se aplicaron en conjunto y generaron la sinergia necesaria para mejorar el desempeño educativo (*“It’s a system thing, not a single thing”*, Mourshed, Chijioke y Barber, 2010). Como resultado, al actuar solo en una dimensión de cada problema, el Programa se concentró en la entrega de bienes y servicios que, si bien fueron pertinentes, no siempre llegaron a las escuelas y a las aulas en tiempo y/o forma como para maximizar los resultados.
8. Aún con las limitaciones señaladas, el Programa invirtió US\$ 130 millones en 6,5 años, US\$ 20 millones por año, a lo cual seguramente contribuyó el liderazgo técnico y operativo observado en 2012-2015 con la UCP que dependía del

---

<sup>12</sup> Las normas y procesos de la gestión pública tienen mecanismos que conducen a que un funcionario pueda recibir penalidades por hallazgos administrativos, lo cual tiende a paralizar o entretener la ejecución. Existe también una propensión a funcionar en base a unacoordinación y colaboración mínima, sin compartir objetivos y con dificultades para lograr acuerdos lo cual explica lo ocurrido entre el MINEDUC y las unidades coejecutoras.

Despacho Superior; y luego, en 2016-2018 con el esquema “ad hoc” de coordinación interinstitucional liderado por el MINEDUC. En particular, en Guatemala se ha observado que un fuerte liderazgo, bien orientado, puede sobreponerse a estructuras institucionales débiles.

## **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

### **Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

El esquema institucional con participación de coejecutores, la complejidad de los procesos administrativos con excesivos niveles de intermediación y las debilidades en la coordinación interinstitucional fueron obstáculos que demandaron esfuerzos de las unidades ejecutoras que no siempre les permitió alcanzar sus objetivos. Un liderazgo ejecutivo desde el MINEDUC y el apoyo del MINFIN en la coordinación en la última etapa del programa ayudaron a paliar esta situación. Pese a ello, las inversiones en infraestructura no se completaron en un 100% en el plazo de desembolsos del Programa, motivando la devolución de US\$ 13 millones del Financiamiento y el uso de recursos nacionales para finalizar las obras o completar los pagos pendientes.

## **c. Desempeño del Banco**

### **Clasificación del Desempeño del Banco**

El BID apoyó al Programa con su personal, consultores y cooperación técnica. Aun así, no fue posible revertir la performance en los períodos donde el liderazgo institucional del MINEDUC fue débil, lo que plantea quizás, la necesidad de rever el modelo de gestión, al menos en países con mayores necesidades de fortalecimiento en la gestión pública.

# **V. Sostenibilidad**

## **a. Análisis de Factores Críticos**

- 1. Continuidad en las Políticas Educativas.** Educación es uno de los cinco factores limitantes del desarrollo empresarial en Guatemala (World Economic Forum 2017-2018). Asimismo, Guatemala ocupa uno de los últimos lugares en ALC en % de empresas que reporta algún tipo de capacitación para sus trabajadores (Baptista y Flores Lima, 2014). Esto implica que la escolaridad generada en el sistema educativo en el país, hasta los 17 años de edad constituye el acervo de capital humano con que contarán por el resto de su vida productiva, en más de la mitad de la población. En consecuencia, las limitaciones del sistema educativo se transmitirán al mercado laboral casi directamente. En un mundo globalizado, donde la innovación, el conocimiento y las tecnologías son ejes claves del desarrollo, postergar mejoras educativas o no dar continuidad a las políticas vigentes en cobertura, eficiencia interna y calidad, podría afectar el crecimiento del país en el mediano y largo plazo. Ante la proximidad de un cambio de administración de Gobierno (2020) se plantea el desafío de continuar y consolidar la “hoja de ruta” ya trazada y al mismo tiempo, profundizar en transformaciones fuertemente innovadoras en sus contenidos y alcances, con el fin de convertir a la educación y al capital humano en el principal factor del cambio para el desarrollo de Guatemala. En ese contexto y entre otros factores, el Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa (3618/OC-GU) contribuirá a la continuidad en las políticas del sector.
- 2. Calidad docente.** El docente es el factor más importante para garantizar aprendizajes de calidad y la motivación de los jóvenes para continuar en la escuela, tanto en la adquisición de las habilidades cognitivas como también, en el desarrollo de las habilidades socioemocionales<sup>13</sup>, relevantes para la transición al mercado de trabajo (Bassi, Busso, Urzúa y Vargas J., 2012). La disponibilidad de docentes de

<sup>13</sup> Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Araujo, Carneiro, Cruz-Aguayo y Schady, 2016; Hanushek y Rivkin, 2012; Hanushek 2011; Kane y Staiger, 2008.

calidad formados en el nivel específico es importante para expandir la cobertura y mejorar los aprendizajes. En la evaluación de docentes optantes a una plaza en 2009-2014 solo el 39% aprobó matemáticas, 47,8% lectura y 49,3% estrategias de enseñanza, con mejores resultados si el docente tenía estudios universitarios. Desde 2013 se estableció que los docentes con menos de 60 puntos debían tomar nuevamente la evaluación, recibiendo apoyo de capacitación y si se reiteraba el resultado se los excluía de la nómina de elegibles. Mi Escuela Progresá contribuyó a la calidad docente en temas de capacitación y acompañamiento pedagógico y a futuro, se le daría continuidad con el Programa del BID (3618/OC-GU) con el apoyo a la formación terciaria, inicial y en servicio (PADEP) a través de la Universidad de San Carlos<sup>14</sup>. Estos temas, con el fin de asegurar la sostenibilidad, deberían complementarse con la profesionalización del recurso humano en el sector (carrera docente, incentivos, condiciones para el ingreso a la docencia, asignación eficiente de los maestros a las escuelas y movilidad según la matrícula).

3. **Salvaguardias ambientales y sociales.** El Programa tuvo en cuenta que sus intervenciones, en particular la infraestructura, respondieran a los requisitos de salvaguardas aceptables para el Banco. En la preinversión se consultó al cuerpo docente (director) y a la comunidad. Se realizaron múltiples visitas al terreno para apoyar la supervisión de las obras y asegurar que su recepción fuera a satisfacción de los beneficiarios, acorde a las normas y procedimientos del Manual Operativo del Programa. Estas acciones preventivas han contribuido a la sostenibilidad ambiental y social de las inversiones, sin perjuicio que el MINEDUC deba darle seguimiento.
4. **Mantenimiento.** Las escuelas necesitan seguir criterios de eficiencia, por lo que el MINEDUC debe garantizar un mantenimiento continuo que postergue la necesidad de inversiones mayores. Se estima que una escuela nueva con vida útil teórica de 40-50 años, en Guatemala - con el nivel de mantenimiento actual - llegaría a apenas un 50%. Para ello, se requiere de organización (una unidad específicamente responsable), recursos presupuestales y un sistema de gestión de la infraestructura escolar que identifique y cuantifique las necesidades, su localización y costo. En base a la experiencia del Programa, en 2018 el Estado ha dispuesto garantizar los recursos en un programa de Mantenimiento de Edificios Escolares Públicos que espera llegar a todo el sistema escolar, vía OPF. El programa del BID (GU-L1087) apoyará este objetivo, al igual que la consolidación del sistema de gestión de la infraestructura escolar (Censo de Infraestructura Regional Educativa – CIER -<sup>15</sup>) cuyo software fuera instalado en 2017 con apoyo de cooperación técnica (GU-T1252).

---

<sup>14</sup> Desde 2013 la formación inicial se implementa en 2 etapas: (i) preparatoria, con la carrera de Bachillerato en Ciencias y Letras con Orientación en Educación (MINEDUC), acreditada en el nivel medio diversificado; y (ii) especialización a nivel terciario, que otorga un profesorado. La educación preprimaria continúa en las escuelas normales. En 2016 los maestros de primaria tenían la siguiente formación: 53% título de primaria, 10% de preprimaria, 13% de media, 12% universitaria y 12% no respondió. En cuanto a la profesionalización, en 2017 se graduó la primera cohorte del FID egresando 1.576 docentes. En PADEP se completaron 5 cohortes en 2009-2017 con 21.000 docentes egresados. El nuevo programa de educación (GU-L1087) apoya la expansión de las iniciativas del FID y PADEP.

<sup>15</sup> El CIER es un sistema de gestión para planificar y administrar, con eficiencia y efectividad, las necesidades de infraestructura escolar. El BID otorgó a Guatemala el uso gratuito de la licencia del software desarrollado en el proyecto regional "Mejora de los Aprendizajes en Escuelas del Siglo XXI". Con apoyo del proyecto GU-T1252 se instaló el software y capacitó al personal en temas técnicos y de análisis de datos.

## b. Riesgos Potenciales

5. Guatemala asigna escasos recursos a educación y más del 90% se destina al pago de salarios y transferencias en programas de apoyo. Un % muy bajo es para inversión la cual se financia sustancialmente con fondos de organizaciones internacionales y multilaterales. A menos que se introduzcan reformas en materia fiscal y se logre una mayor recaudación, en el corto plazo solo queda la opción de mejorar la eficiencia del gasto. El riesgo potencial es que, pese a compartirse la necesidad de mejorar la gestión, el Estado mantiene “candados a la ejecución” y continúa con el esquema de penalidades a los funcionarios por errores administrativos o situaciones de corrupción (“hallazgos”) lo cual, al final, lleva a penalizar el buen desempeño en la gestión pública.

## c. Capacidad Institucional

6. En el contexto referido, al menos debería procurarse que los recursos destinados a inversión tengan un tratamiento administrativo más flexible para agilizar la ejecución y con ello, facilitar los cambios cualitativos que el sector educativo necesita. La sociedad globalizada avanza rápidamente con innovaciones, sistemas y tecnologías a las cuales subyace una gestión eficiente y efectiva que contribuya al desarrollo. Es necesario **repensar el modelo de gestión y la estrategia de transformación** que permita introducir reformas sustanciales, acelerar otras que están en marcha, realizar innovaciones e incorporar tecnologías que lleven a una modernización del sector y a ejercer un liderazgo en los cambios en otras áreas del desarrollo.

### Clasificación de Sostenibilidad (SO)

**Satisfactorio.** Las principales áreas de intervención del Programa tienen continuidad en las políticas educativas y en el nuevo programa con BID. Para garantizar sus resultados es necesario contar con un modelo de gestión que asegure el uso efectivo y eficiente de los recursos dado que el aumento del gasto educativo como % del PBI es poco factible a corto plazo.

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

1. El monitoreo del Programa estuvo a cargo del MINEDUC y las entidades coejecutoras, con participación del BID, la sociedad civil y otras entidades (MINFIN, Crédito Público). El esquema de monitoreo y supervisión del Programa incluyó: (i) revisión semestral de la cartera, incluyendo este Programa; (ii) actualización continua “online” del Plan de Ejecución del Programa, a cargo del ejecutor; (iii) reuniones periódicas de coordinación con autoridades y técnicos del ejecutor, coejecutores, Finanzas y el Banco; (iv) reuniones para la administración de los contratos principales en ejecución, con participación del ejecutor, coejecutor, Finanzas, el Banco y los contratistas; (v) visitas técnicas a escuelas con personal técnico calificado para evaluar el avance de obras; y (vi) auditorías del Programa.
2. En cuanto a la evaluabilidad, el Programa no contó con una evaluación de impacto pero realizó<sup>16</sup>: (i) un informe de evaluación intermedia del Programa; (ii) el análisis

<sup>16</sup> En bibliografía, Anexo IX: Meneses, B (2014): Evaluación de Medio Término de Mi Escuela Progresas”. BID; (ii) Meneses, B (2014) “Evaluación de la mejora de la infraestructura escolar por medio de las OPF”. BID; (iii) Veloza, R. (2014) “Entrega y uso de los libros de lectura para escuelas de preprimaria y primaria en el marco del Programa Leamos Juntos”; y (iv) Informe Final del Programa, MINEDUC (2018).

costo beneficio del Programa; (iii) una evaluación de procesos del MINEDUC; y (iv) estudios de acciones específicas (bibliotecas escolares, OPF).

3. El Análisis Costo Beneficio del Programa (ACB, **Anexo IV**) focalizó la medición del impacto en la inversión en infraestructura que representaba más del 70%. El Valor Actual Neto (VAN), como expresión de los flujos de beneficios netos generados en el tiempo y descontados a valor presente es positivo por un valor de US\$ 251 millones. La TIR resultó ser el 17%, superior a la tasa de descuento (12%), mientras que la relación beneficio/costo es 4.38, es decir más de cuatro veces los costos.
4. El análisis de sensibilidad logra resultados igualmente positivos aún en escenarios con: (i) cambios en el diferencial de ingresos por concepto del retorno educativo y (ii) una reducción de hasta el 50% en la vida útil de las inversiones físicas debido al bajo mantenimiento.
5. Los resultados obtenidos del ACB del Programa indican un retorno social de las inversiones realizadas en infraestructura en los escenarios de base y en contextos donde se ajustaron los indicadores siguiendo criterios conservadores, con una TIR que como mínimo llega al 15%. No se consideraron dentro de este análisis (por la dificultad de monetizar) los beneficios para toda la comunidad educativa, de mejores condiciones físicas de sus escuelas y las mejoras en los indicadores de eficiencia interna.
6. Desde el punto de vista de la infraestructura escolar, su ubicación geográfica confirma la focalización prevista en el Programa: <http://bidgt.maps.arcgis.com>. Durante la ejecución de las obras el Banco realizó múltiples visitas a las escuelas y también cuando finalizaron, identificando y registrando lecciones aprendidas que podrán contribuir al diseño de futuras operaciones similares.

## **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

7. El seguimiento futuro se realizará a través del diálogo sectorial, la cooperación técnica y el nuevo programa (GU-L1087) para darle continuidad a estas intervenciones.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

### **A. Diseño y Técnicas**

1. **Hallazgo 1.** El diseño del Programa careció de un análisis exhaustivo de las actividades, procesos y tiempos para lograr sus metas de resultados. **Recomendación:** Es importante fortalecer esta etapa del diseño de los proyectos donde se toman decisiones relevantes para la viabilidad de la propuesta, en particular en proyectos por resultados, identificando también las debilidades en las capacidades institucionales existentes.
2. **Hallazgo 2.** El volumen de recursos aprobado no fue consistente con la capacidad de gestión evidenciada y el plazo de desembolsos establecido. **Recomendación.** Prever en el diseño del Programa acciones de fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión, así como esquemas de ejecución innovativos y eficientes específicos para el Programa y consistentes con los plazos de desembolso.

3. **Hallazgo 3.** La calidad educativa es el resultado de múltiples acciones **simultáneas** que confluyen en el aula a través del proceso de enseñanza y aprendizaje. **Recomendación:** es conveniente que los proyectos identifiquen los factores principales de mejora de los aprendizajes y luego los prioricen junto con una estrategia de cambio e inversión. El Programa fue muy ambicioso al pretender abordar una gran parte de los factores técnicos, institucionales y operativos, sin haber creado previamente las condiciones políticas, financieras y de capacidad como para resolverlos en tiempo y forma, si bien se han logrado progresos en diversas áreas. En lectoescritura, la experiencia del Programa complementada con estudios técnicos (DIGEDUCA, 2018) y resultados de otros proyectos (“Comprometidos con Primero”) indican que *“son elementos claves la labor del docente en la enseñanza de la lectura, su conocimiento sobre el proceso de aprendizaje de la lectura y la aplicación de metodologías adecuadas para su enseñanza”* que enfatizan en el lenguaje oral, vocabulario y conciencia fonológica. Un segundo conjunto de factores incluye haber asistido a preprimaria; contar con bibliotecas escolares; incorporar herramientas tecnológicas para acceder a más contenidos educativos; docentes utilizan el texto en el aula; y los padres promueven la lectura en sus casas, entre otros. El Programa tuvo una incidencia dispar en estos factores<sup>17</sup>.
4. **Hallazgo 4.** Es importante sistematizar el uso del texto en el aula como una práctica pedagógica. **Recomendación:** capacitar a los docentes en dicho objetivo y realizar observaciones en el aula de prácticas docentes para evaluar su aplicación, junto con otros temas relevantes: uso de las TIC en el aula, aplicación del CNB, entre otros.

## B. Organizacionales y de Ejecución

5. **Hallazgo 5:** La debilidad del esquema de ejecución y de la coordinación inter e intrainstitucional, la utilización de las políticas nacionales cuando correspondía aplicar las del Banco, lo cual generó confusiones y demoras, así como el impacto de la rotación del personal fueron factores que incidieron en la gestión. **Recomendación:** En proyectos similares se recomienda diseñar un esquema de ejecución con una Unidad Ejecutora (UE) con compromisos y reglas definidas, personal altamente calificado y autonomía para gerenciar en relación directa al despacho del ministro, junto con el fortalecimiento de los canales de coordinación externa e interna, una comunicación efectiva y una difusión amplia de la información del proyecto, con actores involucrados en los procesos y responsables por los resultados. En segundo término, los instrumentos de ejecución deberían prever condiciones en beneficio de la estabilidad del personal técnico clave para el desarrollo de la operación, con herramientas que midan el desempeño de los

---

<sup>17</sup> Solo el 13% de los estudiantes de Guatemala lee con fluidez y con comprensión de lectura, al finalizar 1° primaria debido a que *“las letras son parcialmente aprendidas y no se han automatizado. Esto retrasa o alarga la etapa de decodificación. Los estudiantes terminan el grado «silabeando» que consiste en leer con dificultad y lentitud”*. El estudio de DIGEDUCA (2018) formuló un modelo para explicar y predecir el aprendizaje de la lectura en Guatemala con 5 etapas: emergente, inicial, decodificadora, automatizada y fluida. Se coincide en que la conciencia fonológica es uno de los mejores predictores de los aprendizajes de la lectura. El estudio se complementó con el proyecto “Comprometidos con Primero” apoyado por el Banco (GU-T1252), el cual: (i) revisó y replanteó el método de enseñanza de lectoescritura y elaboró un plan maestro para 1° primaria; (ii) diseñó una herramienta de evaluación formativa de los estudiantes en apoyo a los docentes; (iii) elaboró un libro de aprestamiento, el nuevo texto de Comunicación y Lenguaje y un libro de Lecturas; y (iv) formuló una propuesta de capacitación para el acompañamiento pedagógico (SINAE).



equipos de trabajo. Por último, la capacitación del personal nacional contribuiría a la aplicación correcta de las políticas del BID en sus programas (hallazgo 8).

6. **Hallazgo 6.** Durante el Programa, se ha confirmado que existen ciertas áreas que son claves para el éxito de los contratos de obra en escuelas y que el diseño del Programa debe identificar y presupuestar. En particular, se destaca: (i) una buena preinversión, la cual contribuye a un buen proyecto final y a especificaciones técnicas y diseños adecuados que minimizan posteriores reclamos de los contratistas, demoras y mayores costos, para lo cual debería incluir al menos el relevamiento del estado de las escuelas y sus necesidades, el presupuesto de obras, las dimensiones de los terrenos y su disponibilidad legal, la identificación de las facilidades de acceso y servicios conexos (luz, agua, cerco perimetral) y muy especialmente, el involucramiento de los padres, la dirección escolar, la comunidad y el municipio; (ii) la planificación de las inversiones con herramientas como el PEP Smart, la cual contribuye a un control más efectivo de la ejecución y el anticipo de desvíos en su desarrollo; (iii) una supervisión efectiva y oportuna permite identificar los problemas (calidad, costos, tiempos) en la ejecución antes de entregar la obra y con tiempo para hacer correcciones; (iv) la metodología de gestión o administración de contratos, con participación de la UEP, contratistas y el Banco, permite generar un espacio periódico y compartido de diálogo, comunicación e información entre los involucrados, incluso aunque no se formalicen las reuniones con Actas de Acuerdo sobre las condiciones para el posterior monitoreo de los cronogramas de ejecución, recurriéndose en su lugar a los contratos firmados con las empresas y al PEP (Anexo VII); (v) el relacionamiento permanente con el Ministerio de Finanzas ha contribuido a solucionar problemas presupuestales que podían demorar la realización de pagos. Por último, la opción de recurrir a aulas prefabricadas durante la ejecución del Programa resultó ser una solución efectiva y de rápida implementación para expandir la cobertura a un costo más bajo en comparación con métodos constructivos tradicionales, tal como se evidenció con las construcciones y reparaciones de la Emergencia. **Recomendación:** el ciclo de inversión en obras físicas justifica una atención especial en el diseño y ejecución de los proyectos porque involucran un volumen elevado de recursos financieros y sus retrasos afectan, no solo la entrega de productos, sino los costos, el presupuesto global y las metas del resto de los entregables del proyecto. Si bien el uso de módulos habría sido una decisión positiva, en futuras operaciones se recomienda realizar reuniones informativas previas a la convocatoria a licitación para comunicar el plan de inversión a mediano plazo y así captar más y mejores empresas. Asimismo, se recomienda adecuar el tamaño de cada LPI a las capacidades del MINEDUC y del mercado para responder con efectividad.
7. **Hallazgo 7.** La capacitación en gestión financiera y de adquisiciones de todo el personal nacional involucrado en los procesos críticos del Programa incluyendo no solo la UE, sino las juntas calificadoras de los procesos, la Contraloría General de Cuentas y la Dirección de Crédito Público, entre otros, es esencial para dar a conocer las políticas del BID que aplican en lugar de las políticas del país, evitando luego errores y demoras innecesarias. **Recomendación:** garantizar la capacitación oportuna y constante del personal local participante del Programa.

## C. Procesos y Actores

8. **Hallazgo 8.** El estancamiento en la ejecución durante los primeros dos años del Programa, aunado a la situación política que afectó el país en 2015, repercutió en la ejecución de los recursos. **Recomendación:** si bien los problemas políticos están fuera del ámbito de gerenciamiento de un proyecto, es importante prever mecanismos de mitigación y rutas alternativas que permitan continuar con la ejecución.
9. **Hallazgo 9.** Los padres de familia son actores relevantes del proceso educativo y la gestión escolar junto al director y el cuerpo docente. En Mi Escuela Progresá se fortaleció la función de las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) en la administración de recursos para mantenimiento escolar, dada la evidencia de estudios previos en favor de la descentralización de la gestión: (i) una valoración positiva de las Juntas Escolares en 2006 (80% de directores y padres de familia encuestados en 500 escuelas); (ii) un efecto positivo en los docentes que trabajan más horas y días que en otras escuelas; y (iii) un aumento de la matriculación y una reducción en la repetición (Anderson 2002). Por otra parte, las transferencias a las OPF benefician a las economías locales y apalancan recursos complementarios. Adicionalmente, existe un consenso sobre la importancia de fortalecer a las Direcciones Departamentales y a los directores en la gestión de las escuelas. **Recomendación:** apoyar estas iniciativas en proyectos similares y en particular, expandir el modelo con el Programa de Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa (3618/OC-GU).

#### **D. Gestión de Riesgos**

10. **Hallazgo 10.** En el diseño y durante la ejecución es importante tener claridad de los logros que se pretenden alcanzar al final del Programa identificando los riesgos que pudieran impedir o postergar el alcance de los resultados en el plazo planeado. **Recomendación:** actualizar la Matriz de Riesgos, con base en el PEP, en forma semestral, anticipando medidas y cambios oportunos y necesarios para mitigar los riesgos y alcanzar los resultados esperados.