

PROYECTO DE APOYO A LA REFORMA EDUCATIVA

(GU-0037)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	La República de Guatemala		
ORGANISMO EJECUTOR:	El Ministerio de Educación (MINEDUC)		
MONTO Y FUENTE:	BID (CO):	US\$15,36 millones	
	Contraparte local:	US\$ 1,72 millón	
	Total:	US\$17,08 millones	
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	30 años	
	Período de desembolso:	3 años	
	Período de gracia	3 años	
	Tipo de interés:	variable	
	Comisión de crédito:	0,75% anual sobre saldo no desembolsado	
	Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo	
	Moneda	Dólares de los Estados Unidos - Facilidad Unimonetaria	
OBJETIVOS:	<p>La meta del proyecto es mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria. El proyecto contribuirá a reducir la tasa promedio de repetición de la escuela primaria de 15,3% en 1996 a 13% en el año 2001 y de la del primer grado de 27,1% en 1996 a 22% en 2001. Este préstamo está concebido como la primera fase de lo que se espera sea un programa de apoyo de tres etapas, cuyo objetivo general será que todos los guatemaltecos tengan acceso a la educación preescolar y básica.</p> <p>La segunda y tercera etapa serán presentadas en posteriores propuestas de préstamo siempre y cuando se cumplan los indicadores de la primera. Los objetivos tentativos de la segunda son: i) acceso a la educación preescolar para todos los niños de cinco y seis años de edad; ii) incremento de la calidad de la educación primaria; y iii) acceso a la educación primaria para todos los menores entre siete y doce años de edad. La tercera etapa tiene como meta original disponer del ciclo de educación básica de nueve años para todos los guatemaltecos menores de 16 años. Se estima ahora que la financiación del</p>		

Banco para todo el programa de apoyo alcanza a US\$100 millones, aproximadamente.

DESCRIPCIÓN:

La primera etapa mejorará la calidad de la educación mediante asistencia técnica y de la provisión de capacitación docente, textos de estudio y otros materiales educativos. El proyecto tiene tres componentes. El primero (US\$10,9 millones) mejorará la calidad de la enseñanza mediante la integración de conceptos de aprendizaje activo, destrezas de enseñanza técnica, educación femenina y valores interculturales en la formación docente, textos bilingües y en español, bibliotecas en las aulas y en las escuelas y planes de estudios. El segundo (US\$2,2 millones) busca reducir el alto porcentaje de repetición del primer grado mediante el apoyo a la ampliación del programa escolar preprimario acelerado (CENACEP). El tercero (US\$1,7 millón) respaldará la participación comunitaria y promoverá el desarrollo y la duplicación de innovaciones educacionales, principalmente a nivel local.

CLASIFICACIÓN AMBIENTAL:

El Comité del Medio Ambiente, en la reunión del 30 de mayo de 1995, clasificó esta operación en la Categoría II. Luego, el 19 de septiembre de 1997, el CESI/TRG destacó los aspectos innovadores del proyecto y el especial esfuerzo para abordar los factores de género y étnicos (culturales). También tomó nota del contenido ambiental del plan de estudio de la educación primaria.

BENEFICIOS:

Los análisis demuestran altos rendimientos de la educación en Guatemala, especialmente para inversiones en la enseñanza primaria. Los beneficios más específicos del proyecto incluyen: i) mayor equidad en la prestación de servicios educacionales y mejoramiento de la calidad de estos servicios para los grupos más vulnerables (femeninos, indígenas y rurales pobres); ii) reducción del analfabetismo merced a las mejoras en la calidad de la enseñanza primaria; iii) mayor eficiencia interna en el sector de educación; iv) incremento de la eficacia en la prestación de los servicios educacionales; y v) respaldo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

RIESGOS:

Ejecución del programa: La ejecución oportuna del proyecto requiere que el gobierno: i) adopte medidas efectivas para mejorar su posición financiera y canalizar mayores recursos a los sectores sociales, especialmente a la educación; y ii) mejore la eficiencia institucional del sector público, especialmente en el MINEDUC. En los últimos 15 años, el gobierno no ha podido asegurar la ejecución

oportuna de proyectos de educación financiados por el Banco Mundial y el BID. Sin embargo, tres factores ayudarán a mejorar la implantación del proyecto propuesto: i) el mandato en los Acuerdos de Paz para aumentar los gastos en educación; ii) el programa en preparación para modernizar el estado; y iii) las medidas para modernizar el Ministerio de Educación. Asimismo, la ejecución de la operación en etapas dará tiempo al gobierno para reestructurar el MINEDUC durante la primera fase y antes de asumir la responsabilidad de un préstamo de mayor envergadura.

Compromiso del gobierno con la educación: Los mínimos gastos históricos en educación y la debilidad de la prestación de los servicios educacionales plantean dudas sobre el compromiso del gobierno con la educación, pero el gobierno insiste que esta situación ha cambiado. Como evidencia de un nuevo y sólido compromiso, el gobierno destaca: i) los compromisos en los Acuerdos de Paz (aumento de 50% en los gastos de la educación pública para el año 2000 como porcentaje del PIB), ofrecimiento de educación bilingüe para niños de poblaciones indígenas, y acceso universal de tres años mínimo de escolaridad para todos los niños de 7 a 12 años; ii) los incrementos iniciales de matrícula en el programa PRONADE; iii) los pasos iniciales para mejorar la eficiencia del MINEDUC (selección de directores de departamentos y reorganización de algunas divisiones centrales del ministerio); y iv) la preparación del ministerio para un programa más amplio de mejoramiento de la equidad a través de una mayor cobertura y mejor calidad en las zonas rurales de bajos ingresos.

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

La estrategia del Banco, como se estipula en el Documento de País (CP) aprobado en 1996, tiene cuatro objetivos principales: i) la incorporación de la población de bajos recursos, indígena y rural, a un proceso sostenible de desarrollo; ii) la expansión y mejoramiento de los servicios sociales; iii) la modernización del estado; y iv) el crecimiento y desarrollo de los sectores productivos privados. El CP incluyó el proyecto de apoyo a reformas educacionales. El programa respalda directamente los tres primeros objetivos estratégicos e indirectamente el cuarto mediante la formación de los ciudadanos que se requieren para el crecimiento y el desarrollo del sector privado.

Como extensión de la estrategia del Banco, al último de estos objetivos se incorporarán la segunda y tercera etapas previstas del programa de educación en el programa tentativo de préstamos. Esto significa

que el Banco está asumiendo un compromiso programático de apoyar la segunda y tercera etapas (véase los párrafos 1.41 y 2.04).

ADQUISICIONES: Se exigirán licitaciones públicas internacionales para bienes por sobre US\$250.000 y para obras que excedan US\$1,5 millón.

**EXCEPCIONES A
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

1. La persona que dirigirá la Unidad de Coordinación del Proyecto es actualmente responsable del proyecto de Educación II del Banco Mundial y del recién aprobado Proyecto de Reforma de la Educación Básica (párrafo 3.7). El gobierno solicitó una dispensa de los procedimientos del BID para contratar a la misma persona, sin un nuevo proceso de selección, para dirigir la Unidad de Coordinación que tendrá a su cargo los proyectos de educación financiados por el Banco Mundial y el BID (párrafo 3.15).
2. Los conocimientos para incorporar los materiales interculturales guatemaltecos y las innovaciones educativas en textos preprimarios y primarios posiblemente sólo pueden encontrarse en empresas, ONG y universidades nacionales. El gobierno solicita que el Directorio autorice que esos servicios, con un costo de US\$250.000, sean adquiridos por medio de una licitación pública nacional, dispensando el requisito internacional de servicios de consultoría por más de US\$200.000 (párrafo 3.15).

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones especiales del primer desembolso:

- a. Creación de la Unidad de Coordinación del Proyecto (véase los párrafos 3.8 y 3.9).
- b. Vigencia del manual de operaciones de la Unidad de Coordinación del Proyecto (véase el párrafo 3.11).

Condición especial para el primer desembolso de fondos de apoyo a las innovaciones educativas:

- a. Entrada en vigencia de criterios satisfactorios para el Banco sobre el uso de los recursos en apoyo de las innovaciones educativas (párrafo 2.28).

**FOCALIZACIÓN EN LA
POBREZA:**

El proyecto responde a las prioridades sobre pobreza acordadas por el Octavo Aumento de Capital y automáticamente lo califica como focalizado en la pobreza por su respaldo a la enseñanza primaria

(documento GN-1964-2). De igual modo, se espera que más del 50% de los recursos del proyecto apoye la educación en las zonas rurales y en las áreas urbanas de bajos ingresos.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La educación en Guatemala se encuentra en una encrucijada tras años de negligencia y carencia de recursos financieros. El proceso de paz, concluido a finales de 1996, asigna una alta prioridad a la educación. Los elementos principales de los Acuerdos de Paz ordenan una ampliación importante de la cobertura educacional, mejoramiento de la calidad, expansión de la enseñanza bilingüe, incremento del presupuesto educativo, equidad entre los géneros y mayor participación comunitaria. Este préstamo respalda los mandatos educativos de los Acuerdos de Paz y busca mejorar la calidad de la educación primaria, con énfasis especial en las actividades diseñadas en favor de los grupos indígenas, femeninos y los pobres.

A. Antecedentes socioeconómicos

- 1.2 Guatemala registra una alta incidencia de pobreza y tiene algunos de los indicadores sociales menos favorables del hemisferio occidental. El estudio sociodemográfico de 1989 indica que el 75% de la población vive por debajo de la línea de pobreza y 58% en extrema pobreza. La pobreza afecta al 86% de la población rural y al 96% de la población rural indígena 1/.
- 1.3 El sector público de Guatemala es relativamente pequeño e ineficiente, sin capacidad para ejecutar programas de inversión para expandir y mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos. Los proyectos de inversión a menudo experimentan retrasos y problemas como resultado de las restricciones fiscales, engorrosos procedimientos de adquisiciones, debilidades institucionales y responsabilidades fragmentadas entre entidades que compiten entre sí.
- 1.4 Las políticas macroeconómicas agravan las dificultades de la ejecución de los proyectos de inversión. Los bajos ingresos tributarios (alrededor de 8,5% del PIB en 1996) y una gestión financiera rígida y altamente centralizada contribuyen a mínimos gastos en el sector social y a una ejecución deficiente de las inversiones programadas.
- 1.5 Sin embargo, los Acuerdos de Paz ofrecen un nuevo optimismo para Guatemala al poner término a más de 35 años de guerra civil y comprometer al gobierno en programas dirigidos a beneficiar a los pobres rurales, las mujeres y los grupos indígenas. Asimismo, la paz ha facilitado el renovado compromiso del apoyo de la comunidad

1/ Alrededor del 40% de la población guatemalteca es indígena. En el país se habla 23 lenguas, 21 de ellas de origen maya, xinca y garifuna. Aproximadamente 85% de esta población habla cuatro idiomas: Q'eqchi, Mam, Kaqchikel y K'iche.

internacional. Los Acuerdos de Paz obligan al gobierno a iniciar mejoras sustanciales en la educación (véase recuadro 1.1).

Recuadro 1.1	
REFERENCIAS PRINCIPALES A LA EDUCACIÓN EN LOS ACUERDOS DE PAZ	
—	Reforma educacional: La reforma de la educación: i) constituirá la base para una cultura de paz que busca afirmar y diseminar los valores morales, culturales y democráticos, promover la protección del medio ambiente y ser un mecanismo para la participación comunitaria; ii) evitará la perpetuación de la pobreza y de la discriminación contra la mujer, grupos étnicos y las zonas rurales; iii) incorporará el progreso científico y técnico a fin de que el país pueda competir en la economía mundial; iv) permitirá una enseñanza descentralizada para que pueda adaptarse a las necesidades lingüísticas y culturales específicas; y v) mejorará el contenido educativo para incorporar los objetivos precedentes y para apoyar la identidad y los derechos de los grupos indígenas.
—	Cobertura: El gobierno está comprometido a: i) proporcionar un mínimo de tres años de escolaridad para todos los niños entre 7 y 12 años en el 2000; ii) aumentar la tasa de alfabetos a 70% en ese año; y iii) incrementar los servicios educacionales en todos los niveles (incluida la educación y capacitación de adultos), especialmente la enseñanza bilingüe en áreas rurales.
—	Mujeres: Acceso garantizado a la educación y la capacitación; la educación debe servir para eliminar la discriminación y los estereotipos contra la mujer.
—	Gastos educacionales: El gobierno se compromete a aumentar los gastos ejecutados en educación en al menos 50% en el 2000 como porcentaje del PIB y en relación al año 1995.
—	Participación comunitaria: A fin de atraer y mantener los niños en el sistema educacional, los padres y las comunidades deben participar en los diversos aspectos de los servicios de educación y capacitación, como contenido, contratación y remoción de maestros y fijación del calendario escolar.
—	Educación bilingüe: El gobierno se compromete a: i) intensificar la educación intercultural bilingüe; ii) contratar y capacitar maestros y administradores bilingües para las comunidades indígenas; y iii) respaldar y consolidar el programa intercultural bilingüe del Ministerio (DIGEBI) y las Escuelas Mayas (recintos operados en diversas regiones del país por CEDIM, Centro de Documentación e Investigación Maya).

B. El sector de educación

1. Síntesis

- 1.6 El sistema de educación formal de Guatemala tiene cinco niveles principales: i) preprimario, dividido en preprimario bilingüe y jardín de infantes; ii) enseñanza primaria (seis grados); iii) enseñanza secundaria, que comprende el ciclo básico (tres grados), el ciclo diversificado (dos años de estudios preparatorios para la universidad, más un año adicional si se incluye capacitación técnica); iv) enseñanza para adultos; y v) enseñanza superior. Además, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) ofrece instrucción técnica. El Cuadro 1.1 contiene el detalle de gastos presupuestados para administración y los cinco niveles formales en 1995.

**Cuadro 1.1 GUATEMALA: MINISTERIO DE EDUCACIÓN
DISTRIBUCIÓN DE GASTOS PRESUPUESTADOS, 1996**

Categoría	Operaciones	Inversiones	Total
Administración	4,8%	-	4,8%
Enseñanza preprimaria	4,8%	0,1%	4,9%
Enseñanza primaria	55,6%	2,6%	58,2%
Enseñanza secundaria	11,5%	0,6%	12,1%
Enseñanza para adultos	3,7%	-	3,7%
Enseñanza superior	14,4%	1,9%	16,3%
TOTAL	94,8%	5,2%	100,0%
Fuente: Ministerio de Educación: Unidad de Informática, "Anuario Estadístico 1996".			

- 1.7 El alto grado de pobreza del país y los deficientes indicadores sociales se reflejan en los mínimos índices de educación formal. En 1995, la matrícula neta de la escuela primaria fue de 69% y la preprimaria de 20%. En la escuela secundaria (grados 7-9) fue del 20%.
- 1.8 Guatemala tenía en 1995 un índice de 39% de analfabetismo, el segundo más alto de América Latina. Es cuatro veces superior en los departamentos de Huehuetenango y Quiché (65%), en tanto que en la región de la capital alcanza a 16%. Los dos primeros son predominantemente rurales, de bajos ingresos y seriamente afectados por el conflicto civil.
- 1.9 El número de niñas que asisten a la escuela es inferior al de los jóvenes. Sólo el 66% de las niñas entre 7 y 12 años se matricula, comparado con 73% de los niños en 1995. El porcentaje de analfabetismo en la población femenina de más de 15 años es de 46%, comparado con 33% de los hombres. La mujer rural representa el 47% de todos los analfabetos del país. Alrededor del 66% de las niñas rurales abandona la escuela antes del tercer grado y solo una en ocho completan el sexto grado 2/.
- 1.10 Si bien las tasas de repetición y deserción son altas, han declinado lentamente en la última década gracias al mayor dinamismo del Ministerio de Educación para resolver estos problemas. La tasa de repetición de la escuela primaria es de 15,3%. La del primer grado alcanza a 27,1%, lo que refleja la insuficiente cobertura

2/ Núñez, Gabriela y Beatriz Segura. "La iniciativa de educación de la niña", abril 1997, página 3.

preescolar 3/. Estos índices elevados de repetición y deserción resultan en un número progresivamente menor de estudiantes de los grados bajos a los superiores de la escuela primaria. En 1996 había 469.000 estudiantes en primer grado y 132.000 en el sexto. La matrícula neta declinó de 52% de alumnos en el primer grado a 14,2% en el sexto. En este grado, el 97% de los estudiantes era de edad superior a la normal para ese nivel.

- 1.11 Existen unas 150 escuelas normales en todo el país, principalmente privadas, que preparan maestros. La mayoría de sus graduados carece de conocimientos para otorgar una formación eficiente a los niños de los primeros grados de primaria, especialmente en zonas rurales 4/. Son muy pocos los graduados que se especializan en áreas rurales, donde es mayor la necesidad de maestros. De igual modo, las escuelas normales producen un número insuficiente de docentes bilingües. El programa GTZ apoya la formación de profesores mediante una donación para la capacitación bilingüe de docentes y se espera que la Unión Europea y la USAID colaboren en este aspecto específico.
- 1.12 Es débil la capacitación, el control y la supervisión de los maestros. El absentismo es elevado y la calidad deficiente, especialmente en las zonas rurales 5/. Los intereses de los maestros son defendidos por sindicatos fuertes.
- 1.13 Los mínimos logros educacionales y la calidad van de la mano con gastos e inversiones inapropiadas. Los gastos en educación representaron el 1,66% del PIB en 1995. Los Acuerdos de Paz estipulan un aumento importante de estos gastos que los llevarán al 2,6% del PIB en el año 2000. Alrededor del 95% del presupuesto del MINEDUC financia gastos operativos, principalmente los sueldos de los maestros.
- 1.14 El Banco Mundial documentó varios estudios que muestran tasas altas de rendimiento de la enseñanza primaria en Guatemala 6/. La tasa de rendimiento privado para los tres primeros grados se calculó en

3/ Las tasas de repetición para cada grado entre el segundo y el sexto son inferiores al promedio; disminuyeron constantemente de 14,6% en el segundo grado a 2,6% en el sexto. Todas las cifras son del Ministerio de Educación, Unidad de Informática, "Anuario Estadístico, 1996".

4/ Banco Mundial, "Basic education Strategy: Equity and Efficiency in Education", enero 20, 1995, página 25.

5/ Una reciente auditoría administrativa en las escuelas preprimarias y primarias reveló que el 22% de estas escuelas estaba cerrado el día en que se realizó la auditoría (Proyecto ALFA, "Auditoría Administrativa del Ministerio de Educación en Guatemala", 22 de agosto de 1997, financiada por Contrato 520-0413-0-00-7011-00, Aragón & Asociados - USAID).

6/ Banco Mundial, op.cit., enero 20, 1995, página 33.

21,3%, en tanto que la social fue de 18,8% 7/. Las tasas de rendimiento correspondientes a los segundos tres grados se calculó en 17,9% y 15,8%, respectivamente. Un estudio de SEGEPLAN en 1992 estimó que la tasa de rendimiento privado para toda la educación primaria en 30,1% 8/.

2. Programas para superar los problemas educacionales de Guatemala

- 1.15 El Ministerio de Educación afronta retos formidables para dar cumplimiento a la expansión de la cobertura educacional dispuesta por los Acuerdos de Paz, al mejoramiento de la calidad de la educación y a la modernización del propio ministerio para llevar adelante los nuevos programas. En este capítulo se examina las medidas adoptadas para mejorar la calidad, la cobertura y el papel institucional del MINEDUC.
- 1.16 Como parte de los Acuerdos de Paz, una comisión responsable de recomendar reforma educacionales comenzó a trabajar en marzo de 1997 y debe presentar su informe antes de diciembre de 1997. La ejecución de las recomendaciones se realizará en el período 1998-2000 bajo la coordinación de una comisión diferente.

a. Calidad

- 1.17 Las innovaciones desarrolladas y aplicadas en los últimos 5-15 años encierran posibilidades para mejorar la calidad de la educación. Tres de éstas —educación bilingüe, escuelas multigrado y educación de niñas— recibieron apoyo del proyecto PROFEB de la USAID (Fortalecimiento de la Educación Básica) que finalizará en diciembre de 1997.
- 1.18 **Adaptación del currículo a las necesidades locales.** El MINEDUC continúa ejecutando un programa para adaptar el currículo a las necesidades locales, que originalmente contó con el apoyo de la UNESCO y de los Países Bajos desde 1987 a 1994. Este programa, Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular, SIMAC, posee una estructura descentralizada que le permite operar en toda Guatemala por intermedio de una red que cubre los niveles de distrito, departamentales, regionales y nacionales. Mediante demostraciones en las escuelas o en los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE), SIMAC desarrolla modelos aplicables a las escuelas en la zona de influencia del CEDE. En total existen 346 CEDE, 201 en zonas rurales. Los CEDE sirvieron hasta 1994 como sitios de trabajo para que instructores técnicos experimentaran con innovaciones

7/ A. Haeussler, "Análisis Costo-beneficio de la Inversión en Educación en Guatemala", Tesis, Universidad Francisco Marroquín. Citada en la op. cit. Banco Mundial.

8/ SEGEPLAN, "Criterios para la Planificación de los Recursos Humanos", citada en op.cit. Banco Mundial.

curriculares que habían sido probadas en talleres en las salas de clases y en las comunidades. En comparación con otras escuelas, los alumnos de SIMAC obtuvieron buen desempeño en los exámenes estándares de matemáticas e idiomas 9/.

- 1.19 SIMAC también tiene la responsabilidad del desarrollo curricular, de la capacitación previa y en el lugar de trabajo de los maestros y de la producción de textos de estudio y otros materiales pedagógicos. El Ministerio de Educación recién otorgó a SIMAC la tarea de integrar dos innovaciones (un programa escolar de multigrado y la educación de niñas) en el núcleo central de la educación guatemalteca. Asimismo, SIMAC está coordinando con el programa de educación bilingüe (DIGEBI) el desarrollo de un método común para el mejoramiento de los planes de estudio, capacitación docente y el uso de la participación comunitaria.
- 1.20 **Educación bilingüe.** Guatemala ha respaldado la educación bilingüe por más de tres décadas. Las evaluaciones demuestran que la metodología y los materiales de enseñanza de estos programas contribuyen a reducir los altos niveles de deserción y repetición, a la vez que aumentan la promoción escolar entre los niños indígenas.
- 1.21 La Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBI) se estableció en 1984 para unificar la provisión de educación bilingüe preprimaria y primaria a la población indígena. En la actualidad atiende a más de 1.300 escuelas, de las cuales, 500 son "completas", con educación bilingüe desde el nivel preescolar hasta el cuarto grado. Las escuelas se encuentran en las cuatro principales comunidades lingüísticas (véase nota 1, al comienzo de este capítulo). La DIGEBI tiene otras 500 escuelas "incompletas", en que la educación bilingüe solo se ofrece a nivel preprimario. También opera en 300 escuelas "extensivas" donde se hablan otras lenguas indígenas diferentes a las cuatro que son mayoría.
- 1.22 Una evaluación del programa de educación bilingüe de la DIGEBI reveló que los estudiantes mayas aprenden mejor el español si lo estudian en su lengua materna 10/. Los exámenes de matemáticas, español, ciencia y maya revelaron diferencias en favor de la educación bilingüe sobre un grupo de control de estudiantes

9/ Diez informes y evaluaciones se citan en la obra de Linda Asturias de Barrios, Idalma Mejía de Rodas y colaboradores, "Sistematización de Información sobre Modalidades Educativas Innovadoras en Educación Preprimaria y Primaria Rural en Guatemala", Informe final de consultoría bajo contrato con Ruta Social, 1996.

10/ USAID/Guatemala, "Proyecto de mejoramiento de la educación primaria rural. Evaluación final", preparada por los subcontratistas Juárez y Asociados, contrato LAC 0032-C-009036-00 (TSO 67) junio 1993.

mayas que asistieron a una escuela con instrucción solo en español 11/. Los mejores resultados fueron logrados por los alumnos en escuelas completas de la DIGEBI. Entre los niños indígenas, la asistencia a estas escuelas condujo a menores tasas de repetición y deserción y mayores porcentajes de promoción, logros y asistencia.

- 1.23 A pesar de los buenos resultados, la DIGEBI encara ciertas dificultades, entre ellas, las escuelas incompletas y algunos maestros que no son eficientes en la enseñanza de lenguas mayas. En la mayoría de los casos, los profesores de la DIGEBI fueron capacitados en español antes de la ejecución de los programas bilingües en Guatemala. En consecuencia, no están del todo familiarizados con la metodología de enseñanza bilingüe. Estos problemas se agravan por la insuficiente e inadecuada capacitación antes de ejercer la profesión docente, especialmente en el caso de maestros bilingües.
- 1.24 **Escuelas multigrado.** Alrededor de 200 escuelas multigrado comenzaron a funcionar hace dos años en dos regiones de Guatemala. La Nueva Escuela Unitaria (NEU) utiliza técnicas dirigidas a mejorar la propia estima y los logros académicos en las escuelas rurales. Los profesores de las NEU actúan como facilitadores del proceso de aprendizaje, alentando a los niños a trabajar en módulos independientes. Los estudiantes que deben alejarse temporalmente de la escuelas por razones de trabajo (participación en las cosechas) pueden reintegrarse en el sistema sin tener que repetir el año. Una metodología de enseñanza participatoria y de trabajo de grupo mejora la autoestima del alumno, promueve los principios democráticos y estimula la creatividad, al tiempo que nuevas evidencias señalan que también aumentan los logros educacionales. Se alienta el uso de los método bilingües en las NEU, ya que a menudo atienden comunidades con predominante población indígena.
- 1.25 La NEU desarrolló un programa eficiente para capacitar y motivar a los maestros mediante la creación de los círculos de calidad. Estos están integrados por unos 30 profesores de las escuelas locales que se reúnen periódicamente para recibir instrucción y discutir problemas y soluciones comunes. Este concepto ha demostrado ser efectivo para la capacitación docente en el lugar de trabajo y para el intercambio de idas, innovaciones y técnicas para resolver problemas entre los profesores. El típico círculo de

11/ Entre 1986 y 1991 se aplicaron 11 pruebas de rendimiento académico. En siete, los alumnos maya en el programa bilingüe obtuvieron mejores resultados que los del grupo de control. En tres, no hubo diferencias significativas. En uno, en 1988, el grupo de control fue mejor en español oral. Sin embargo en 1991, los estudiantes del programa bilingüe aventajaron a los del grupo de control en español oral. Véase USAID/Guatemala, op cit.

calidad se reúne por medio o un día y un supervisor, CTP o personal técnico de la DIGEBI, presenta un módulo especialmente preparado para los maestros. Antes de la reunión del círculo de calidad, los profesores formulan un plan que especifica los módulos que recibirán y el orden de su presentación. SIMAC y la DIGEBI se encuentran actualmente preparando 18 módulos para los círculos de calidad.

- 1.26 **Educación de niñas.** El Programa Eduquemos a la Niña desarrolla la autoestima, promueve la asistencia, retención y promoción en la educación primaria y la compleción hasta el sexto grado. Las campañas de información proporcionan materiales educativos que aumentan la conciencia entre maestros y padres y otros incentivos para que las niñas concurren a las escuelas y completen sus estudios. El programa ofrece talleres de capacitación para directores, maestros y supervisores locales y divulga materiales pedagógicos para la educación de las niñas, especialmente en las zonas rurales pobres, con predominio mayas. Las evaluaciones iniciales indican que el programa aumenta la asistencia y la promoción de las niñas, especialmente si incluye becas.
- 1.27 Otros programas del MINEDUC, como la NEU y el educación bilingüe, complementan los esfuerzos para ofrecer educación cualitativa a las niñas. El Ministerio está incorporando el impacto positivo de la NEU y de Eduquemos a la Niña al desarrollo de textos de estudio y capacitación docente por parte del SIMAC.
- 1.28 **Preprimaria acelerada.** Los Centros de Aprestamiento Comunitarios en Educación Preescolar (CENACEP) buscan preparar a los niños que no atienden una escuela preprimaria regular. Sus clases se dictan en español y k'iche y su objetivo es desarrollar madurez intelectual (física, mental y social) y las destrezas motrices y audiovisuales que los niños necesitan para un buen desempeño en el primer grado.
- 1.29 En 1996 CENACEP tenía 450 centros en 11 departamentos y la meta del SIMAC es 1.500 centros en 13 departamentos para octubre de 1997. Los centros tendrán el apoyo de voluntarios comunitarios que son capacitados por el MINEDUC y cuentan con el respaldo técnico y financiero de la UNICEF. Los centros están ubicados en escuelas y funcionan por 35 días (105 horas) durante el período de vacaciones en los meses de noviembre y diciembre. Cada centro tiene un director, que es supervisado por un CTP. Con frecuencia, este director es la misma persona que dirige la escuela en el año escolar. Los voluntarios suelen ser estudiantes de magisterio o miembros de la comunidad que dictan clases de CENACEP. El programa exige que los voluntarios empleen el mismo idioma que se habla donde está ubicado el centro.
- 1.30 Si bien los exámenes muestran que los alumnos de CENACEP no logran los niveles generales de los estudiantes regulares de preprimaria

en coordinación motriz y audiovisual y aptitudes para los idiomas, sus capacidades en estos factores son más avanzadas que la de aquéllos sin ningún tipo de enseñanza preescolar 12/. Otros exámenes revelan que los alumnos de CENACEP tienen un desempeño similar a la de los estudiantes regulares preprimarios en adaptación social y en el desarrollo de hábitos conducentes al aprendizaje.

b. Cobertura

- 1.31 El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) fue establecido por el Ministerio de Educación en diciembre de 1993 y es responsable del aumento de la cobertura en las zonas rurales de bajos ingresos. Por intermedio de PRONADE, el Ministerio proporciona recursos financieros a grupos comunitarios denominados Comités Educativos para contratar maestros, garantizar su asistencia, pagarles y administrar las escuelas. PRONADE celebra contratos con entidades públicas o privadas conocidas como "instituciones de servicios educativos" (ISE), principalmente ONG, para organizar, capacitar y proporcionar servicios de asesoramiento a los Comités Educativos. Las ISE también brindan capacitación a los maestros. Como parte del esfuerzo para una mayor participación comunitaria, los Comités contratan profesores localmente y así resuelven los problemas del absentismo docente. Se espera que esta responsabilidad de los maestros ante la comunidad mejore la calidad de la enseñanza.
- 1.32 Aunque el principal objetivo de PRONADE es el aumento de la cobertura, también impulsa el mejoramiento de la educación. La contratación local de maestros alienta la selección de instructores que conocen el idioma y las costumbres de la comunidad. Asimismo, por intermedio de las ISE y de los Centros Educativos, PRONADE promueve la educación bilingüe, proporciona materiales didácticos y pedagógicos a los profesores y a los alumnos y en coordinación con el Ministerio, otorga capacitación docente, textos de estudio, guías, minibibliotecas en español y maya y alimentos a los estudiantes.
- 1.33 El gobierno confía financiar la expansión de PRONADE mediante un incremento en el impuesto al valor agregado destinado a actividades de los Acuerdos de Paz (IVAPAZ), con un proyecto de KfW que está en la etapa de preparación y con otro recién aprobado por el Banco Mundial (Proyecto de Reforma de la Educación Básica, 20 de mayo de 1997, US\$33 millones).

12/ UNICEF/Ministerio de Educación, "Proyecto Centros de Aprestamiento Comunitarios en Educación Preescolar, CENACEP", Guatemala, septiembre 1996.

c. El Ministerio de Educación

- 1.34 El gobierno y el MINEDUC iniciaron un programa de modernización que se espera mejore la capacidad del ministerio para formular políticas educativas, fijar normas y administrar el sector. Muchas de estas iniciativas tienen el respaldo de los Acuerdos de Paz, y entre éstas, se pueden mencionar:
- (i) **Un programa de reforma educacional.** El programa está siendo diseñado en 1997 y se espera ejecutarlo en el período 1998-2000 (véase el comienzo de esta sección y el recuadro 1.1).
 - (ii) **Mayor participación comunitaria en la educación.** Esta es la piedra fundamental del PRONADE y será incorporado en otros programas del ministerio para mejorar la calidad de la educación.
 - (iii) **Descentralización del ministerio.** Un decreto gubernamental de 1996 estableció las oficinas del ministerio a nivel departamental. El ministerio seleccionó a directores calificados mediante un proceso competitivo y abierto en 1996 y en 1997. En la actualidad se está delegando en las nuevas oficinas las responsabilidades de personal, operaciones de programas y planeamiento. En fecha reciente el ministerio comenzó a llenar posiciones vacantes de maestros mediante concursos y selección de paneles a nivel municipal 13/.
 - (iv) **Racionalización de las oficinas centrales del MINEDUC.** En 1996 y 1997 se eliminaron 13 de las 48 oficinas centrales y el ministerio fijó metas para definir medidas adicionales de eficiencia en 1998 y ejecutarlas en 1999.
 - (v) **Descentralización financiera.** El gobierno está transfiriendo como parte de un programa experimental las responsabilidades financieras del Ministerio de Hacienda al de Educación. Éste, a su vez, tiene previsto descentralizar en 1999 estas obligaciones de la mayoría de las operaciones transfiriéndolas a los niveles departamentales.
 - (vi) **Creación en 1997 de unidades gerenciales para supervisar el programa de modernización.** Comprenden cuatro oficinas temporales para coordinar las actividades relacionadas con

13/ Las posiciones docentes presupuestadas se refieren a las que se consideran permanentes en oposición a las de PRONADE en que los maestros reciben contratos anuales y renovables.

los Acuerdos de Paz, calidad educacional, modernización del ministerio y comunicaciones sociales.

- (vii) **Aprobación de legislación para reforma del sector público.** Para un Ministerio de Educación más eficiente es esencial la aprobación de legislación para mejorar: i) el sistema de servicio civil que permitirá a las secretarías de estado fijar sus propias normas de personal (la aprobación se espera para 1998); y ii) la estructura de la rama ejecutiva que por muchos años ha dificultado los esfuerzos dirigidos a mejorar la eficiencia del sector público y la eficacia de los programas de inversión (su aprobación se espera para 1998).

- 1.35 La modernización del Ministerio de Educación es fundamental para el aumento de las inversiones en el sector. Paralela a la financiación del BID para la calidad educacional, el Banco Mundial, GTZ y posiblemente otras organizaciones apoyarán la reestructuración de esta secretaría de estado.

C. Lecciones de experiencias nacionales

- 1.36 El proyecto propuesto aprovechará las experiencias del Banco Mundial, la USAID y el BID. Los dos primeros tiene programas educacionales en ejecución en Guatemala. El último realizado con aportes del BID fue aprobado en 1983 para la educación primaria rural (PRODEPRIR - Programa de Desarrollo de la Educación Primaria Rural, 707-SF-GU, por US\$27,1 millones y cerrado en 1990). Este programa, focalizado en la provisión de infraestructura y equipo escolar, sufrió prolongados retrasos y deficiente ejecución (se cancelaron \$16,1 millones de su monto original de US\$27,1 millones). La unidad ejecutora, que dependía del MINEDUC, carecía de capacidad técnica y administrativa. También contribuyeron a las demoras los lentos procedimientos de adquisiciones sin licitaciones aceptables, la inadecuada coordinación entre dos entidades del gobierno responsables de la construcción escolar y la incapacidad para dar cumplimiento a condiciones previas.
- 1.37 El Banco Mundial aprobó dos proyectos de educación para Guatemala en la década de los años 80 (proyecto de educación básica, US\$18,5 millones, 1983-1989 y el segundo proyecto de educación básica, aprobado en 1989 por US\$30 millones). Ambos apoyan la enseñanza primaria en zonas de bajos ingresos y buscan mejorar la calidad y la eficiencia de la educación. Los proyectos experimentaron dificultades, atrasos y eventualmente se redujeron sus montos originales. La debilidad institucional y la complejidad de los procedimientos de adquisición afectaron su ejecución aunque del segundo se aceleró en 1996 luego de la mayor prioridad que el gobierno asignara a la educación.

- 1.38 El programa de fortalecimiento de la educación básica BEST financiado por la USAID fue aprobado en 1989 y extendido hasta 1997 y respalda la equidad de los servicios de la educación primaria. Ha mejorado la calidad educativa 14/ y los sistemas de información administrativa del MINEDUC. Al igual que los programas del BID y del Banco Mundial, este proyecto registró dificultades y atrasos, que pueden atribuirse de la inexperiencia del ministerio en este tipo de actividades.
- 1.39 Entre las principales lecciones aprendidas de las experiencias previas y de otros préstamos del Banco a Guatemala se puede mencionar:
- (i) Los proyectos deben tener un alcance limitado y estar focalizados, al menos, hasta que se avance la modernización del MINEDUC.
 - (ii) Los responsables de la ejecución de proyectos deben ser profesionales experimentados con capacitación adecuada.
 - (iii) El gobierno debe desempeñar un papel importante en el desarrollo de proyectos para asegurar su compromiso.
 - (iv) Los proyectos deben respaldar un aumento de la capacidad institucional del MINEDUC.
 - (v) Los proyectos deben considerar las deficiencias en las adquisiciones y en los procedimientos de contratación. Estos son y probablemente continuarán siendo dificultosos en los próximos años. De allí que el diseño de los proyectos debe identificar e incorporar pautas ágiles, transparentes y eficientes para las adquisiciones. Es importante que antes de la iniciación de los proyectos el personal principal participe en seminarios o talleres destinados a acelerar los procedimientos de compras.
 - (vi) La experiencia con el sector de educación de Guatemala indica la necesidad de una rigurosa supervisión y seguimiento.

14/ Diversas evaluaciones de proyectos financiados por la USAID documentan el mejoramiento de la calidad por medio de pruebas, mayor eficiencia interna, aumento de la percepción docente sobre los objetivos de los programas y tasas de participación estudiantil. Las conclusiones de estas evaluaciones se sintetizan en Asturias y Mejía, op cit.

D. Estrategia del Banco y del gobierno

- 1.40 La estrategia del Banco, como se estipula en el Documento de País (CP) aprobado en 1996, tiene cuatro objetivos principales: i) la incorporación de la población de bajos recursos, indígena y rural a un proceso sostenible de desarrollo; ii) la expansión y mejoramiento de los servicios sociales; iii) la modernización del estado; y iv) el crecimiento y desarrollo de los sectores productivos privados. El CP incluyó el proyecto de apoyo a reformas educacionales. El programa respalda directamente los tres primeros objetivos estratégicos e indirectamente el cuarto mediante la formación de los ciudadanos que se requieren para el crecimiento y el desarrollo del sector privado.
- 1.41 Como extensión de la estrategia del Banco, al último de estos objetivos se incorporarán la segunda y tercera etapas previstas del programa de educación en el programa tentativo de préstamos. Esto significa que el Banco está asumiendo un compromiso programático de apoyar la segunda y tercera etapas.
- 1.42 La constitución de Guatemala establece el derecho y la obligación de todos los niños a recibir educación, desde la enseñanza preescolar hasta el ciclo básico. Estipula una administración descentralizada del sistema educacional y señala que la enseñanza en zonas predominantemente indígenas debe ser bilingüe. El Plan de Acción de Desarrollo Social (PLADES) 1996-2000 15/ y el Plan de Desarrollo Social del gobierno 16/ establecen una alta prioridad para la educación. El PLADES fija las siguientes metas para el año 2000: 80% cobertura de educación primaria (20% matrícula neta en 1995); 95% cobertura de educación preescolar (69% matrícula neta en 1995); 80% de tasa de promoción para la escuela primaria (77% en 1995); y 80% de alfabetos (61% en 1994). La estrategia del MINEDUC para cumplir esos objetivos y los señalados en los Acuerdos de Paz está comprendida en el documento que propone el programa de Apoyo a la Reforma Educativa 17/. Las metas de éstas para el año 2000 incluyen cobertura preescolar del 50%; cobertura de la escuela primaria para los tres primeros grados del 100%; cobertura de la escuela primaria para los tres grados superiores del 65% y 70% de alfabetos. Asimismo, el MINEDUC especifica objetivos para el mejoramiento de calidad, mayor eficiencia interna y cumplimiento de las finalidades estipuladas en los Acuerdos de Paz.

-
- 15/ Gabinete Social, Gobierno de Guatemala, "Plan de Acción de Desarrollo Social (PLADES)", Guatemala, septiembre de 1995.
- 16/ Gabinete Social, Gobierno de Guatemala, "Desarrollo Social y Construcción de la Paz: Plan de Acción", noviembre de 1986.
- 17/ Ministerio de Educación, "Perfil de Proyecto, Apoyo a la Reforma Educativa", noviembre de 1996.

E. Conclusión

- 1.43 La deficiente cobertura del sector de educación, la mala calidad y la debilidad institucional constituyen retos formidables que afronta Guatemala en su esfuerzo para lograr una sociedad más equitativa y que es el elemento fundamental para una paz duradera. Es el momento propicio para que el Banco apoye la educación en Guatemala en atención al compromiso del país para modernizar el sector, aumentar su presupuesto y lograr mejoramientos acelerados en la calidad y en la cobertura de la educación.
- 1.44 Sin embargo, la debilidad sectorial se mantiene. A pesar de los avances logrados para superarlos, el proceso de modernización tomará tiempo y paciencia.
- 1.45 Este documento propone que el Banco suscriba un compromiso a largo plazo para apoyar las reformas educacionales en Guatemala. Para evitar una sobrecarga en una estructura institucional que recién está comenzando a implantar medidas de reforma, el documento recomienda ajustar el apoyo del Banco al avance de la capacidad del sector para emprender inversiones. El programa que se describe en el capítulo siguiente se inclina por un método flexible diseñado para resolver los problemas de la educación guatemalteca. En respuesta a una solicitud del MINEDUC, el respaldo del Banco se orienta inicialmente a mejorar la calidad educacional, un campo que tendrá relativamente mínima ayuda internacional en los próximos tres años.

II. EL PROYECTO, COSTOS Y FINANCIACIÓN

A. Objetivos del proyecto

- 2.1 La meta del proyecto es mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria. Este préstamo está concebido como la primera fase de lo que se espera sea una operación de tres etapas y cuyo objetivo general será que todos los guatemaltecos tengan acceso a la educación preescolar y básica (grados 1 al 9).
- 2.2 En la primera etapa se mejorará la calidad de la enseñanza por medio de asistencia técnica y de la provisión de capacitación docente y de materiales educativos 18/. Las metas del proyecto incluyen la reducción de la repetición primaria de 15,3% en 1996 a 13% en el año 2001. (Véase el marco lógico en el Anexo I, que incluye metas e indicadores adicionales).
- 2.3 La segunda y tercera etapa serán presentadas en posteriores propuestas de préstamo siempre y cuando se cumplan los indicadores de la primera. Los objetivos tentativos de la segunda son: i) acceso a la educación preescolar para todos los niños de cinco y seis años de edad; ii) incremento de la calidad de la educación primaria; y iii) acceso a la educación primaria para todos los menores entre siete y doce años de edad. La tercera etapa tiene como meta original disponer del ciclo de educación básica de nueve años para todos los guatemaltecos menores de 16 años. La tercera fase enfatiza el apoyo al ciclo básico (grados 7 a 9). Se estima ahora que la financiación del Banco para las tres etapas de la operación alcanza a US\$100 millones, aproximadamente.
- 2.4 Una vez que se haya logrado un progreso satisfactorio en cuanto a la consecución de los indicadores de la primera etapa acordados por el gobierno y el Banco, el gobierno podrá solicitar que el Banco considere la financiación de la segunda etapa y, posteriormente, la tercera, del programa de inversiones y en apoyo del objetivo general. Los principales indicadores de la primera etapa que deberá lograrse antes de presentar la propuesta de financiación de la segunda son: i) desembolso del 50% del préstamo correspondiente a la primera etapa; ii) aumento del financiamiento de la educación, de 1,66% del PIB en 1995, a 1,85% en 1997, 2,1% en 1998, 2,3% en 1999 y 2,6% en 2000 19/; y iii) progreso en el cumplimiento de

18/ La primera etapa no apoyará la ampliación de la cobertura. Esta será financiada por recursos internos, KfW y el Banco Mundial (véase el párrafo 1.33).

19/ Este indicador se considerará para los años que medien hasta la consideración de la etapa siguiente. En el párrafo 4.8 se explica la importancia de aumentar la asignación de los recursos para educación.

los indicadores del marco lógico (Anexo I) y en el fortalecimiento del sector de educación. Los indicadores de este último comprenden a) la presentación de la reforma educacional en febrero de 1998; b) la aprobación de la reforma en 1998; c) mayor responsabilidad educacional en los niveles departamentales y locales; d) descentralización financiera del MINEDUC; e) continuación y expansión del proceso de selección de maestros y empleados administrativos; f) continuación de la reestructuración del nivel central del MINEDUC; y g) incorporación de las pruebas educacionales para evaluar las mejoras de la calidad de la educación. Las etapas siguientes y la correspondiente financiación por el Banco serán sometidas al análisis y las recomendaciones de la Administración y el Directorio del Banco.

- 2.5 Las metas del proyecto se lograrán por medio de la integración de conceptos de aprendizaje activo, destrezas técnicas docentes, educación femenina y valores interculturales en la formación de maestros, textos bilingües, bibliotecas en las aulas y en las escuelas. La expansión del programa preprimario CENACEP ayudará a reducir las tasas de repetición del primer grado de 27,1% en 1996 a 22% en 2001. Asimismo, los recursos para las innovaciones educativas respaldarán la participación comunitaria y promoverán su desarrollo y su duplicación a nivel local.
- 2.6 El alcance del proyecto es nacional pero, las mejoras en la calidad educativa beneficiarán principalmente a las zonas rurales de bajos ingresos, donde los servicios educacionales son deficientes. El proyecto también mejorará la equidad al incorporar temas de género e interculturales en las salas de clases por medio de materiales educativos y de la capacitación docente.

B. Descripción del proyecto

- 2.7 El proyecto será ejecutado en un período de tres años a partir de 1998. El término de este lapso coincide con el plazo que tiene el gobierno para dar cumplimiento a los primeros objetivos de los Acuerdos de Paz.
- 2.8 En respuesta a una propuesta preparada por el MINEDUC, "Perfil del Proyecto Apoyo a la Reforma Educativa", y de acuerdo con la prioridad de los Acuerdos de Paz para mejorar la calidad y la cobertura de la educación, los siguientes componentes abordan las mejoras en la calidad de la educación primaria, el mejoramiento y la expansión de la preprimaria acelerada y el aliento a las innovaciones educativas.

1. Componente 1. Calidad (US\$10,9 millones)

- 2.9 Este componente respaldará la integración en la educación de las mejoras cualitativas desarrolladas en los últimos 15 años (véase el capítulo I). Estas innovaciones, especialmente aquellas relacionadas con la adaptación del currículo a las circunstancias

locales, educación bilingüe, aprendizaje activo y educación de niñas, expandirán métodos comprobados para el mejoramiento de la calidad educativa. Dentro de este proceso, las áreas principales que serán financiadas por el Banco son las siguientes:

a. Textos de estudios y materiales educativos (US\$5,3 millones)

- 2.10 SIMAC y la DIGEBI han comenzado a identificar los requisitos mínimos que deben ser cubiertos en los textos de estudio de acuerdo con el currículo nacional. Este proceso será completado en 1997 y los libros financiados por el proyecto cumplirán con los requerimientos.
- 2.11 El proyecto ayudará a financiar nuevas guías curriculares que integren técnicas de aprendizaje activo, una mejor apreciación de la rica herencia cultural de Guatemala y la educación femenina en el proceso de enseñanza. Estas guías se fundamentan en revisiones de los planes de estudio que SIMAC completará en 1997. El banco financiará 44 talleres de revisión, la validación de las guías y su publicación.
- 2.12 El proceso de elaboración de los textos de estudio comprende las evaluaciones de los vigentes, modificaciones, validaciones y preparación de los prototipos. El proyecto apoyará la elaboración de 25 textos (1 para preprimaria y 4 para cada grado del primero al sexto) que se distribuirán a las escuelas públicas en el año 2000. El MINEDUC tiene previsto financiar con sus propios recursos la impresión, distribución y evaluación ex post de estos libros de estudio.
- 2.13 El proyecto colaborará con la DIGEBI para desarrollar textos bilingües mediante asistencia técnica, talleres y apoyo al proceso de validación. También prestará su apoyo a la adaptación de la enseñanza, según los nuevos textos, al plano local. Las oficinas departamentales, supervisores, CTP y el personal técnico de la DIGEBI tienen la responsabilidad de este proceso, que está respaldado por los Acuerdos de Paz.
- 2.14 El proyecto financiará la impresión y la distribución de textos bilingües para preprimaria y primaria, hasta el segundo grado, para 3.188 escuelas en la que las clases se dictan en las cuatros lenguas mayas más populares 20/. El proyecto también desarrollará, imprimirá y distribuirá libros de estudio en ocho idiomas indígenas minoritarios para grados preprimario y primario en 188 escuelas. Si bien algunos materiales han sido preparados en

20/ La DIGEBI proporciona tres textos para cada grado: en el idioma indígena, español y matemáticas.

las ocho lenguas, en la actualidad estos niños carecen de textos en sus idiomas nativos. 21/

- 2.15 El proyecto también financiará bibliotecas pequeñas para las aulas y las escuelas. Una meta del proyecto es que estas bibliotecas estén disponibles en el 85% de las escuelas públicas ajenas al PRONADE. Además, constituirán un incentivo pues podrán optar a ellas los directores que completen tres módulos de capacitación por medio de los círculos de calidad. De igual modo, las bibliotecas para las salas de clases estarán disponibles para los maestros que finalicen un año de adiestramiento en el lugar de trabajo respaldado por este proyecto.

b. Capacitación (US\$4,2 millones)

- 2.16 El proyecto apoyará la capacitación docente en el lugar de trabajo por medio de los círculos de calidad. Asimismo, los directores serán preparados en nuevos módulos y miembros de la comunidad recibirán instrucción para explicar los conceptos principales del proceso de enseñanza, percepción intercultural y la importancia de la matrícula y compleción de estudios de la población femenina. Este proceso permitirá que los tres grupos principales (directores, maestros y padres) entiendan, apoyen y apliquen los conceptos enseñados en las escuelas. Este subcomponente se desarrollará en coordinación con las direcciones departamentales de educación.
- 2.17 El proyecto financiará el programa de SIMAC y de la DIGEBI para 18 círculos de calidad disponibles para cada maestro de escuela pública que no sea parte de PRONADE en los tres años de la ejecución. Se espera que al menos el 85% de todos los maestros participen en los círculos de calidad en el tercer año de la implantación. El proyecto financiará la impresión de las guías para cada módulo así como los costos de los círculos y de los materiales complementarios.
- 2.18 Un factor fundamental del resultado de los círculos de calidad es la capacitación proporcionada a los supervisores, CTP y personal técnico de la DIGEBI que presentarán los módulos. El proyecto garantizará esta instrucción mediante el apoyo a un sistema de tres niveles: i) capacitación a administradores de alto nivel de este programa y de aquellos responsables de preparar a los instructores, CTP y personal técnico de la DIGEBI; ii) capacitación de los supervisores, CTP y personal técnico de la DIGEBI; y iii) capacitación de directores, maestros y comunidades.
- 2.19 El proyecto ofrecerá capacitación y materiales a los maestros para iniciar el diálogo con las comunidades a las que sirven. Se estimulará el trabajo de los docentes con las comunidades para

21/ En el marco lógico (Anexo I) se presenta las metas cuantitativas de publicación y distribución de textos.

impartir nociones de higiene, nutrición, derechos y responsabilidades individuales, la importancia de saber leer y escribir y de la educación.

- 2.20 La capacitación de los directores de escuelas será en las áreas de administración, manejo de recursos humanos y comunicaciones sociales. Estas tareas serán atendidas por instructores técnicos.
- 2.21 Los supervisores, CTP y el personal técnico de la DIGEBI realizarán evaluaciones por medio de seguimiento y de la compleción de los indicadores preparados por SIMAC y la DIGEBI sobre la forma en que los maestros aplican los conceptos presentados en los círculos de calidad. La eficiencia de los círculos es evaluada por SIMAC y la DIGEBI de acuerdo con los indicadores diseñados por los supervisores, CTP y personal técnico de la DIGEBI.

c. Revisiones curriculares (US\$100.000)

- 2.22 El proyecto colaborará con la DIGEBI a la adaptación del currículo nacional a fin de incorporar los valores lingüísticos y culturales de las localidades. Durante los tres años del proyecto, los consultores prepararán informes que identifiquen los elementos de estos valores lingüísticos y culturales de ocho comunidades. Los consultores trabajarán con personal de los departamentos, directores, supervisores, CTP, funcionarios técnicos de la DIGEBI, maestros y comunidades para adaptar los planes de estudios a las circunstancias locales.

d. Apoyo institucional (US\$1,3 millón)

- 2.23 El MINEDUC ya dispone de los recursos para la mayoría de las acciones de fortalecimiento institucional que requiere durante el período de ejecución del proyecto. Estos recursos provienen de fuentes externas e internas, incluido el apoyo a la DIGEBI y de SIMAC comprendido en este programa. Asimismo, el BID complementará estos fondos mediante la financiación de equipos, especialmente motocicletas para los CTP y el personal técnico de la DIGEBI para que puedan realizar las tareas de capacitación y otras actividades incluidas en el proyecto. La difícil geografía de Guatemala y la falta de transporte adecuado dificulta en la actualidad la capacidad de los CTP y del personal de la DIGEBI para visitar las escuelas y las comunidades. Este componente también proporcionará 24 meses de servicios de consultoría para mejorar la coordinación entre la DIGEBI y SIMAC.

2. Componente 2. Educación preprimaria acelerada (US\$2,2 millones)

- 2.24 Este componente apoyará el programa preprimario acelerado CENACEP como parte del esfuerzo para aumentar la calidad de la educación y en especial para reducir la tasa de repeticiones y deserciones en el primer grado. Este programa experimental proporciona a los alumnos de los departamentos más pobres del país las destrezas

básicas para ayudarles en su transición a la escuela primaria (véase los párrafos 1.28 a 1.30).

- 2.25 Este componente financiará capacitación y materiales didácticos para el programa CENACEP y su expansión a 4.000 centros en 22 departamentos en 1998, 5.000 centros en 1999 y 6.000 en el año 2000. El Banco financiará: i) talleres para los instructores de los voluntarios (CDC y CTP); ii) capacitación y materiales didácticos para los voluntarios; iii) materiales para los centros; iv) guías para los voluntarios; v) textos para los alumnos; y vi) talleres de evaluación.

3. Componente 3. Innovaciones educacionales (US\$1,7 millón)

- 2.26 Como parte de la descentralización educativa, los departamentos, las escuelas y las comunidades estudiarán métodos de prestación de servicios educativos que mejoren la calidad y la eficiencia de los insumos del sector público y privado. Debe desarrollarse, probarse y, eventualmente, aplicarse métodos nuevos para una mejor entrega de esos servicios. El proyecto dispondrá de recursos para establecer y ampliar la cooperación entre el sector público, el privado y las comunidades para mejorar la educación. Estos recursos se dirigirán principalmente al nivel departamental y: i) fortalecerán la participación comunitaria en la educación; ii) promoverán la adaptación curricular a los niveles locales; iii) ayudarán al desarrollo de nuevas ideas (en particular para mejorar la educación, el manejo de los recursos humanos, la gestión financiera, mayor intervención comunitaria en la toma de decisiones, la prestación de servicios educativos a grupos vulnerables y sin atención, y disminución de los costos); y iv) acelerarán la integración al nivel local de las innovaciones educacionales positivas ya desarrolladas (como la educación bilingüe, de las niñas y metodologías de participación en la sala de clases).
- 2.27 El préstamo para educación del Banco Mundial, aprobado en mayo de 1997, asigna US\$3,8 millones para la implantación local de métodos nuevos. Si bien el BID también aporta financiamiento para este fin (US\$600.000), los recursos del Banco se centrarán en el incremento de la intervención comunitaria en educación mediante el establecimiento de las juntas escolares en las escuelas públicas que no están en el PRONADE (US\$800.000). Las juntas escolares fueron aprobadas por el Congreso en abril de 1997 y son responsables de: i) alimentos escolares; ii) mobiliario; iii) suministros; y iv) mantenimiento. Un porcentaje pequeño de la financiación del BID (US\$300.000) se reservará para apoyar las innovaciones educacionales a nivel nacional que puedan beneficiar a diversos departamentos (por ejemplo, enseñanza de una lengua maya que se hable en varios departamentos).
- 2.28 Una cooperación financiada por el Banco Mundial para 1997 ayudará a desarrollar criterios para la utilización de los recursos a fin de

implantar las innovaciones educativas: pautas de selección, criterios de elegibilidad 22/, definición del proceso de selección, requisitos de informes y de las evaluaciones. Las condiciones previas al primer desembolso de los recursos del BID para apoyar innovaciones educacionales exigirán la vigencia de estos criterios.

4. Coordinación del proyecto (US\$600.000)

- 2.29 Mediante el proyecto se financiará el sueldo del Director de la Unidad de Coordinación durante dos años 23/ y los de cinco profesionales y técnicos adicionales para la ejecución de las actividades solventadas por el BID. También se sufragará el costo de los equipos y materiales que se requieren para dirigir el proyecto (un vehículo, seis computadoras y una impresora), una evaluación a mitad del período y otros servicios, incluidos viajes, capacitación, talleres, consultorías de corto plazo y preparación de la segunda etapa.

5. Costos financieros (US\$1,7 millón)

- 2.30 El proyecto capitalizará los intereses sobre el préstamo durante los tres años previstos de su ejecución.

C. Costos y plan de financiación

- 2.31 Mediante el proyecto se financiará los costos que se incluyen el Cuadro 2.1. El cuadro muestra los costos totales, el financiamiento del BID y los aportes de contraparte local.
- 2.32 Los aportes locales para gastos del proyecto deben alcanzar a un mínimo del 10% de los costos totales. La asignación de estos fondos a gastos específicos durante la ejecución podrá ser modificada por acuerdo mutuo.

D. Fuente y condiciones de la financiación del Banco

- 2.33 Los siguientes son los términos y las condiciones de la financiación del Banco:
- | | |
|------------|------------------------|
| Monto: | US\$15,36 millones |
| Fuente: | Capital ordinario (CO) |
| Plazos: | |
| Desembolso | 3 años |
| gracia | 3 años |

22/ Estos criterios incluirán un "menú de opciones" de innovaciones existentes y que recibieron evaluaciones positivas. Además de incluir aquéllas apoyadas en la primera etapa de este programa, entre las elegibles se contarán las actividades como educación a distancia.

23/ El Banco Mundial financiará este sueldo en 1998.

Amortización	30 años
Tipo de interés	variable
Comisión de crédito	0,75% anual sobre saldo no desembolsado
Inspección y vigilancia	1% del monto del préstamo
Moneda	Dólares de los Estados Unidos - Facilidad Unimonetaria

E. Etapas posteriores

1. Etapa II (tentativamente estimada en US\$34 millones)

2.34 Las actividades principales para una posible segunda fase incluiría:

- a. Continuación del mejoramiento de la calidad: currículo, capacitación docente en el lugar de trabajo, textos de estudio, guías para los maestros. Materiales de biblioteca adicionales y materiales didácticos complementarios para la escuela primaria.
- b. Fortalecimiento de la capacitación docente previa a la prestación de servicios.
- c. Incremento de la calidad y ampliación de la cobertura de la educación preprimaria.
- d. Financiación de la infraestructura escolar (según se necesite).
- e. Expansión de las escuelas PRONADE a grados 4 a 6 (según sea necesario)
- f. Ampliación de las innovaciones en pequeños proyectos experimentales de la Fase I a iniciativas de mayor amplitud en uno o más departamentos.
- g. Ampliación de la educación a distancia (grados 1 a 9) y alfabetización de adultos.
- h. Expansión del Servicio Nacional de Pruebas y del Sistema de Información Gerencial para que pueda medirse el impacto de las actividades financiadas por el proyecto.
- i. Evaluación de la primera etapa.
- j. Preparación de un programa de apoyo a CEB (grados 7 a 9)

2. Etapa III (tentativamente estimada en US\$50 millones)

2.35 Las actividades principales para una posible tercera fase incluirían:

- a. Apoyo a la expansión y al mejoramiento de la calidad de CEB (grados 7-9).
- b. Financiación de la infraestructura escolar (según sea necesario).
- c. Continuación del aumento de la calidad de la educación preprimaria y primaria (según fuese necesario).

Cuadro 2.1 COSTOS (en millones de US\$)				
	BID	Contraparte local	Total	%
I. Componente 1. Mejoramiento de la calidad Educación primaria	9,83	1,10	10,93	64,0%
1.1 Textos de estudio	1,95	0,22	2,17	12,7%
1.2 Otros materiales didácticos	4,87	0,54	5,41	31,7%
1.3 Capacitación docente	1,45	0,16	1,61	9,4%
1.4 Vehículos	1,07	0,12	1,19	7,0%
1.5 Equipos	0,12	0,01	0,13	0,8%
1.6 Asistencia técnica	0,33	0,04	0,37	2,1%
1.7 Talleres	0,04	0,01	0,05	0,3%
II. Componente 2. Educación preprimaria	1,97	0,22	2,19	12,8%
2.1 Materiales didácticos	1,49	0,17	1,66	9,7%
2.2 Capacitación	0,47	0,05	0,52	3,1%
2.3 Talleres	0,01	0,00	0,01	0,0%
III. Componente 3. Innovaciones educativas	1,50	0,17	1,67	9,8%
IV. Coordinación del Proyecto	0,50	0,07	0,57	3,3%
4.1 Honorarios consultores (personal UCP)	0,31	0,04	0,35	2,0%
4.2 Vehículos	0,03	0,00	0,03	0,2%
4.3 Equipos	0,02	0,00	0,02	0,1%
4.4 Evaluación	0,03	0,00	0,03	0,2%
4.5 Auditorías	-	0,02	0,02	0,1%
4.6 Otros servicios	0,11	0,01	0,12	0,7%
V. Costos financieros	1,56	0,16	1,72	10,1%
5.1 Intereses	1,41	-	1,41	8,3%
5.2 Honorario de compromiso	-	0,16	0,16	0,9%
5.3 Inspección y vigilancia	0,15	-	0,15	0,9%
Total	15,36	1,72	17,08	100,0%
Distribución (%)	89,9%	10,1%	100,0%	

III. EJECUCIÓN

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Guatemala y el proyecto será ejecutado por el Ministerio de Educación.

B. Ejecución del proyecto por etapas

- 3.2 Esta operación corresponde a la primera de lo que se espera sean tres etapas, cada una apoyada por un préstamo separado.
- 3.3 El equipo de proyecto estima que como resultado del programa global de modernización del Ministerio de Educación que debiera aumentar su capacidad para llevar adelante inversiones, la ejecución de las tres etapas podría consumarse en un período de seis a siete años. Si bien la implantación de cada fase se calcula en tres años, dos pueden ser simultáneas. A fin de acelerar el proceso de aprobación, la preparación de la segunda y la tercera se iniciará en cuanto se autorice la anterior. La presentación de las etapas II y III dependerán del cumplimiento de los indicadores y el estado de ejecución de la fase previa.
- 3.4 El equipo de proyecto prevé que recomendará la aprobación de la propuesta de préstamo para una segunda etapa en un plazo de 18 a 30 meses después del comienzo de la primera. (Véase el párrafo 2.4)
- 3.5 La ejecución por etapas para un proyecto de educación en Guatemala tiene varias ventajas importantes:
- (i) Representa un compromiso programático a largo plazo del Banco para apoyar un sector importante para mejorar el desarrollo socioeconómico del país;
 - (ii) la primera fase proporciona financiación para las principales necesidades del Ministerio de Educación, como lo son el cumplimiento de los compromisos con el sector de la educación establecidos en los Acuerdos de Paz;
 - (iii) este método progresivo permite la modernización y reestructuración del Ministerio de Educación antes de asumir responsabilidades de mayor financiación, lo que puede tomar varios años. De igual modo constituye un incentivo para la compleción de la modernización; y
 - (iv) permite flexibilidad para modificar objetivos, actividades, indicadores y financiamiento para programas a mediano y largo plazo, que son difíciles de conceptuar en el presente.

C. Ejecución del proyecto

1. Mecanismos de ejecución

- 3.6 Un comité de administración tendrá a su cargo la supervisión del proyecto y estará integrado por el Viceministro de Educación, el coordinador del proyecto, el director de coordinación nacional e internacional y los directores de las entidades del MINEDUC con responsabilidad en los aspectos principales de la ejecución.
- 3.7 A fin de reducir los costos y aprovechar la experiencia de años en ejecución de proyectos, las actividades serán coordinadas por la misma unidad que ha tenido la responsabilidad de la realización del Proyecto II de Educación Básica del Banco Mundial y del recién aprobado Proyecto de Reforma de la Educación Básica (véase los párrafos 1.33 y 3.20)). En 1996 y 1997 esta unidad pudo superar problemas difíciles de ejecución y en el proceso ha demostrado su capacidad en adquisiciones y en la dirección del proyecto en situaciones bastante complejas. En estos dos años, la unidad ha tenido un papel importante en la preparación de la propuesta del proyecto que el MINEDUC presentó al Banco Mundial, BID y a otros organismos internacionales de financiación. El director de la unidad, que fue seleccionado mediante el proceso competitivo del Banco Mundial, ha tenido un rol trascendental en la ejecución del proyecto II de Educación Básica financiado por el Banco Mundial. Su permanencia en este cargo es esencial para la ejecución satisfactoria de los proyectos del BID y del Banco Mundial.

a. Ejecución del proyecto y el MINEDUC

- 3.8 La UCP será responsable de: i) planificar, organizar y coordinar las actividades del proyecto; ii) presentar al MINEDUC las decisiones respecto de las políticas y del presupuesto; iii) supervisar el progreso de los objetivos del proyecto y cumplimiento de sus indicadores; iv) asesorar al gobierno en las correcciones que se necesitan para cumplir las metas e indicadores del proyecto; v) preparar los informes de progreso exigidos por el Banco; vi) mantener la contabilidad y archivos del proyecto; vii) preparar los términos de referencia para los consultores y los estudios; y viii) tramitar la adquisición de bienes y servicios y obtener el consentimiento del Banco para dichas compras.
- 3.9 Para ejecutar estas tareas, la UCP tendrá la estructura siguiente:
- (i) Un director (cuyo sueldo será pagado por el Banco Mundial durante un año de la ejecución y por el BID en los otros dos);
 - (ii) Un coordinador de finanzas (cuyo sueldo será financiado por el Banco Mundial), dos contadores para manejar las cuentas del Banco Mundial (financiados por el Banco

Mundial) y dos contadores para las cuentas del BID (financiados por el BID);

(iii) Un coordinador de educación (cuyo sueldo será financiado por el BID) y dos especialistas en educación (financiados por el Banco Mundial y el BID). Estos profesionales serán responsables de supervisar el cumplimiento de los objetivos y de los indicadores del proyecto; de trabajar con el resto del MINEDUC para medir el impacto de las actividades del proyecto; de asesorar al director sobre las modificaciones en la ejecución, preparar informes sobre la ejecución técnica y los términos de referencia para los consultores.

(iv) Un coordinador de adquisiciones (financiado por el Banco Mundial), un técnico para manejar las adquisiciones con los recursos del Banco Mundial (financiado por el Banco Mundial) y un técnico para las compras con fondos del BID (financiado por el BID).

3.10 En el lapso de tiempo programado para las tres etapas del proyecto, se espera que tenga lugar la reestructuración del MINEDUC que le permita ejecutar gradualmente las inversiones sin la necesidad de unidades especiales de coordinación. Estos cambios, incorporados en la legislación descrita en el Capítulo I de este informe, harán posible que el ministerio adopte políticas flexibles de personal, con los incentivos necesarios para atraer y mantener personal técnico de calidad.

3.11 Una condición previa para el desembolso del préstamo será la puesta en vigencia de un manual de operaciones para la Unidad de Coordinación del Proyecto que sea aceptable para el Banco. La preparación de esta manual estará completada a principios de 1998. También es importante que los responsables de la coordinación del proyecto asistan a los seminarios/talleres sobre procedimientos del BID (especialmente aquellos relacionados con adquisiciones) que serán organizados en Guatemala antes de la iniciación del proyecto.

b. Papel de las comunidades y de los ONG

3.12 El Ministerio de Educación reconoce que el fortalecimiento de la participación comunitaria, especialmente de padres, es un instrumento importante para mejorar la calidad de la educación y para ampliar el sistema escolar. La expansión de actividades clave, en particular las juntas escolares, la educación bilingüe, los conceptos multigrado, la educación de niñas y el mejoramiento educativo, descansan en gran medida en el apoyo de los padres y de la comunidad.

2. Calendario de ejecución

- 3.13 Los desembolsos que se esperan en los tres años de ejecución del proyecto se presentan en el Cuadro 3.1.

3. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.14 La adquisición de bienes se ceñirá a los procedimientos normales del BID. El programa no financiará obras. Se requieren licitaciones públicas internacionales (LPI) para la compra de bienes que excedan US\$250.000. Cuando se trate de cuantías menores, se aplicarán los procedimientos siguientes para la adquisición de bienes, incluida la impresión de textos y de materiales didácticos: i) licitaciones públicas nacionales para lotes entre US\$100.000 y US\$250.000; tres propuestas mínimas para lotes inferiores a US\$100.000; y iii) contratación directa para compras por debajo de US\$5.000 de acuerdo con los criterios establecidos por la UCP y aceptables para el Banco.
- 3.15 También se aplicará los procedimientos normales del BID para la selección y contratación de consultores, aunque se propone las siguientes excepciones: i) contratación directa del Director de la UCP por las razones expuestas en el párrafo 3.7, y ii) selección competitiva nacional pública para servicios de consultoría por valor de US\$250.000, aproximadamente, a fin de elaborar los textos para los cursos de preprimaria hasta sexto grado, omitiendo así el requisito de selección competitiva internacional y pública para la contratación de servicios de consultoría por valor de más de US\$200.000. La preparación de estos textos exigirá un profundo conocimiento del patrimonio cultural de Guatemala y de las innovaciones educacionales hechas en el país durante los 15 años anteriores. Se requerirá que esos textos contengan amplios ejemplos de las tradiciones y valores locales y que habiliten a los niños para apreciar mejor el rico patrimonio cultural del país. Posiblemente no pueda encontrarse esta idoneidad fuera de las empresas, ONG y universidades de Guatemala.

Cuadro 3.1 PROYECCIÓN DE LOS DESEMBOLSOS (en millones de US\$)					
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Total	%
BID/OC	4,51	5,18	5,67	15,36	89,9%
Local	0,54	0,58	0,60	1,72	10,1%
Total	5,05	5,76	6,27	17,08	100,0%
%	29,6%	33,7%	36,7%	100,0%	

4. Auditorías externas

- 3.16 La contabilidad financiera del proyecto, revisada por una firma independiente de auditores, será presentada al Banco de acuerdo con las normas y regulaciones establecidas por el BID.

5. Informes y supervisión

- 3.17 La UCP presentará un informe de progreso al Banco 30 días después del término de cada semestre. Este documento incluirá información sobre los avances logrados hacia el cumplimiento de los indicadores establecidos por el Banco y un resumen de las metas obtenidas y de los problemas encontrados durante el período respectivo.
- 3.18 La supervisión del proyecto será responsabilidad de la Representación del Banco en Guatemala. Sin embargo, puesto que la ejecución requerirá reformas profundas del MINEDUC y que éstas son cruciales para la preparación de la segunda etapa, SO2 vigilará la evolución técnica del proyecto y participará en dos misiones de administración por año.

6. Evaluaciones

- 3.19 Una evaluación general a mitad del período se efectuará a los 18 meses a contar de la fecha del contrato o en otra fecha que se fije de mutuo acuerdo. Este examen, que permitirá efectuar importantes observaciones para la decisión de presentar la segunda fase de la operación, analizará: i) el progreso y los problemas de la ejecución del proyecto; ii) el grado de cumplimiento con los indicadores del primer año; y iii) si es necesario introducir cambios o ajustes en la segunda mitad del período de ejecución. El gobierno tiene la intención de efectuar una evaluación ex post como parte de la segunda etapa de la operación.

7. Coordinación con otros organismos internacionales

- 3.20 El Banco Mundial y el BID han previsto que habrá una estrecha coordinación para la ejecución de los nuevos programas que cada banco financiará a partir de 1998. Esta coordinación se verá facilitada por el uso conjunto de la misma UCP y por las comunicaciones informales constantes entre ambos bancos. En general, los programas de educación financiados por el BID y por el Banco Mundial son complementarios. Mientras que el BID concentra su apoyo en la calidad de la educación, el Banco Mundial pone énfasis en: i) la expansión de la cobertura educacional por medio del PRONADE y de un turno vespertino, y ii) el fortalecimiento institucional mediante el mejoramiento de la organización y la administración del MINEDUC, las pruebas educacionales y los sistemas de información gerencial del MINEDUC. Sin embargo, la coincidencia de ambos bancos en materia de apoyo a las innovaciones educacionales y el desarrollo y provisión de materiales educacionales, pone de relieve la importancia de una coordinación

efectiva. El BID espera que, mediante los contactos con el MINEDUC y el Banco Mundial, continuará coordinando con programas separados del Banco Mundial que apoyan la modernización del estado.

- 3.21 Se espera que varios organismos ayuden a Guatemala a mejorar la calidad y la cobertura de la educación durante el mismo período en que se ejecutará este proyecto, entre ellos KfZ, que respaldará la ampliación de la cobertura de PRONADE, y GTZ que apoya la formación de maestros bilingües y la modernización del MINEDUC. La USAID financiará becas universitarias en educación bilingüe, alfabetización de adultos y participación comunitaria en educación. Un programa separado de la USAID, dirigido eventualmente a la mitigación de la pobreza, incluye un aspecto de educación intercultural bilingüe. Asistirá en la capacitación preservicio y en el lugar de trabajo en una o dos áreas geográficas, desarrollo de materiales y metodologías didácticas bilingües, participación comunitaria en educación y decisiones en políticas y coordinación de educación intercultural bilingüe. Se espera que la Unión Europea participe en el mejoramiento de la educación en dos departamentos (Alta y Baja Verapaz) y también colabore en el adiestramiento docente preservicio. Se tiene previsto que otros organismos internacionales presten asistencia a la educación en Guatemala.
- 3.22 El Banco tiene la intención de mantener la coordinación con otras organizaciones internacionales mediante su participación en reuniones periódicas de estos organismos programadas en Guatemala. Estos encuentros son preparados por la Coordinación Nacional e Internacional del MINEDUC. Asimismo, el Banco sostendrá contactos informales con donantes bilaterales.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Factibilidad del proyecto

1. Viabilidad técnica

- 4.1 Los fundamentos técnicos de las actividades principales del proyecto, como NEU, educación bilingüe y de niñas, SIMAC y CENACEP, han sido iniciados, evaluados y debido a su éxito en el mejoramiento educativo de Guatemala, están siendo consolidados y duplicados. Innovaciones como la Escuela Nueva, que comenzó como un programa experimental en Colombia, ha sido repetida en otras naciones y también en Guatemala. El proyecto se beneficiará de la experiencia técnica de la iniciativa PROFEB de la USAID, del proyecto de Educación Básica II del Banco Mundial y del apoyo del BID a grupos comunitarios por intermedio de DECOPAZ y FIS.

2. Viabilidad económica

- 4.2 Las tasas de rendimiento privado y social de la educación primaria en Guatemala son altas (véase el Capítulo I). Asimismo, hay razones para creer que la del costo marginal de las actividades del proyecto también es elevada; i) las actividades del proyecto apoyarán la eficiencia interna, reducirán los costos asociados con promociones bajas, deserciones y repeticiones, ^{24/}, y ii) estas acciones apoyarán los objetivos de los Acuerdos de Paz que son importantes para preservar la armonía e incrementar el número de mano de obra educada y capacitada que el país necesita para crecer y desarrollar en el entorno post conflicto.

- 4.3 Habida cuenta de las restricciones financieras que tiene el MINEDUC, los criterios de eficacia en función del costo fueron primordiales durante el diseño del proyecto. Esto incluye el uso de los recursos del MINEDUC siempre que sea posible para llevar a cabo actividades del proyecto y el mantenimiento de la capacitación de docentes en las cercanías de las escuelas, a fin de reducir los gastos por concepto de viajes.

3. Viabilidad institucional

- 4.4 El mejoramiento del MINEDUC para planificar, emitir normas, administrar y evaluar la educación a nivel central, departamental y local es esencial no solo para la reforma del sistema educacional, sino que también para la ejecución del proyecto. En el Capítulo I

^{24/} El Banco Mundial estimó ahorros asociados con educación bilingüe en oposición a la tradicional para niños indígenas en Guatemala como resultado de una declinación de las deserciones y repeticiones (véase Banco Mundial, op. Cit., enero 20, 1995, página 21).

se describe las iniciativas recientes para fortalecer la capacidad operativa del MINEDUC y para mejorar la factibilidad institucional del proyecto.

- 4.5 El proyecto responde directamente a la propuesta del MINEDUC de actividades que respalden la reforma de la educación. A medida que avance la modernización del Ministerio, ésta incrementará su capacidad para ejecutar el proyecto.
- 4.6 A la luz de las lecciones aprendidas de anteriores proyectos financiados por el BID y por la participación de otras entidades financieras en el programa de reforma educativa, el gobierno y el equipo de proyecto decidieron incluir solo actividades bien definidas para ser financiadas por el BID. Con ello se evitará recargar la limitada capacidad institucional del MINEDUC.

4. Viabilidad financiera

- 4.7 La preparación del proyecto comprendió un análisis fiscal del sector de la educación en razón al financiamiento inadecuado que históricamente se ha registrado en Guatemala 25/. El análisis examinó el costo de lograr las metas educativas establecidas en el plan de acción social del gobierno (PLADES) para 1996-2000 (véase el párrafo 1.41). Debe tomarse en cuenta que desde la preparación del análisis fiscal el gobierno fijó metas educacionales diferentes a fin de coincidir con los mandatos de los Acuerdos de Paz. En todo caso, los costos de satisfacer las metas de PLADES y de los Acuerdos de Paz son probablemente similares 26/.
- 4.8 El análisis fiscal calculó que el costo de las metas de PLADES requeriría gastos en educación de 2,3% a 2,8% del PIB en el año 2000, comparado con 2,6% de los objetivos derivados de los Acuerdos de Paz. Esta fluctuación de 2,3% a 2,8% depende principalmente del coeficiente incremental maestro-alumno utilizado en las proyecciones. El porcentaje inferior responde al coeficiente de 40, en tanto que el mayor aplica uno de 28. El menor es más apropiado para este proyecto ya que la experiencia anterior y los planes de expansión del MINEDUC incorporan coeficientes incrementales altos de maestro-alumno. La relación promedio en 1996 de las escuelas públicas fue 38 y PRONADE proyectó un incremento de más de 40 en las escuelas nuevas.

25/ Fernando Navajas "Análisis Fiscal del Gasto Educativo en Guatemala", julio 1996. El trabajo analítico de este estudio se realizó en el primer semestre de 1996.

26/ Ambos requieren un incremento sustantivo en la cobertura y en la calidad del sistema educativo. Las metas de PLADES son más ambiciosas para la cobertura de la educación preprimaria y primaria y alfabetización de adultos, en tanto que los Acuerdos de Paz estipulan reforma educacional y mejoras más profundas en la calidad.

4.9 Un aumento general de la recaudación impositiva es el elementos principal para el incremento de los gastos educativos. Como parte de los Acuerdos de Paz, el gobierno se comprometió a un aumento de 50% de la recolección de impuestos como proporción del PIB entre 1995 y 2000. Establece la meta de aumentar la proporción de la recaudación tributaria de 7,6% del PIB en 1995 a 12% en 2000 27/. Si bien el gobierno no ha anunciado todavía un programa específico para lograr estos incrementos, se informó al equipo de proyecto que los elementos principales de dicho aumento incluyen una mejor administración tributaria 28/ y reforma las leyes impositivas para eliminar los privilegios y las exoneraciones.

4.10 Asimismo, el gobierno espera que la nueva asignación de recursos de sectores con prioridad mínima (por ejemplo, defensa) constituirá una fuente importante de financiamiento para sectores prioritarios, como educación, salud y seguridad interna.

5. Viabilidad ambiental y social

4.11 El CMA clasificó esta operación en la Categoría II el 30 de mayo de 1995. En su reunión del 19 de septiembre de 1997, el CESI/TRG destacó los aspectos innovadores de este proyecto y sus esfuerzos especiales para abordar los factores de género y étnicos (culturales). También tomó nota del contenido ambiental de los planes de estudio de la escuela primaria.

B. Beneficios del proyecto

4.12 Los beneficios para la educación, especialmente la primaria, en sus tres primeros grados, son sustanciales. (Véase el Capítulo I). Otros beneficios del proyecto son: i) respaldo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz; ii) mayor equidad en la prestación de servicios educacionales y mejoramiento de la calidad de estos servicios para los grupos más vulnerables (niñas, indígenas y rurales pobres); iii) reducción del analfabetismo merced a mejoras

27/ Véase República de Guatemala, "Programa de Paz: La oportunidad para Guatemala", informe preparado para la reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, Bruselas, Bélgica, enero 21-22, 1997. La recaudación impositiva aumentó ligeramente a 8,5% del PIB en 1996, principalmente como resultado del incremento en el impuesto al valor agregado en 3% y 1% temporal en los ingresos brutos individuales y empresariales. El gobierno proyectó ingresos tributarios de casi 8,6% del PIB en 1997, seguido de un aumento al 10% en 1998, 11,4% en 1999 y 12% en 2000.

28/ El congreso aprobó y comenzó a aplicar en 1996 un nuevo código tributario con multas más severas, incluyendo penas de encarcelamiento de hasta seis años por evasión de impuestos. El código también facilita los procedimientos de recaudación de impuestos atrasados.

en la calidad de la educación primaria; iv) mayor eficiencia interna en el sector de educación; y v) incremento de la eficacia en la prestación de los servicios educacionales.

C. Riesgos

- 4.13 Ejecución del programa: La ejecución oportuna del proyecto requiere que el gobierno: i) adopte medidas efectivas para mejorar su posición financiera y canalizar mayores recursos a la educación; y ii) mejore la eficiencia institucional del sector público, especialmente en el MINEDUC. En los últimos 15 años, el gobierno no ha podido asegurar la ejecución oportuna de proyectos para el sector de educación financiados por el Banco Mundial y el BID. Sin embargo, tres factores ayudarán a mejorar la implantación del proyecto propuesto: i) el mandato en los Acuerdos de Paz para aumentar los gastos en educación; ii) el programa en preparación para modernizar el estado; y iii) las medidas para modernizar el Ministerio de Educación. Asimismo, la ejecución de la operación en etapas dará tiempo al gobierno para reestructurar el MINEDUC durante la primera fase y antes de asumir la responsabilidad de un préstamo de mayor envergadura.
- 4.14 Compromiso del gobierno con la educación: Los mínimos gastos históricos en educación y la debilidad de la prestación de los servicios educacionales plantean dudas sobre el compromiso del gobierno con la educación. El gobierno insiste que esta situación ha cambiado. Como evidencia de un nuevo y sólido compromiso, el gobierno destaca: i) los compromisos en los Acuerdos de Paz (aumento de 50% en los gastos de la educación pública para el año 2000 como porcentaje del PIB), ofrecimiento de educación bilingüe para niños de poblaciones indígenas, y acceso universal de al menos tres años de escolaridad para todos los niños de 7 a 12 años; ii) los incrementos iniciales de matrícula en el programa PRONADE; iii) los pasos iniciales para mejorar la eficiencia del MINEDUC (selección de directores de departamentos y reorganización de algunas divisiones centrales del Ministerio); y iv) la preparación del Ministerio para un programa más amplio de mejoramiento de la equidad por medio de una mayor cobertura y mejor calidad en las áreas rurales de bajos ingresos.

PROYECTO DE APOYO A REFORMAS EDUCACIONALES (GU-0037)
MARCO LÓGICO

Síntesis	Indicadores verificables	Medios de verificación	Presunciones
Corto Plazo la calidad de la educación primaria y preprimaria	Mejoramiento mensurable de la calidad de la educación primaria y preprimaria	<p>Por medio del proyecto se procurará medir las mejoras de calidad en dos formas, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> Mediante pruebas estandarizadas que administrará el Servicio Nacional de Pruebas. Se trabajará con éste para tratar de medir, de un año a otro, los cambios en el aprovechamiento académico de los estudiantes y para desarrollar medidas del impacto del proyecto. Con el financiamiento del Banco Mundial, se administrará las pruebas a muestras de alumnos de tercer y sexto grados durante el período de ejecución del proyecto. Empero, quizá estas pruebas no posean la solidez suficiente para detectar los cambios que haya de un año a otro en el rendimiento de los alumnos durante la primera etapa. Mediante los cambios que se observe en la eficiencia interna, que se usarán como representativos para las mejoras en la calidad educacional. En el <i>Anuario Estadístico</i> del MINEDUC hay disponibles indicadores de eficiencia interna para la educación primaria. 	<p>Aumento de la asignación de recursos para la educación de 1,66% del PIB en 1997, 1,85% en 1997, 2,1% en 1998, 2,3% en 1999, y 2,6% en 2000.</p> <p>Implantación del programa de reforma educativa propuesto por el MINEDUC:</p> <ul style="list-style-type: none"> programa de reforma educativa diseñado en 1997; programa de reforma educativa aprobado en 1998; ejecución del programa de reforma educativa, 1998-2000; descentralización financiera del MINEDUC a nivel departamental; mejoramiento de políticas de selección de maestros y administración de la escuela. <p>NOTA: Estas presunciones son los indicadores que serán vigilados durante el proyecto.</p>

Síntesis	Indicadores verificables	Medios de verificación	Presunciones
<p>d de la educación primaria, especialmente familias de bajos ingreso indígena y niñas</p>	<p>Mejoramiento de los indicadores de calidad educacional (véase arriba) y de la eficiencia interna:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción tasa promedio deserción escuela primaria de 8,2% en 1996 a: 8% en 1998; 7,6% en 1999; 7,2% en 2000; y 6,8% en 2001. - Reducción tasa promedio repetición primaria de 15,3% en 1996 a: 15% en 1999; 14% en 2000; y 13% en 2001. - Reducción tasa repetición primer grado de 27,1% en 1996 a: 26% en 1999; 24% en 2000; y 22% en 2001. 	<p>Estadísticas del MINEDUC</p>	<p>Aumento de gastos en educación (véase arriba).</p> <p>Modernización del Ministerio de Educación para mejorar su proceso de adopción de políticas y capacidades operativas (véase arriba).</p> <p>Iniciación proyecto a mediados de 1998.</p>
S			
Primaria			
Material didáctico			
<p>Presión y distribución de materiales preprimaria y grados 1-6 en español, castellano, ciencia y matemáticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Guía curricular revisada y actualizada para preprimaria en 1998. - 24 guías curriculares revisadas y actualizadas grados 1-6 (4 por cada grado) en 1998. - Nuevas guías curriculares distribuidas a maestros en 1998. 	<p>Archivos de SIMAC y UCP.</p> <p>Informes de especialistas técnicos.</p> <p>Visitas inspectivas determinarán la eficiencia de la distribución de las guías.</p>	<p>Diseño y borrador de guías curriculares terminados a principios de 1998.</p>
<p>(revisión de textos curriculares, validación de prototipos) de preprimaria y primaria en 2000.</p>	<p>Elaboración de 25 textos (1 preprimaria y 4 para cada grado 1-6) y prototipos listos para imprimir a mediados de 1999.</p>	<p>Archivos de SIMAC y UCP</p>	<p>Elaboración de nuevas guías curriculares en octubre de 1998.</p>

Síntesis	Indicadores verificables	Medios de verificación	Presunciones
as en 85% de las e escuelas tendrán erencias, como S; e aulas con materiales arios para cada nivel.	Minibibliotecas en 11.400 escuelas y 30.700 aulas para 2000 (mínimo 3.800 en escuelas y 10.600 en aulas en cada años de ejecución del proyecto).	Archivos de SIMAC y UCP	Las minibibliotecas en las aulas c la compleción de la capacitació directores reciben las biblioteca escuelas y los maestros las de l como incentivos para completar adiestramiento.
úes preparados e	Textos impresos en cuatro lenguas mayoritarias para niños en - preprimaria: 1.900 escuelas (1998); - 1 grado:3.750 escuelas (1999); - 2 grado (3.750 escuelas (2000). 8 lenguas minoritarias:- preprimaria: 188 escuelas (1999) - 1 grado: 188 escuelas (2000).	Archivos DIGEBI y UCP	Preparación de textos de prepr primaria y primer grado en cuat mayoritarias completadas como en 1998.
de textos bilingües	Textos entregados a niños en escuelas DIGEBI a comienzos del año después que están impresos.	Archivos DIGEBI y UCP	Identificadas escuelas DIGEBI p ampliación; contratados maestr capacitados en el uso de los tex antes de distribuirlos.
n			
capacitación maestros y primaria en escuelas PRONADE.	18 círculos de calidad para 36.300 maestros en métodos activos, temas interculturales y género y técnicas de enseñanza: - 70% asistencia en 1998 - 80% asistencia en 1999 - 90% asistencia en 2000	Archivos SIMAC y UCP	Ampliación del concepto "círcul calidad". Cálculo correcto del número de preprimarios y primarios.
capacitación a todos los escuelas públicas no	Capacitación para todos (13.700) los directores de escuela por intermedio de 18 círculos de calidad: - 70% asistencia en 1998 - 80% asistencia en 1999 - 90% asistencia en 2000	Archivos SIMAC y UCP	Ampliación del concepto "círculo

Síntesis	Indicadores verificables	Medios de verificación	Presunciones
Miembros de la comunidad intermedio de los municipios	Comités padres-comunidad capacitados en 80% de las 13.700 escuelas no PRONADE	Archivos SIMAC y UCP	Formados los comités de padres
Capacitación DIGEBI de departamentos, CDC y P)	780 supervisores y técnicos capacitados: 60% en 1998 (468); y 40% en 1999 (312).		
Capacitación DIGEBI de comunidades	<p>Círculos de calidad disponibles para 8.600 maestros DIGEBI en 9 fascículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 70% asistencia en 1998; - 80% asistencia en 1999; - 90% asistencia en 2000. <p>18.750 miembros comunidad (por escuela) capacitados en 3.750 escuelas:</p> <p>1998-20% (3.750); 1999- 40% (7.500); 2000- 40% (7.500)</p>	Archivos DIGEBI y UCP	DIGEBI logra expandirse a 3.750 (escuelas identificadas y maestros contratados)
Curriculares			
Valores lingüísticos y culturales en currículo	<p>Informes técnicos identifican los elementos de valores culturales y lingüísticos locales que serán incorporados en el currículo (4 en 1999 y 4 en 2000). Valores culturales y lingüísticos locales incorporados en currículo a nivel local para 4 localidades en el 2000.</p>	<p>Archivos DIGEBI y UCP</p> <p>Evaluación de currículo actual por funcionarios a nivel central y departamental</p>	Reclutamiento oportuno y contratación de consultores competentes.
Fortalecimiento institucional a DIGEBI y			
Asesoría y cooperación SIMAC y DIGEBI	Cumplimiento con metas proyecto e indicadores de calidad educacional	Archivos de DIGEI, SIMAC y UCP	Fortalecimiento institucional de DIGEI y SIMAC (recursos BID complementados por fuentes internas y externas).

Síntesis	Indicadores verificables	Medios de verificación	Presunciones
Preprimaria CENACEP			
Calidad y cobertura Programa acelerado para Educación interna en primer	Aumento número de centros de 450 en 1996 a 1.500 en 1997; 4.000 en 1998; 5.000 en 1999; y 6.000 en 2000.	Archivos de SIMAC y UCP	Reclutamiento del número necesario de voluntarios.
Procesos educativos			
Comités escolares	Juntas escolares en 50% de escuelas públicas no PRONADE en 2000	Archivos UCP	Comunidades receptivas a cambios en las escuelas.
Implementación de innovaciones en los centros	Implantación de al menos una innovación a nivel central y en cada departamento que usa estos recursos.	Informes de evaluación	
Primaria			
Materiales didácticos			
Guías curriculares	<ul style="list-style-type: none"> - 44 talleres preparación guías. - Validación guías curriculares. - Impresión y distribución 36.213 guías curriculares. 	Archivos SIMAC y UCP	Preparación guías completadas en agosto de 1998.
Textos años 2000	Contratistas institucionales elaboran textos; prototipos presentados al MINEDUC en agosto 1999	Archivos SIMAC y UCP	
Libros	13.418 libros disponibles para bibliotecas en cada uno de los tres años del proyecto; 36.213 textos disponibles para aulas en cada uno de los tres años del proyecto.	Archivos SIMAC y UCP	Directores y maestros asisten al desarrollo de los círculos de calidad requeridos por las minibibliotecas.

Síntesis	Indicadores verificables	Medios de verificación	Presunciones
o	64 meses consultorías breves. 40 talleres revisión textos-maestros. Validación. Impresión (215.190 textos en 1998, 343.518 en 1999 y 343.518 en 2000	Archivos DIGEBI y UCP	
pacitación	Guías modulares, materiales, hospedaje, círculos de calidad y evaluación: primer nivel a nivel central (88 administrativos y 132 instructores); segundo nivel, 930 en departamentos, CTP, supervisores y personal técnico DIGEBI: tercer nivel: 13.717 directores, 36.300 maestros y 164.605 padres. miembros de la comunidad.	Archivos SIMAC y UCP	Estimación correcta del número directores y de maestros.
pacitación	Guías modulares, materiales, hospedaje, círculos de calidad y evaluación: 780 maestros-instructores 8.666 maestros, y 18.750 padres-voluntarios.	Archivos DIGEBI y UCP	
curriculares			
adaptar currículo a étnicas y culturales	34 meses consultoría (16 en 1999 y 18 en 2000) en 8 comunidades lingüísticas.	Archivos DIGEBI y UCP	

Síntesis	Indicadores verificables	Medios de verificación	Presunciones
Funcional a la DIGEBI y			
	1 impresora, 1 fax, 1 copiadora, 2 computadoras, 1 impresora láser, 4 impresoras bubblejet, 1 scanner, 12 proyectoras, 390 grabadoras y 322 motocicletas y cascos.	Archivos SIMAC y UCP	
	1 impresora, 1 fax, 1 copiadora, 5 computadoras, 1 impresora laser, 2 impresoras bubblejet, 1 scanner, 11 proyectoras, 390 grabadoras y 38 motocicletas y cascos.	Archivos DIGEBI y UCP	
ión entre SIMAC y	24 meses asistencia técnica	Archivos UCP	
reprimaria			
acitación CDC y CTP	2 sesiones por año	Archivos SIMAC y UCP	Suficiente interés entre voluntarios potenciales para satisfacer la demanda
a técnicos- CTP. s logros de cada centro	2 sesiones por año	Archivos SIMAC y UCP	
acitación voluntarios	Voluntarios adiestrados por año: – 5.600 en 1998; – 9.800 en 1999; y – 12.600 en 2000	Archivos SIMAC y UCP	
para cada centro (tiza, ecabezas, panfletos)	Escuelas equipadas con materiales: 4.000 centros en 1998; 5.000 centros en 1999; y 6.000 centros en 2000	Archivos SIMAC y UCP	Tiene lugar la ampliación de CB
os listas para ser	1 guía/alumno: 140.000 guías en 1998; 175.000 en 1999; y 210.000 en 2000	Archivos SIMAC y UCP	

Síntesis	Indicadores verificables	Medios de verificación	Presunciones
acitación voluntarios er distribuido	Guías voluntarios: 8.000 en 1998; 14.000 en 1999; y 18.000 en 2000	Archivos SIMAC y UCP	
es educacionales			
tas escolares	Organización de 13.717 juntas (una en cada escuela)	Archivos MINEDUC y UCP	
y seguimiento de s educativas	Innovaciones desarrolladas e implantadas a nivel central y departamental.	Archivos MINEDUC y UCP	
y evaluación de las s	Evaluación del impacto (12 meses consultoría)	Informe de evaluación	

RE2-GU120P
GU-0037
Original: inglés
Apéndice I

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO ____/OC-GU A LA REPUBLICA DE GUATEMALA
(Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa. Dicho Financiamiento será por una suma de hasta US\$15.360.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.