

JAMAICA

SUPLEMENTO AL PROYECTO DE APOYO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA

(JA-L1021)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Sophie Makonnen (EDU/CHA), Jefe de Equipo del Proyecto; Sabine Rieble-Aubourg; Carlos Gargiulo y Claudia Cox (SCL/EDU); Javier Jiménez (LEG/SGO); y Janet Quarrie (CCB/CJA).

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, problema abordado y justificación	1
1.	Proyecto de apoyo a la educación primaria	1
2.	La educación en Jamaica	3
3.	Participación a largo plazo del Banco en la educación y en el Plan de Transformación Educativa	4
4.	Necesidad de financiamiento suplementario para el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria	5
B.	Objetivo, componentes y costos	6
1.	Objetivo	6
2.	Fondos suplementarios para el Componente 3	7
3.	Costo del proyecto	8
C.	Principales indicadores de resultados	9
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	9
A.	Instrumentos de financiamiento	9
B.	Riesgos y salvaguardias socioambientales	10
C.	Riesgo fiduciario	10
D.	Otros temas y riesgos fundamentales	11
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN	13
A.	Resumen de mecanismos de ejecución	13
B.	Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados	13

ANEXOS	
Anexo I	Marco de resultados

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS
REQUERIDOS
1. POA http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1733779
2. Estrategia Ambiental y Social http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1732214
3. Seguimiento y evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1734793
4. Formulario de Análisis de Salvaguardias para la Clasificación de Proyectos (SSF) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1775401
OPCIONALES
1. Resumen de costos de ambos préstamos (1264/OC-JA y JA-L1021) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1734732
2. Costos de las escuelas y financiamiento, por fuente http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1734381
3. Número de maestros y alumnos por préstamo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1733842
4. Organismo regional de educación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1734563

SIGLAS Y ABREVIATURAS

OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PESP	Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria

RESUMEN DEL PROYECTO

JAMAICA SUPLEMENTO AL PROYECTO DE APOYO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA (JA-L1021)

Términos y condiciones financieras			
Prestatario: Gobierno de Jamaica Organismo ejecutor: Ministerio de Educación y Cultura		Plazo de amortización:	25 años
		Período de gracia:	2 años
		Período de desembolso:	2 años
Fuente	Monto	Inspección y vigilancia:	*
BID (Capital Ordinario)	US\$14 millones	Tasa de interés:	Por determinar
Aporte local	-	Comisión de crédito:	*
Total	US\$ 14 millones	Moneda:	US\$ Facilidad Unimonetaria
Esquema del proyecto			
Objetivo y descripción del proyecto: El Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria ([PESP] - Préstamo 1264/OC-JA), cuyo objetivo es mejorar la calidad y eficiencia del sistema de educación primaria, ha sido organizado en tres Componentes articulados: (i) Componente 1. Asegurar la calidad para mejorar el rendimiento educativo y la equidad; (ii) Componente 2. Desarrollo institucional para mejorar la gestión y la eficiencia del sector; y (iii) Componente 3. Obras civiles para la construcción, ampliación y mantenimiento de escuelas. Con el Componente 3, el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria se propone seguir incrementando el número de plazas para alumnos mediante el reemplazo, la ampliación y la construcción de escuelas. Como resultado de este Componente se prevé que estas escuelas cumplan con las normas de calidad e influyan positivamente en los logros de los alumnos. Ante el incremento considerable de los costos y a fin de poder completar todas las actividades previstas en el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria, en agosto de 2008 el Gobierno de Jamaica solicitó US\$14 millones adicionales para llevar a cabo las actividades planificadas del Componente de obras civiles (Componente 3). El préstamo suplementario propuesto servirá para este fin, al permitir realizar las obras civiles en ocho de las doce escuelas beneficiarias. Los recursos adicionales asegurarán la realización de todas las obras previstas en el Componente y, por ende, asegurarán el logro de los objetivos del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria.			
Excepciones a políticas del Banco: Ninguna.			
El proyecto califica como: SEQ [X] PTI [X] Sector [X] Geográfica [] % de beneficiarios []			

* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos sobre los préstamos del Capital Ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

1. Proyecto de apoyo a la educación primaria

- 1.1 En septiembre de 2000, el Directorio Ejecutivo aprobó el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria ([PESP] original - Préstamo 1264/OC-JA) por un total de US\$39,5 millones, de los cuales US\$31,5 millones son recursos del Banco. Después de una cancelación parcial de US\$2,5 millones en 2004, el presupuesto original se sometió a revisión, pasando a US\$36,3 millones, de los cuales US\$29 millones correspondían al préstamo del Banco. El plazo original de desembolso del proyecto era de cuatro años pero se extendió 36 meses, hasta la actual fecha final de desembolso del 22 de diciembre de 2008.
- 1.2 El objetivo del proyecto, cuyo organismo ejecutor es el Ministerio de Educación y Cultura, es mejorar la calidad y eficiencia del sistema de educación primaria, y ha sido organizado en tres Componentes articulados: (i) Componente 1. Asegurar la calidad para mejorar el rendimiento educativo y la equidad; (ii) Componente 2. Desarrollo institucional para mejorar la gestión y la eficiencia del sector; y (iii) Componente 3. Obras civiles para la construcción, ampliación y mantenimiento de escuelas.
- 1.3 Con el Componente 3 del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria se persigue incrementar el número plazas para alumnos mediante la construcción, la ampliación y el reemplazo (parcial o total) de escuelas. El objetivo de este Componente es resolver los problemas de hacinamiento y acceso en partes del país que han experimentado un cambio demográfico en respuesta a lo que se percibe como oportunidades de empleo en centros urbanos y zonas de crecimiento turístico. Esta dinámica de población ha puesto a las instalaciones existentes de educación primaria bajo fuerte presión en estas zonas específicas del país, donde la capacidad se ha tornado insuficiente para atender la demanda. El proyecto inicial disponía de recursos para aproximadamente un total de 11 escuelas primarias y escuelas para todas las edades, entre ellas dos nuevas escuelas, tres escuelas a ser totalmente reemplazadas, dos a ser parcialmente reemplazadas y cuatro nuevas ampliaciones de escuelas existentes. Durante la fase de ejecución, el total de instituciones beneficiarias aumentó a 12 después de que se agregó una escuela a ser parcialmente reemplazada.
- 1.4 Ya se comprometieron todos los fondos del préstamo del Banco destinados a obras civiles (Componente 3, por US\$5,6 millones), y se prevé que para diciembre de 2008 el préstamo se habrá desembolsado en su totalidad. Aparte del Préstamo 1264/OC-JA del Banco, en 2001 la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) otorgó un préstamo (OPEC 831P) de US\$4 millones para obras civiles, que sustituyó parcialmente los recursos de contrapartida. Este financiamiento de la OPEP terminó de desembolsarse en julio de 2008. Por lo tanto, para fines del presente año se habrán gastado US\$9,6 millones en obras civiles para escuelas. Para esa fecha se habrán agotado los recursos de préstamo, y se habrán

terminado las obras de cinco escuelas, cinco estarán en curso y dos quedarán por terminar. Sin embargo, el proceso de adquisiciones ya concluyó, fue aprobado por el Banco y está siendo revisado por el Gobierno de Jamaica. La firma del contrato se prevé para antes de que se termine de desembolsar el Préstamo 1264/OC-JA.

- 1.5 Según los resultados de las revisiones anuales de 2007 y 2008, en comparación con el Componente 3, los Componentes 1 y 2 han arrojado productos importantes que apoyan el proceso de transformación educativa (véase el párrafo 1.8). Los productos principales del Componente 1 son (i) generalización y aplicación del plan revisado de estudios para la educación primaria¹; (ii) producción de un manual para múltiples grados; (iii) formulación de una intervención de alfabetización integrada 123 que se está implementando en todo el país; (iv) actualización de las aptitudes de docentes de escuelas normales y evaluación para la racionalización de escuelas normales; (v) creación del perfil de aprendizaje individual en el grado 1; (vi) lectores suplementarios; (vii) modernización de escuelas de demostración; y (viii) terminación del plan estratégico para la comisión terciaria y estrategias continuas de evaluación y alineación de las pruebas de grados 3 y 6. Los productos principales del Componente 2 son (i) materiales y capacitación para la formación de equipos de gestión de las escuelas; (ii) subsidios de incentivo en efectivo para que los grupos escolares beneficiarios diseñen y apliquen programas de mejoramiento escolar (escuelas faro); y (iii) capacitación sobre mantenimiento basado en las escuelas. El préstamo 1264/OC-JA se encuentra en su fase final de ejecución, y la integración transversal de sus productos será decisiva para la sostenibilidad de los resultados obtenidos. En virtud de su proceso de transformación educativa, el Gobierno de Jamaica está obligado a implementar cambios en el sector de la educación durante la siguiente década, lo cual constituye un contexto favorable para la sostenibilidad de los resultados del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria.
- 1.6 La evaluación intermedia resumida que se llevó a cabo en 2004 concluyó que el Componente 1 del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria se planificó debidamente, focalizándose en el cambio de paradigma de la enseñanza centrada en el maestro al aprendizaje centrado en el alumno, y en brindar una combinación adecuada de un nuevo enfoque de alfabetización, materiales didácticos y evaluación educativa. La evaluación final ya está en proceso y dará cuenta cabal de los resultados en diciembre de 2008, a más tardar. De acuerdo con el Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto (ISDP), muchos de los productos previstos de los Componentes 1 y 2 ya se obtuvieron o se lograrán hacia el final del proyecto. En algunos casos, los indicadores o resultados preliminares, tales como el porcentaje de (i) maestros que usan el nuevo plan de estudios y las prácticas recomendadas, (ii) maestros que aplican el sistema de evaluación continua, y (iii) tutores de escuelas normales capacitados a nivel de postgrado, señalan que los productos obtenidos han superado los previstos.

¹ Elaborado en el contexto del segundo Programa de Mejora de la Educación Primaria (PEIP II), proyecto financiado por el BID.

2. La educación en Jamaica

- 1.7 Hace tiempo que Jamaica reconoce la importancia de la educación para el desarrollo económico y ha hecho asignaciones presupuestarias relativamente altas (5,4% del producto interno bruto) para este sector, con lo que ha logrado una educación casi universal a nivel preescolar, primario (grados 1 a 6) y secundario básico (grados 7 a 9). Por otra parte, el acceso a los grados secundarios superiores (9 a 12) aún es limitado, ya que apenas alrededor del 77% de la población elegible está matriculada. Si bien ha habido avances en la ampliación del acceso en general, persisten problemas de calidad. En los exámenes del grado 11 del Consejo Examinador del Caribe, los estudiantes jamaquinos no han obtenido resultados satisfactorios en materias seleccionadas, especialmente las básicas: inglés y matemáticas². Más aún, si bien los resultados de las evaluaciones de alfabetización en las escuelas primarias indican que cada vez más estudiantes tienen dominio del examen correspondiente al grado 4, las cifras obtenidas (64%, 65% y 71% en 2006, 2007 y 2008, respectivamente) son inferiores a la meta del Ministerio de Educación y Cultura, que es el 85%. Detrás de los indicadores de inscripción se oculta una alta tasa de absentismo estudiantil, pues la asistencia escolar ha disminuido hasta el 50% en escuelas seleccionadas³. Las escuelas de múltiples grados dificultan la tarea de los maestros ya que tienen que enseñar a niños de distintos grados⁴.
- 1.8 **Transformación educativa.** Consciente del desafío que plantea el sector de educación, en febrero de 2004 el Primer Ministro de Jamaica designó a un Grupo de Trabajo para la Reforma Educativa, compuesto por 14 miembros, con la misión de preparar y presentar un plan de acción congruente con la visión de un sistema educativo de nivel mundial. Siete meses después, el grupo presentó un informe que incluyó una revisión del estado de la educación, recomendaciones de cambios y metas de rendimiento definidas para el sector educativo proyectadas al año 2015. Desde entonces el país inició un proceso de transformación educativa con el objetivo principal de mejorar la gobernanza y crear un modelo de gestión caracterizado por la descentralización y mayor autonomía de las escuelas, la subcontratación de algunas funciones técnicas con organismos especializados, la provisión de insumos de calidad, y una mayor rendición de cuentas en todo el sistema.
- 1.9 **Capacidad y estado de la planta física.** En su informe, el Grupo de Trabajo para la Reforma Educativa comentó sobre el estado y la capacidad de la planta física. Si bien reconoció que el nivel de inscripción entre la educación preescolar y la educación secundaria básica es alto, también apunta que la calidad del espacio es

² Es importante señalar que en 2007/2008 el Ministerio de Educación y Cultura introdujo un perfil de aprendizaje del grado 1 a fin de identificar las necesidades específicas de los alumnos que inician ese grado. Este instrumento ya se está aplicando en todo el sistema.

³ El proyecto de cooperación técnica del BID con el Ministerio de Educación y Cultura, ATN/JF-9951-JA, aborda este asunto.

⁴ Bajo los auspicios del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria, se preparó e implementó un manual para escuelas de múltiples grados que aborda las dificultades específicas de estas escuelas y sus maestros.

deficiente e inferior a la norma. El sistema de turnos, cuyo propósito es mitigar a corto plazo el problema de capacidad, ha reducido el tiempo de contacto de enseñanza (4,5 horas diarias frente a 5,5 en las escuelas de jornada completa) y el tiempo destinado a actividades extracurriculares. En muchas escuelas son inadecuadas las salas de profesores, el espacio para oficinas administrativas y servicios médicos, y las instalaciones para personas con discapacidades físicas. En varias escuelas son igualmente inadecuadas las instalaciones sanitarias, de ventilación, iluminación y suministro de agua. El grupo de trabajo recomendó las siguientes medidas con respecto a la capacidad física: (i) determinar el espacio adicional necesario; (ii) rehabilitar y mejorar las escuelas de acuerdo con normas internacionales; (iii) racionalizar la capacidad de las escuelas primarias; y (iv) construir escuelas para satisfacer la demanda de espacio.

- 1.10 Dada la gran correlación que existe entre un entorno propicio para el aprendizaje y los logros del estudiante, la inversión en rehabilitación, ampliación y construcción de escuelas se considera esencial para mejorar la calidad de la educación. Aunque una política clara del Ministerio de Educación y Cultura es eliminar el sistema de turnos escolares y aumentar el número de horas de contacto con los estudiantes, algunas escuelas siguen funcionando con doble turno y para ello necesitan espacios adicionales. Por consiguiente, la provisión de una planta física adecuada, con espacio suficiente y de calidad para evitar el hacinamiento y crear un entorno que propicie el aprendizaje es un tema importante que requerirá inversiones por parte del Gobierno de Jamaica.

3. Participación a largo plazo del Banco en la educación y en el Plan de Transformación Educativa

- 1.11 En septiembre de 1999, el Banco autorizó el desembolso final del Programa de Mejoramiento de la Educación Primaria, Fase II (PEIP II)⁵, la segunda de las dos inversiones del Banco con énfasis en la educación primaria, que se aprobó en 1992. En virtud de este programa, 18 escuelas primarias fueron ampliadas y acondicionadas, y se reemplazaron ocho escuelas primarias en precario estado. Dentro del contexto de la educación y la capacitación, el Banco también financió una donación de US\$1 millón a la Fundación de Educación en Computadoras de Jamaica (ATN/MH-4849-JA) para introducir la instrucción asistida por computadoras en 20 escuelas primarias rurales; una donación de US\$324.000 (ATN/SF-5629-JA) para establecer un banco de datos de investigación a efectos de determinar la situación de desarrollo de niños jamaíquinos que ingresan a la escuela primaria; y US\$10 millones para el Fondo de Inversión Social de Jamaica (1005/OC-JA) para el desarrollo de comunidades pobres, incluida la rehabilitación de escuelas.
- 1.12 En 2007 el gobierno solicitó al Banco ayuda para la ejecución de su Plan de Transformación Educativa mediante un préstamo programático en apoyo de reformas de política, consistente en tres operaciones a lo largo de cuatro años.

⁵ Préstamos 697/OC-JA y 586/OP-JA por US\$38,6 millones.

Teniendo en cuenta las diversas necesidades, se propone el siguiente esquema: (i) un primer préstamo de US\$30 millones en 2008; (ii) un segundo préstamo de US\$30 millones en 2010, que sería una operación híbrida (PBL y préstamo de inversión); y (iii) un tercer préstamo (PBL) de US\$30 millones en 2012. Se prevé que la primera operación de este préstamo programático se aprobará en diciembre de 2008. La renovación de la planta escolar es un elemento fundamental del nuevo Plan de Transformación Educativa que se atenderá también con la segunda operación del préstamo programático en 2010.

4. Necesidad de financiamiento suplementario para el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria

- 1.13 La insuficiencia del financiamiento para obras civiles contemplado en el Préstamo 1264/OC-JA se debió a efectos inflacionarios combinados a raíz de las fluctuaciones de los precios de mano de obra, equipos y materiales. Estos costos aumentaron sustancialmente en los seis años que demoró el inicio de obras, a raíz de la falta de recursos del proyecto por restricciones fiscales. Las asignaciones presupuestarias del Gobierno de Jamaica para los proyectos apoyados por el BID estuvieron muy por debajo de lo que se necesitaba para un ritmo normal de ejecución, con la consiguiente demora en la implementación. Las actividades de los Componentes 1 y 2 del Préstamo 1264/OC-JA se vieron menos afectadas por este problema, ya que se lograron muchos avances recurriendo a la capacidad interna (véase el párrafo 1.5). En cambio, las actividades de obras civiles fueron las más afectadas por la limitación en los recursos presupuestarios.
- 1.14 Como indica el Cuadro I-1, de las doce escuelas beneficiarias de obras civiles, los fondos de los dos préstamos, el 1264/OC-JA del BID y el 831P de la OPEP, permitirán terminar cinco escuelas y llevar a cabo obras parciales en otras cinco, quedando por iniciar dos de las escuelas previstas⁶. Considerando los incrementos en los costos de construcción, se estima que el costo total de las obras se cifra en US\$23,5 millones en vez de US\$10,5 millones, lo que significa una diferencia aproximada de US\$14 millones entre los recursos disponibles y el costo. Este aumento es coherente con los precios reales de mano de obra, equipos y materiales en el sector.⁷

⁶ Véase Cuadro de costos de las escuelas por fuente de financiamiento.

⁷ El nuevo costo se basa en un informe de ingenieros de fecha 27 de agosto de 2008, redactado por el Ministerio de Educación y Cultura, que se presentó oficialmente al Ministerio de Finanzas el 23 de septiembre de 2008 y se sometió a la revisión de un ingeniero de COF/CJA.

Cuadro I-1
Porcentaje de terminación de obras con los préstamos 1264/OC-JA y OPEC 831P

Nombre de la escuela	Tipo de intervención	Porcentaje de terminación de obras con los préstamos 1264/OC-JA y OPEC 831P
<i>Christiana Leased</i>	Ampliación	100%
<i>Gordon town All Age</i> ⁸	Reemplazo parcial	100%
<i>Bromley Primary</i>	Reemplazo total (nuevo emplazamiento)	100%
<i>Guys Hill Primary</i>	Ampliación	100%
<i>Hellshire Primary</i>	Nueva escuela	0%
<i>Mayfield All Age</i>	Ampliación	100%
<i>Chester Castle All Age</i>	Ampliación	60%
<i>Fruitfull Vale All Age</i>	Reemplazo total (nuevo emplazamiento)	55%
<i>Mansfield Primary</i>	Nueva escuela	44%
<i>Lucea Primary</i>	Ampliación	10%
<i>Red Hills Primary</i>	Reemplazo parcial	0%
<i>Sheffield All Age</i>	Reemplazo total (nuevo emplazamiento)	60%

- 1.15 Conforme a la política del Banco “Aumento del financiamiento por sobrecostos de las operaciones en ejecución” (documento GN-2329), la solicitud cumple con las condiciones para recibir financiamiento suplementario por cuanto (i) se presentó durante el plazo de desembolso establecido vigente; (ii) el proyecto está avanzando satisfactoriamente en los componentes en los que no se han tenido sobrecostos o para los que se han aplicado soluciones internas (véase el párrafo 1.5); (iii) los sobrecostos se deben a circunstancias extraordinarias fuera del control del prestatario, a saber: insuficiencia de recursos del proyecto por restricciones fiscales y aumento en el precio de los materiales, los equipos y la mano de obra en toda la región; (iv) la reducción del número de escuelas que cubre el proyecto podría poner en riesgo el logro de los objetivos del proyecto; (v) el financiamiento adicional permitirá alcanzar los objetivos del programa; (vi) actualmente el Gobierno de Jamaica enfrenta un serio déficit de ingresos que dificultaría en gran medida la terminación de las obras sin la asistencia del Banco; (vii) el prestatario, basándose en los parámetros de financiamiento de país vigentes, ha solicitado al Banco financiar los sobrecostos sin aumentar los fondos de contrapartida originales; y (viii) el país está al día en sus pagos al Banco.
- 1.16 Al brindar los recursos adicionales necesarios para la terminación de las obras civiles en siete escuelas, el financiamiento suplementario propuesto hará posible la ejecución del programa tal como se planificó originalmente y el logro de sus objetivos.

B. Objetivo, componentes y costos

1. Objetivo

- 1.17 El objetivo del programa sigue siendo el mismo: mejorar la calidad y eficiencia del sistema de educación primaria y el correspondiente acceso. Ante el considerable

⁸ Gordon Town All Ages ya está 100% terminada conforme al contrato, pero se harán obras adicionales.

incremento de los costos, la finalidad del préstamo suplementario propuesto es proporcionar financiamiento adicional para realizar las actividades ya planificadas del componente de obras civiles (Componente 3). Para poder completar todas las actividades previstas en relación con el Préstamo 1264/OC-JA, en 2008 el Gobierno de Jamaica solicitó US\$14 millones más para llevar a cabo o completar todas las obras civiles pendientes. Estos fondos suplementarios están destinados a siete escuelas (y a la realización de obras menores adicionales en una escuela ya terminada con recursos del Préstamo 1264/OC-JA, *Gordon Town All Ages*). El proyecto seguirá procurando incrementar el número de plazas para alumnos mediante el reemplazo, la ampliación y la construcción de escuelas. Como resultado se prevé que estas escuelas cumplan con las normas de calidad e influyan positivamente en los logros de los alumnos hacia el final del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria. Los recursos adicionales asegurarán la finalización de todas las acciones previstas en el Componente 3 y, por ende, el logro de los objetivos del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria.

2. Fondos suplementarios para el Componente 3

- 1.18 A raíz del aumento en los costos del Componente 3 del Préstamo 1264/OC-JA, los fondos aprobados son insuficientes para financiar todas las actividades necesarias para la consecución de los objetivos del programa. Los fondos suplementarios contemplados en esta operación permitirán continuar y terminar las obras civiles en siete escuelas. El Banco ya emitió su no objeción a que el financiamiento suplementario se utilice para completar esas siete escuelas.
- 1.19 Las escuelas que se **reemplacen** sustituirán edificios existentes que ya no se pueden reparar debido a una construcción inadecuada, defectos estructurales, deterioro u otros problemas, como la falta de espacio para su ampliación. Las escuelas **ampliadas** se ubican en instalaciones existentes que están gravemente hacinadas. Todas las ampliaciones se llevarán a cabo en emplazamientos con terreno adecuado para la ampliación. Además de las 1.155 plazas para estudiantes que se generaron con las obras realizadas en las primeras cinco escuelas financiadas con el Préstamo 1264/OC-JA, el préstamo suplementario (JA-L1021) creará 1.890 plazas estudiantiles mediante el reemplazo (parcial o total) y la ampliación de escuelas existentes, que incrementarán su capacidad en un 50%. También se construirán dos **nuevas** escuelas, que se traducirán en otras 1.365 plazas para estudiantes. Así, los fondos suplementarios generarán un total de 3.255 plazas⁹.
- 1.20 Todos los emplazamientos se seleccionaron de acuerdo con las necesidades y los siguientes criterios, entre otros: el alivio de la falta de espacios, definida con base en un porcentaje mínimo de superpoblación por encima de la media regional; la ubicación de escuelas en zonas económicamente deprimidas; y la demostración de necesidades insatisfechas mediante análisis de captación, incluidos los criterios de acceso e inscripción. Todas las obras de construcción se realizarán de acuerdo con las normas establecidas por el gobierno y se someterán a la inspección de técnicos

⁹ Aumento de la capacidad por préstamo.

calificados, teniendo en cuenta los requisitos del Banco. Esas inspecciones se completarán como paso previo a la aceptación del edificio por parte de las autoridades educativas.

- 1.21 Las actividades del Componente 3 en las cinco escuelas en proceso de reemplazo (total o parcial) o ampliación abordarán el problema del hacinamiento escolar. Según cifras del Ministerio de Educación y Cultura, la capacidad real de estas escuelas¹⁰ es de 2.015 plazas para estudiantes, mientras que la inscripción actual es de 3.089 estudiantes; por lo tanto, estas escuelas están superando su capacidad estándar en un 50%¹¹. Las obras de construcción previstas incrementarán la capacidad de estas cinco escuelas a 3.095 plazas estudiantiles, con lo que la capacidad aumentará en más de un 90%. Esto no sólo proporcionará espacio suficiente para los estudiantes inscritos, sino que además permitirá cubrir necesidades insatisfechas¹². La incorporación de dos nuevas escuelas creará 1.365 plazas que ayudarán a resolver el problema del doble turno en escuelas aledañas y a cubrir necesidades insatisfechas. Además del acceso y el hacinamiento, el Componente 3 abordará el problema de la calidad deficiente e inferior a la norma mencionado en el informe del grupo de trabajo. Con el financiamiento suplementario se creará un total de 5.270 plazas para estudiantes en instalaciones de buena calidad.
- 1.22 En resumen, con estos fondos suplementarios el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria generará, en un año determinado, un total de 8.015 plazas estudiantiles¹³, en instalaciones de buena calidad y en un entorno propicio para el aprendizaje.
- 1.23 El Ministerio de Educación y Cultura contratará más maestros, particularmente en el caso de nuevas escuelas para las cuales necesitará más de 45 maestros.

3. Costo del proyecto

- 1.24 El financiamiento suplementario propuesto consiste en un préstamo por un máximo de US\$14 millones destinado exclusivamente al Componente 3. Este monto bastará para completar todas las escuelas restantes, lo cual incluye las obras necesarias a precios reales de mano de obra, materiales y equipos en el sector.

¹⁰ La capacidad de una escuela es el número de alumnos que puede recibir enseñanza en esa escuela sin menoscabo de la calidad de la educación. Esto lo determina el Ministerio de Educación y Cultura asignando un número determinado de plazas estudiantiles a cada tipo de aula. En el caso de las escuelas primarias, la norma en Jamaica es 35 estudiantes por aula.

¹¹ La relación de maestro/alumno en las siete escuelas beneficiarias es de 1:28, mientras que la norma nacional es de 1:35. En estos casos, el hacinamiento escolar no se traduce en una relación alta de maestro/alumnos sino en una tasa de ocupación alta de las escuelas.

¹² Con una tasa de inscripción neta del 95% en 2006, Jamaica ha logrado una educación primaria casi universal, por lo que la ampliación del acceso no representa un problema importante. Sin embargo, uno de los criterios de selección de escuelas para el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria es la necesidad insatisfecha, en función de análisis de captación. En consecuencia, las escuelas beneficiarias están abordando el tema de la demanda insatisfecha, si bien no constituye un problema importante.

¹³ Aquí no se tiene en cuenta a alumnos de escuelas aledañas donde se ha eliminado el sistema de turnos en razón del incremento de plazas estudiantiles en la comunidad.

- 1.25 El Cuadro I-2 ilustra la aplicación de los fondos suplementarios en las escuelas restantes, de acuerdo con las categorías presupuestarias establecidas para el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria.

Cuadro I-2
Cuadro sintético de costos (US\$ millones)

Categorías de inversiones	Costo total	Préstamo (1264/OC-JA)	OPEC 831P	Préstamo suplementario JA-L1021
Reemplazo parcial de escuelas	5,60	0,30	1,60	3,60
Reemplazo total de escuelas	4,80	1,00	0,70	2,70
Nuevas escuelas	5,10	1,50	0,00	4,10
Ampliación de escuelas existentes	6,50	1,80	1,70	3,00
Gestión y auditoría del proyecto	1,60	1,00	0,00	0,60
Total	23,60	5,60	4,00	14,00

C. Principales indicadores de resultados

- 1.26 El aumento de capacidad al que darán lugar los fondos suplementarios se traducirá en un total de 5.270 plazas en las siete escuelas beneficiarias. Con esto se abordará el tema de la calidad de la educación, al crear un entorno propicio para el aprendizaje mediante (i) mejores aulas y condiciones físicas generales en las escuelas; (ii) reducción en el nivel de hacinamiento en las escuelas beneficiarias o en escuelas cercanas a las nuevas escuelas en construcción; y (iii) mayor tiempo de contacto a raíz de la eliminación del doble turno en escuelas aledañas a las nuevas. Asimismo, el incremento en la capacidad permitirá ampliar el acceso a la educación primaria puesto que no sólo generará plazas de calidad en escuelas que están rebasando su capacidad, sino que creará nuevas plazas netas que cubrirán la demanda insatisfecha.
- 1.27 El indicador clave que se propone para evaluar los productos de este préstamo destinado exclusivamente a infraestructura escolar es el número de plazas estudiantiles. Los indicadores de resultados serán la tasa de ocupación (relación de estudiantes/plazas)¹⁴ en las escuelas beneficiarias y la eliminación del sistema de turnos en escuelas cercanas a las nuevas escuelas en construcción.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 El Banco otorgará financiamiento en forma de un préstamo de inversión destinado a cubrir el costo total del proyecto con cargo al capital ordinario de la institución. Los recursos del préstamo suplementario se gestionarán en una cuenta bancaria separada, abierta exclusivamente para este fin. El monto máximo del préstamo será

¹⁴ Este indicador se basa en el número de estudiantes por plazas disponibles en una escuela. Se usa para mostrar cuántas plazas estudiantiles están tomadas en una escuela.

de US\$14 millones. El período de desembolso previsto es de dos años. El Cuadro II-1 muestra el calendario tentativo de desembolsos.

Cuadro II-1
Calendario tentativo de desembolsos (US\$ millones)

Fuentes	Año 1	Año 2
BID	10	4

- 2.2 De conformidad con la política operativa “Reconocimiento de gastos, financiamiento retroactivo y contratación anticipada” (OP-504), el Banco proporcionará financiamiento retroactivo por un máximo de US\$3 millones para la ejecución de actividades relacionadas con el préstamo suplementario a partir del 24 de septiembre de 2008 hasta la fecha de aprobación. Al amparo del Contrato de Préstamo 1264/OC-JA, el Banco dio su no objeción al proceso de adquisiciones en su totalidad y a la elegibilidad técnica de las actividades propuestas que se financiarán con cargo al préstamo suplementario (JA-L1021), con lo que estos gastos son elegibles pues cumplen con los requisitos técnicos y de adquisiciones del BID.

B. Riesgos y salvaguardias socioambientales

- 2.3 Desde el punto de vista de las salvaguardias ambientales y sociales, el proyecto está clasificado en la Categoría “C”. Es posible que los impactos socioambientales netos sean positivos en las comunidades que se beneficiarán de escuelas nuevas o más grandes y, por tanto, de una tasa de ocupación inferior y buenas condiciones físicas, que son más conducentes al mejoramiento de los resultados de aprendizaje. Habida cuenta que se trata de un financiamiento suplementario para una operación existente, se prevé que dependa de las evaluaciones y adquisiciones del proyecto en ejecución.
- 2.4 Los fondos suplementarios apoyarán la construcción o reparación de siete de las doce escuelas beneficiarias¹⁵, de las cuales cinco se terminaron con recursos del Préstamo 1264/OC-JA y cuatro se ubican en sitios nuevos. Los emplazamientos, los planos y las obras de las doce escuelas ya fueron aprobados por el Banco en el contexto del Préstamo 1264/OC-JA y cumplen con las leyes nacionales de planificación y medio ambiente (para mayor información, véase Estrategia Ambiental y Social). Por lo tanto, no se espera ningún impacto social o ambiental negativo importante relacionado con este programa.

C. Riesgo fiduciario

- 2.5 Puesto que se trata de un financiamiento suplementario para una operación existente, se prevé que dependa del mecanismo de adquisiciones establecido en el Préstamo 1264/OC-JA. De hecho, la selección y contratación de las obras civiles

¹⁵ Además de obras menores adicionales en *Gordon Town All Ages*.

para todas las escuelas se han ceñido a las políticas del Banco, el cual manifestó su no objeción al amparo del Préstamo 1264/OC-JA (véase el párrafo 1.4). En esta operación no se harán adquisiciones; simplemente posibilitará el pago de contratos ya aprobados. Por ello no se preparó un plan de adquisiciones.

- 2.6 Las adquisiciones para el proyecto propuesto se realizaron de conformidad con las *Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo* (documento GN-2349-7) de julio de 2006, las *Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo* (documento GN-2350-7) de julio de 2006, y las disposiciones del contrato de préstamo y el plan de adquisiciones.
- 2.7 **Auditorías.** La unidad coordinadora del proyecto será responsable de contratar a un auditor externo y de presentar al Banco los estados financieros anuales del programa, auditados por una empresa de auditores independientes aceptada por el Banco para el Préstamo 1264/OC-JA, dentro de los 120 días siguientes a la fecha de cierre de cada ejercicio fiscal, así los estados financieros definitivos a ser presentados dentro de los 120 días siguientes a la fecha del último desembolso. Los costos de auditoría se financiarán con recursos del préstamo.

D. Otros temas y riesgos fundamentales

- 2.8 **Requisitos de mantenimiento escolar del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria.** Según el documento original, antes de que se produjera el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria los recursos presupuestarios del Ministerio de Educación y Cultura para el mantenimiento esencial de la infraestructura escolar eran inadecuados para atender las necesidades del sistema, por lo que muchas escuelas estaban en condiciones ruinosas. Aunque el sector educativo de Jamaica tradicionalmente se ha beneficiado de niveles relativamente altos de participación comunitaria en el mantenimiento rutinario y en las reparaciones menores de edificios escolares, así como de contribuciones del sector privado y de programas públicos tales como el Fondo de Inversión Social de Jamaica (JSIF), todo ello ha sido pequeño y esporádico en relación con las necesidades. El documento de proyecto del Préstamo 1264/OC-JA señala varias veces que en la actualidad el mantenimiento continuo y preventivo es prácticamente inexistente, y que sólo se realizan el mantenimiento rutinario de menor escala (en su mayor parte suministrado por la comunidad) y algunas reparaciones de emergencia con las asignaciones presupuestarias del Ministerio de Educación y Cultura. Es por ello que en el contrato se préstamo se incluyó una cláusula de condiciones especiales (4.02) sobre mantenimiento. Del ejercicio fiscal 1989/1990 al ejercicio fiscal 1997/1998, la asignación presupuestaria para mantenimiento de escuelas primarias tuvo un promedio aproximado de sólo US\$1,75 millón por año, destinado a cubrir todo el mantenimiento importante de edificios y equipos, así como las reparaciones y los reemplazos en toda la planta de escuelas primarias. Esta asignación aumentó a un promedio de US\$9 millones en 1998/1999 y 1999/2000, cuando estuvieron disponibles los recursos de la Iniciativa de Deuda de la Mancomunidad (CDI) para este fin. En este nivel, la asignación total para mantenimiento se aproximó al

mínimo anual de US\$10 millones identificado en el estudio de infraestructura preparatorio del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria, que se consideraba el monto de recursos financieros necesario para atender los requisitos básicos de mantenimiento del subsector en 2000. Esta conclusión se refleja en la cláusula sobre mantenimiento (4.02) del contrato de préstamo, que obliga al Gobierno de Jamaica a presentar al Banco en las revisiones anuales sus asignaciones presupuestarias para mantenimiento de escuelas primarias, de manera que lleguen gradualmente a un monto anual equivalente a los US\$10 millones requeridos. Otras disposiciones de la sección 4.02 exigen el mantenimiento adecuado de las obras y los equipos de conformidad con normas generalmente aceptadas, al igual que la presentación de informes anuales de mantenimiento que incluyan mantenimiento preventivo y reparaciones de equipos nuevos. Los informes anuales de mantenimiento presentados por el Ministerio de Educación y Cultura al Banco en relación con el Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria indican que en los ejercicios fiscales 2005/2006, 2006/2007 y 2007/2008 las asignaciones para el mantenimiento de escuelas primarias ascendieron a US\$10,5 millones, US\$12,7 millones y US\$13,8 millones, respectivamente. En el ejercicio fiscal 2008/2009, las asignaciones para el mantenimiento de escuelas primarias y sus equipos ascienden a US\$14,4 millones.

- 2.9 Si bien se han incrementado las asignaciones para el mantenimiento de escuelas primarias, la cláusula 4.02 del Contrato de Préstamo 1264/OC-JA se ha cumplido sólo en parte. No se han observado los apartados (iv) y (v) de su inciso (a) relativos a la transferencia del mantenimiento continuo de escuelas a las juntas escolares locales y a la creación de una partida individual para cada escuela en el presupuesto del programa de mantenimiento anual interno del Ministerio de Educación y Cultura, debido a que no son congruentes con las prácticas y la estrategia de reforma actuales del ministerio. Cabe notar que el organismo ejecutor y el Banco acordaron modificar estas condiciones contractuales, y ya se dio inicio al procedimiento correspondiente.
- 2.10 No obstante, en los últimos años se empezaron a realizar actividades relacionadas con el mantenimiento de escuelas primarias. Se impartió capacitación sobre mantenimiento al 60% de los directores de las escuelas primarias beneficiarias del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria y se crearon comités de mantenimiento en cada una de ellas. También es importante señalar que con la transformación educativa las responsabilidades de mantenimiento serán transferidas a los organismos regionales de educación, que deberán supervisar la ejecución de los programas de construcción a cargo de la División Regional de Obras Civiles¹⁶.
- 2.11 **Requisitos de mantenimiento escolar del préstamo suplementario.** A la luz de las inversiones efectuadas a través del Proyecto de Apoyo a la Educación Primaria (US\$23,5 millones) en infraestructura escolar, y de las inversiones futuras en la renovación de la planta de escuelas (véase el párrafo 1.12) que se han previsto para

¹⁶ Nueva estructura organizacional, funciones de las divisiones y descripciones de puestos, julio de 2006.

la segunda operación posterior al PBL, el mantenimiento es un tema importante para la sostenibilidad. Para mitigar este riesgo, el contrato de préstamo suplementario exigirá que se sigan presentando informes sobre la asignación de recursos para el mantenimiento de escuelas, así como informes detallados sobre el mantenimiento de escuelas primarias.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de mecanismos de ejecución

- 3.1 La ejecución oportuna está garantizada puesto que ya comenzaron las obras de seis de las siete escuelas y se suscribió el contrato correspondiente a la escuela que aún no se ha iniciado. El Banco revisó el plan de obras de cada escuela y prevé que todas las obras podrán completarse dentro del plazo de desembolso de dos años.
- 3.2 La implementación de este financiamiento suplementario la hará el Ministerio de Educación y Cultura a través de los mecanismos existentes del Préstamo 1264/OC-JA), valiéndose de la unidad coordinadora del proyecto actual pero reducida al personal necesario para gestionar el Componente 3 únicamente. Considerando la experiencia adquirida en el proyecto, la unidad coordinadora se compondrá de un coordinador general, siete gerentes de contrato, un coordinador técnico, un ingeniero, dos asistentes administrativos, un contador, tres empleados y un conductor. La unidad coordinadora reducida continuará con (i) la implementación de un sistema de contabilidad para la gestión de las cuentas del proyecto; y (ii) el mantenimiento de registros financieros y contables adecuados de los recursos del proyecto y sistemas de control interno para verificar las transacciones, el suministro de la documentación necesaria para fines de verificación, y la facilitación de la preparación oportuna de los estados e informes financieros. Los registros financieros y contables se llevarán de tal manera que (i) los gastos del proyecto se contabilicen conforme al plan de cuentas aprobado por el Banco; y (ii) se incluya la información necesaria para identificar los bienes adquiridos, los servicios contratados y su uso.
- 3.3 La unidad coordinadora del proyecto tendrá las siguientes responsabilidades: (i) preparar y presentar al Banco los planes operativos anuales para obtener su no objeción; (ii) asegurar el logro de resultados mediante el seguimiento de los indicadores; (iii) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso y la justificación de los gastos correspondientes; (iv) preparar y presentar al Banco los estados de gastos anuales del proyecto, así como los informes semestrales sobre el Estado del Fondo Rotatorio; (v) preparar informes semestrales del proyecto; y (vi) mantener un sistema adecuado de archivo. La unidad coordinadora del proyecto utilizará el manual de operaciones / de ejecución vigente.

B. Resumen de mecanismos de seguimiento de resultados

- 3.4 La Unidad de Evaluación y Seguimiento del Programa del Ministerio de Educación y Cultura seguirá recopilando la información sobre el número de espacios

adicionales provistos y las tasas de inscripción en las escuelas beneficiarias. La unidad de servicios técnicos seguirá presentando a la unidad coordinadora del proyecto y a la Unidad de Evaluación y Seguimiento un informe mensual sobre el estado de las obras.

**SUPLEMENTO AL PROYECTO DE APOYO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA (PESP)
(JA-L1021)**

**MARCO DE RESULTADOS
MATRIZ DE INDICADORES**

Objetivo del proyecto	Mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación primaria				
Componente de obras civiles	Base	Año 1	Año 2	Meta	Comentarios
Productos					
Plazas para alumnos	2.015 ¹	2.420	5.270	5.270	
Número de escuelas con mejoras en la infraestructura y el entorno ambiente de aprendizaje	0	4 escuelas	7 escuelas	7 escuelas	El mejor entorno de aprendizaje se medirá por la existencia de nuevas aulas y salas de profesores, bibliotecas, salas de orientación, salas para artes escénicas y recintos para almacenamiento.
Resultados					
Tasa de ocupación: Relación de estudiantes/plazas	150%	100% en cuatro escuelas	100% en siete escuelas	100%	Número promedio de alumnos por plazas disponibles en una determinada escuela. Este indicador se basa en el número de alumnos por plazas disponibles. Sirve para mostrar cuántas de las plazas disponibles se encuentran ocupadas. Si el nivel de inscripción está por debajo de lo previsto, no se está aprovechando plenamente la capacidad de la escuela y el indicador será inferior a 100%. Si se supera el nivel de inscripción previsto, se está sobrepasando la capacidad y el indicador será superior a 100%. El valor de 100% indica paridad entre la capacidad de la escuela y el nivel de inscripción.
Existencia de un plan de mantenimiento en la escuela	n.d.	4 escuelas	7 escuelas	7 escuelas	

¹ La capacidad de la escuela no es lo mismo que su matrícula.

Componente de obras civiles	Base	Año 1	Año 2	Meta	Comentarios
Número de escuelas dentro de un radio de unas 3 millas alrededor de nuevas escuelas del PESP donde se ha eliminado el sistema de turnos	0	1	4	4	

- Notas:
1. La Matriz de Indicadores muestra los valores base, los valores previstos por año y los valores trazados como meta de cada indicador.
 2. Los productos y los resultados se presentan juntos a efecto de facilitar el seguimiento de los componentes de rendimiento.
 3. La columna de la derecha se puede usar para describir los productos y resultados, la selección del indicador y otras notas explicativas.
 4. En el anexo/sección de resultados, esta matriz se complementará con una explicación detallada de los acuerdos (responsabilidades institucionales, reglamentación operativa, términos de referencia, contratación de consultores, presupuestos, etc.), que indicará la metodología utilizada para recopilar, verificar y analizar los datos y presentarlos al Banco. También se describirán las fuentes de información, los valores de base y los valores establecidos como meta.