

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BOLIVIA

PROGRAMA DE REFORMA EDUCATIVA: SEGUNDA ETAPA

(BO-0178)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos Herrán, (RE1/SO1) Jefe de Equipo; Gustavo Cuadra (RE1/SO1), Cristina Price (LEG); Armando Godínez (COF/CBO), Jorge Bonadona (Consultor), Rodrigo Villarreal (Consultor) y Kenia Mendoza (RE1/SO1)

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Situación de contexto.....	1
B.	La educación básica en Bolivia	2
1.	Organización del sistema educativo	2
2.	La reforma educativa: avances y desafíos	3
3.	Lecciones aprendidas y desafíos pendientes.....	5
C.	Estrategia del Banco y justificación de la operación	9
1.	Consistencia de la operación con las estrategias del Banco y del país	9
2.	Relación con otros financiadores.....	9
3.	Racionalidad de la operación.....	10
II.	EL PROGRAMA	11
A.	Objetivos.....	11
B.	Descripción del programa.....	11
1.	Componente 1: apoyo a la gestión y descentralización del sistema educativo.....	12
2.	Componente 2: consolidación de la reforma curricular en el nivel primario.....	13
3.	Componente 3: fortalecimiento del sistema de formación docente inicial	15
C.	Costo y financiamiento del programa.....	17
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
A.	Esquema de ejecución.....	20
1.	Componente 1. Apoyo a la Gestión y descentralización del Sistema Educativo	20
2.	Componente 2. Consolidación de la reforma curricular en primaria.....	24
3.	Componente 3. Fortalecimiento del Sistema de Formación Docente.....	24
B.	Adquisiciones y contrataciones	27
C.	Calendario de desembolsos.....	28
D.	Auditoría externa	28
E.	Sistema de seguimiento y evaluación	30
F.	Condiciones previas.....	30

IV.	VIABILIDAD BENEFICIOS Y RIESGOS	32
A.	Viabilidad institucional.....	32
B.	Viabilidad socioeconómica.....	34
C.	Costos y sostenibilidad	36
D.	Rentabilidad social del programa	37
E.	Impacto social y ambiental	37
F.	Clasificación sobre equidad social y reducción de la pobreza.....	37
G.	Beneficios	38
H.	Riesgos.....	38

ANEXOS

ANEXO II-1	Marco Lógico e Indicadores de Resultados PRE II
ANEXO III-1	Calendario de Adquisiciones del Programa

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

Inglés:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

Español:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
CAP	Comité de Adquisiciones del Programa
CDP	Comité Directivo del Programa
CESI	Comité de Evaluación e Impacto Ambiental y Social
CO	Capital Ordinario
COP	Comité Operativo del Programa
CRA	Centros de Recursos de Aprendizaje
DAP	Dirección de Administración de Proyectos
DCB	Directrices Curriculares Básicas
DDC	Dirección de Desarrollo Curricular
DDD	Dirección de Desarrollo Docente
DDE	Dirección Departamental de Educación
DDI	Dirección Distrital de Educación
DGAA	Dirección General de Asuntos Administrativos
DGEIP	Dirección General de Educación Inicial y Primaria
DIDEI	Dirección de Desarrollo Institucional
DIE	Dirección de Información Educativa
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
FPS	Fondo de Inversión Productiva y Social
GM	Gobiernos Municipales
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
ICE	Incentivo Colectivo a las Escuelas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INS	Institutos Normales Superiores
MINEDU	Ministerio de Educación
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Política Nacional de Cofinanciamiento
PRE	Programa de Reforma Educativa
PROME	Proyecto Educativo Municipal
PTI	Proyecto Orientado a la Reducción de la Pobreza
RO	Reglamento Operativo
SEDUCA	Secretarías Departamentales de Educación
SEQ	Proyecto Orientado a la Equidad Social
SIE	Sistema de Información y Evaluación
SIMECAL	Sistema de Medición de la Calidad
TGN	Tesoro General de la Nación
TIR	Tasa Interna de Retorno
UDAPE	Unidad de Análisis de Política Económica
UEE	Unidad de Estadística Educativa
VEEA	Viceministerio de Educación Escolar y Alternativa



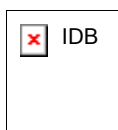
BOLIVIA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE MARZO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	3,150,490	
DESEMBOLSADO	2,570,371	81.6%
POR DESEMBOLSAR	580,120	18.4%
CANCELADO	240,916	7.6%
AMORTIZADO	1,066,381	33.8%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1,158,261	36.8%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,920,481	61.0%
OTROS FONDOS	71,748	2.3%
SALDO DE LA DEUDA	1,503,990	
CAPITAL ORDINARIO	445,210	29.6%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,051,373	69.9%
OTROS FONDOS	7,407	0.5%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	296,060	9.4%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	224,157	7.1%
ENERGÍA	560,632	17.8%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	755,918	24.0%
EDUCACIÓN	98,180	3.1%
SALUD Y SANEAMIENTO	382,363	12.1%
MEDIO AMBIENTE	45,162	1.4%
DESARROLLO URBANO	73,856	2.3%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	246,079	7.8%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	326,125	10.4%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	24,478	0.8%
PREINVERSIÓN Y OTROS	117,479	3.7%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Bolivia

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
BO0178	Reforma Educativa II	36.0	
BO0213	Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal	63.0	
BO0225	CT Apoyo al Programa Sostenibilidad	2.0	
BO0179	Programa de Apoyo Productivo Rural	10.0	
BO0216	Revitalización del Centro de La Paz	20.0	
BO0209	Apoyo Al Sector Justicia	5.0	
BO0221	Saneamiento de Tierras y Cadastro Legal	20.0	
BO0219	Sector Program to Support Competitiveness	35.0	
BO0220	Apoyo al Sistema de Competitividad	10.0	
Total - A : 9 Proyectos		201.0	
BO0200	Protección Geotécnica y Ambiental de la Carretera Cotapat-Santa Barbara	16.0	
Total - B : 1 Proyectos		16.0	
TOTAL 2003 : 10 Proyectos		217.0	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
BO0208	Programa Atención Malaria	6.0	
BO0210	Programa de Infraestructura Rural	10.0	
BO0224	Electrificación Rural	10.0	
BO0207	Programa Nacional de Transparencia	10.0	
BO0215	Mejoramiento del Transporte Público en el Area Metropolitana de La Paz	20.0	
Total - A : 5 Proyectos		56.0	
BO0202	Desarrollo Local Responsabilidad Fiscal Fase II	40.0	
BO0223	Programa Inversión Sistema Drenaje Municipio de La Paz	20.0	
BO0198	Apoyo Reforma de la Seguridad Social	10.0	
Total - B : 3 Proyectos		70.0	
TOTAL - 2004 : 8 Proyectos		126.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		0.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		343.0	

*** Proyectos del Sector Privado**



BOLIVIA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE MARZO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROVACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO *	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1997	7	301,600	233,264	77.34%
1997 - 1998	2	27,000	9,879	36.59%
1999 - 2000	8	189,300	46,027	24.31%
2001 - 2002	10	229,200	48,131	21.00%
2003	2	95,000	39,450	41.53%
<u>SECTOR PRIVADO</u>				
2001 - 2002	2	112,000	0	0.00%
TOTAL	31	\$954,100	\$376,751	39.49%

PROGRAMA DE REFORMA EDUCATIVA: SEGUNDA ETAPA**(BO-0178)****RESUMEN EJECUTIVO**

Prestatario y garante:	República de Bolivia		
Agencia ejecutora:	Ministerio de Educación (MINEDU), con la participación del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) como coejecutor (párrafo 3.1).		
Monto y fuente:	BID: (FOE)	US\$	36.000.000
	Contrapartida Local ¹ :	US\$	5.200.000
	Total:	US\$	41.200.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	40	Años
	Período de Gracia:	10	Años
	Desembolso:	4 Años	no inferior a 3 años
	Tasa de Interés:	1% período de gracia	2% período de amortización
	Inspección y vigilancia:	1	%
	Comisión de crédito:	0,5	%
Objetivos:	El objetivo del programa es consolidar el proceso de Reforma Educativa en los ocho grados de escolaridad básica obligatoria y profundizar las transformaciones institucionales iniciadas en el sistema educativo boliviano desde 1994. Específicamente, se pretende: (i) fortalecer la gestión del sistema educativo, tanto a nivel central como descentralizado, con énfasis en el nivel municipal y en las escuelas; (ii) consolidar la implantación de la reforma curricular en los ocho grados de enseñanza obligatoria; y (iii) mejorar la calidad de la formación inicial de los maestros.		

1. Incluye el aporte de los municipios equivalente a un 20% de las inversiones en infraestructura.

Descripción:

La operación da continuidad al Programa de Reforma Educativa (PRE), una Política de Estado de mediano plazo con un horizonte de 15 años que ha trascendido la gestión de varios gobiernos, y que el Banco ha venido apoyando, junto con otros financiadores, desde 1994. Además de consolidar la implantación del PRE en los ocho grados de enseñanza primaria obligatoria, esta segunda etapa permitirá desarrollar experiencias piloto y potenciar innovaciones de gestión que apoyan el proceso de descentralización creando capacidad a nivel local y fortaleciendo la responsabilidad (“accountability”) de los directores de las escuelas sobre los resultados educativos. El programa tiene tres componentes:

Componente 1: Apoyo a la gestión y descentralización del sistema educativo (US\$22,4 millones): Su objetivo es fortalecer la gestión del sistema educativo, tanto del MINEDU, en su función de órgano rector, como en la estructura descentralizada, con énfasis en el distrito educativo y en las unidades educativas. Comprendería dos subcomponentes: (i) apoyo a la formulación y seguimiento de políticas educativas; y (ii) fortalecimiento de la gestión descentralizada del sistema. El primero se centra en fortalecer las funciones normativas y reguladoras del MINEDU y consolidar el desarrollo y difusión de instrumentos e indicadores de seguimiento de la gestión educativa, tanto en el nivel central, como en el nivel distrital y en las unidades educativas. Se financiará la consolidación de los sistemas de información y evaluación, la capacitación de directores y técnicos en el uso de indicadores de gestión y una campaña de comunicación social para difundir los avances y logros de la reforma. El segundo busca fortalecer la capacidad operativa del servicio educativo, profundizando la descentralización a nivel piloto, en un conjunto de municipios que cuenten con la necesaria capacidad institucional y financiera. En estos municipios se fortalecerá la planificación y gestión educativa participativa así como la gestión de las unidades educativas, a través del financiamiento de Programas Municipales de Educación (PROMEs) que están compuestos por proyectos educativos escolares insertos en un marco de planificación y metas educativas a nivel de la red municipal. Los PROMEs han demostrado ser un mecanismo de ejecución eficiente y un instrumento eficaz para fortalecer la gestión educativa en el distrito/municipio y en la escuela (ver párrafos 2.5 y 2.6).

Componente 2: Consolidación de la reforma curricular en el nivel primario (US\$7,1 millones): En la actualidad la reforma curricular se ha implementado hasta el 6º grado de primaria, abarcando un 55% de la matrícula. Este componente apoyará la consolidación del PRE hasta el 8º grado, completando la escolaridad básica obligatoria. Se contemplan dos líneas de acción principales: (i) se financiará el desarrollo de un sistema de seguimiento de la propuesta curricular en aula que retroalimente el

desarrollo del currículo, la producción y el uso de materiales didácticos distribuidos y las prácticas pedagógicas de los maestros, y (ii) se financiará la producción de textos y material didáctico para alumnos, así como guías didácticas para los docentes.

Componente 3: Fortalecimiento del sistema de formación docente inicial (US\$8,5 millones): Hay consenso en que uno de los principales desafíos pendientes es la consolidación de un Sistema de Formación Docente Inicial. El objetivo de este componente es mejorar la calidad de la formación inicial de los maestros del nivel primario, a fin de garantizar la calidad y sostenibilidad de la reforma. Este componente tiene dos subcomponentes: (i) apoyo al mejoramiento académico e institucional de los Institutos Normales Superiores (INS), que financiará el desarrollo de un sistema de seguimiento del currículo de formación, el desarrollo de estándares de desempeño, así como el mejoramiento de la infraestructura y la dotación de centros de recursos de aprendizaje (bibliotecas con material bibliográfico y acceso a nuevas tecnologías de la información) a todos los INS, y (ii) diversificación y fortalecimiento de la gestión institucional de la oferta de formación docente, que incluye la revisión y mejoramiento de los convenios de gestión con las universidades (pp. 1.24 y 1.25), y el desarrollo de un piloto de diversificación de la oferta de formación docente para el nivel secundario, mediante un concurso con participación de las universidades.

Estrategia del Banco en el país y sector:

El diseño del proyecto se enmarca dentro de la estrategia vigente del Banco en Bolivia la cual tiene como objetivo central la lucha contra la pobreza y define tres líneas de acción: (i) crecimiento y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. Específicamente el proyecto atiende la línea de acción (ii) desarrollo del capital humano, consolidando y profundizando la reforma educativa que el Banco viene apoyando desde 1994. La estrategia del Banco en el sector pone énfasis en tres aspectos que la presente operación incorpora: (i) volcar la atención de la reforma a las escuelas, dándoles mayor autonomía y recursos; (ii) involucrar activamente a los maestros y a la comunidad educativa como los verdaderos actores de la reforma, y (iii) buscar el compromiso de los municipios con la reforma tanto en términos de recursos para inversiones en infraestructura, materiales y mantenimiento como de gestión. De la misma manera, el proyecto es consistente con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) en tanto aborda el pilar de Desarrollo de las Capacidades de los Pobres, dentro del cual la consolidación de la reforma educativa en el nivel primario obligatorio es la primera prioridad del gobierno. Asimismo, el proyecto apoya la gestión educativa descentralizada y participativa, a nivel municipal, eje fundamental de la EBRP.

Coordinación con otras instituciones multilaterales de desarrollo:

La primera etapa del PRE contó con el apoyo financiero del Banco, el Banco Mundial (BM) y los donantes bilaterales, que totalizó US\$200 millones, para un período de ejecución de ocho años. Los avances del PRE I y los desafíos pendientes para esta segunda etapa fueron objeto de un taller de evaluación, en mayo de 2002, con la participación de todos los donantes. Como resultado de este taller se elaboró un plan estratégico para la consolidación de PRE, en los niveles inicial, primario y secundario, dentro del cual se inserta el nuevo financiamiento por parte del Banco, dirigido a consolidar la reforma en el nivel primario obligatorio. En este contexto, el programa propuesto es complementario a otros financiamientos en discusión con el Banco Mundial y la cooperación bilateral (párrafo 1.35).

Revisión social y ambiental:

La Reforma Educativa boliviana constituye un ejemplo de un programa pionero en materia de inclusión social en tanto el enfoque curricular y el desarrollo de materiales educativos pone especial énfasis en rescatar la identidad intercultural de Bolivia y sus estrategias pedagógicas enfatizan la educación bilingüe en las principales lenguas originarias. Las obras del programa son de baja complejidad por lo que no se esperan impactos significativos sobre el medio ambiente (ver párrafo 4.21). No obstante, el Reglamento Operativo incorpora medidas para el seguimiento ambiental y sanitario de las obras de infraestructura, a fin de minimizar los eventuales impactos ambientales.

Beneficios:

La presente operación permitirá consolidar la implantación de la reforma curricular en la totalidad de escuelas primarias del país, abarcando los ocho años de enseñanza obligatoria. Las inversiones propuestas consolidarán los avances en materia de cobertura y retención y permitirán aumentar el porcentaje de la población que concluye la enseñanza básica obligatoria -- en línea con las Metas del Milenio en educación -- así como mejorar la calidad de los docentes y los niveles de suficiencia en los aprendizajes alcanzados.

Riesgos:

La preparación de la operación coincidió con un cambio de gobierno, lo cual implica riesgos para la continuidad de la reforma y para la consolidación de la capacidad institucional que se ha venido creando dentro del MINEDU. Sin embargo, el PRE ha logrado hasta ahora trascender la visión de tres gobiernos convirtiéndose en política de Estado y garantizando la continuidad de los equipos técnicos a cargo del programa. La estrategia de preparación ha enfatizado el diálogo con el nuevo gobierno logrando una visión compartida sobre la necesidad de mantener la continuidad del PRE, como se refleja en los principales objetivos de la operación, haciendo los ajustes necesarios a fin de fortalecer aspectos de la reforma que hasta ahora no han recibido atención adecuada. Por otra parte, el MINEDU ha pasado por un proceso de

institucionalización de los principales cargos técnicos que debería garantizar algún grado de continuidad de los equipos que han venido ejecutando el PRE y participando en el desarrollo de la nueva operación. Sin embargo, ante la eventualidad de cambios mayores en los equipos responsables entre la preparación y la puesta en marcha de la ejecución del programa, se contempla la realización de un taller de arranque y misiones de supervisión anual, a fin de asegurar la apropiación del proyecto y hacer un seguimiento estrecho que favorezca su adecuada ejecución.

La consolidación de la reforma curricular requiere la extensión de la carga horaria docente, en función de los requerimientos del nuevo currículo. Este proceso tiene implicaciones en términos de gasto salarial incremental que fueron analizados durante la preparación de la operación llegándose a una propuesta consensuada entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda y la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE) para la implementación gradual de la extensión horaria, en un horizonte de cinco años, y a una propuesta para su financiamiento sostenible por parte del país (párrafos 4.26 y 4.27).

Condiciones contractuales especiales:

Serán condiciones previas al primer desembolso del programa: (i) la entrada en vigencia del convenio subsidiario entre el Ministerio de Hacienda y el MINEDU para el traspaso de los recursos del préstamo y la ejecución del Programa, estableciendo, entre otros aspectos, que estos recursos formarán parte del sistema de asignación concursable de recursos adicionales y complementarios a los techos de transferencias por fórmula a los municipios que establece la Política Nacional de Compensación; (ii) la entrada en vigencia del convenio interinstitucional entre MINEDU y el FPS en virtud del cual se transferirá al FPS los recursos del Programa para la ejecución de las actividades del subcomponente de fortalecimiento a la gestión descentralizada por parte del FPS; (iii) la presentación al Banco, para su aprobación, del modelo de convenio de financiamiento de los PROMEs que será suscrito entre el MINEDU, el FPS, las municipalidades participantes y el Director Distrital de Educación; (iv) la demostración de que la Dirección de Administración de Proyectos (DAP) se encuentra organizada, instalada y funcionando, en los términos acordados con el Banco; y (v) la disposición que pone en vigencia el Reglamento Operativo del Programa.

Condiciones especiales durante la ejecución: Además de lo establecido en el párrafo 3.55 serán condiciones previas a la ejecución de componentes específicos las siguientes: (i) para el primer desembolso de las líneas de acción de infraestructura y CRAs del componente 3, la presentación, a satisfacción del Banco, del modelo que se utilizará para los nuevos convenios de administración de los INS por las universidades. Dicho modelo de convenio deberá incluir indicadores de resultados, en términos de

calidad, eficiencia y efectividad de la gestión de los INS y (ii) para el primer desembolso del Subcomponente de fortalecimiento de la gestión descentralizada, el envío al Banco de la guía de preparación de proyectos para el concurso de PROMEs.

Durante la ejecución de la operación se realizarán dos evaluaciones externas de resultados, una intermedia y una final, en función de los indicadores de resultados (outcomes) acordados. Ambas evaluaciones serán contratadas externamente y financiadas con recursos del financiamiento asignados a la DAP (ver párrafo 3.54).

Clasificación del sector social y de la pobreza:

Este programa califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). El programa contribuirá significativamente a mejorar la equidad social y a aumentar la escolaridad de los grupos más desfavorecidos de la población, quienes actualmente no logran completar los ocho grados de enseñanza obligatoria (ver párrafo 4.12).

También, esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (ver párrafo 4.22).

Excepciones a las políticas del Banco:

Ver adquisiciones

Adquisiciones:

Las contrataciones se harán conforme a las normas y procedimientos del Banco, tanto para la construcción de obras, como para la adquisición de bienes y la contratación de servicios. Para este Programa se propone la contratación directa de los servicios del Director de la DAP y de tres jefes de unidad de la DAP, por un monto total de \$432 mil, durante los cuatro años de ejecución del programa (ver párrafo 3.45).

Las adquisiciones de bienes por un monto equivalente o superior a los \$350 mil así como las licitaciones de obras por un monto equivalente o superior a \$3 millones requerirán licitación pública internacional. Se utilizará concurso público internacional para la adquisición de servicios de consultoría cuyo valor sea equivalente o superior a \$200.000. En los casos de selección de firmas consultoras basada en la calidad y el costo, el peso relativo del precio como criterio de evaluación no superará el 30% y el elemento técnico o de calidad de la oferta no podrá ser menor al 70%. Se acordó otorgar al ejecutor un límite autónomo por contrato del equivalente a US\$50 mil, monto hasta el que no se requerirá la no objeción previa del Banco en los procesos de compra de bienes y consultores individuales.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación de contexto

- 1.1 A partir de 1987, la economía boliviana logró recobrar un crecimiento económico positivo con inflación decreciente y manteniendo bajo control el déficit fiscal. Entre 1990 y 1999, el ritmo de crecimiento económico fue del 3% anual (2% en términos per cápita). A partir de 1999 el ritmo de crecimiento económico se reduce a menos del 2% anual, lo que significa una disminución del producto por habitante, los flujos de inversión extranjera se reducen en cerca de 10 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB), y la situación fiscal enfrenta un profundo deterioro, alcanzando un déficit del 8,6% del PIB en 2002.
- 1.2 A pesar de la fragilidad del crecimiento económico y el deterioro reciente de la situación fiscal, la reorientación en el papel del Estado ha permitido concentrar la inversión pública en los sectores sociales y en infraestructura. Entre 1998 y 2001 la participación de la inversión social en el total de la inversión pública creció desde un 9% hasta un 48%, incrementándose en términos absolutos de US\$31 millones a US\$301 millones. Paralelamente, el gasto social ha incrementado su participación, alcanzando un 17% del PIB y un 53% del presupuesto.
- 1.3 Esta tendencia ha permitido mejorar el acceso de la población a la educación, la salud y los servicios básicos, como se refleja en el aumento sostenido de su Índice de Desarrollo Humano (IDH), durante las últimas dos décadas. A pesar de lo anterior, el IDH de Bolivia (0,648) la ubica todavía por debajo del promedio de la región (0,760), superando sólo a Honduras, Nicaragua y Haití. Esto se explica fundamentalmente por el bajo nivel de ingresos per capita del país, que es apenas un tercio del promedio latinoamericano.
- 1.4 La economía boliviana se caracteriza por una alta vulnerabilidad a los choques externos, bajos niveles de ahorro interno y un patrón de crecimiento fuertemente dependiente de hidrocarburos y materias primas, junto con bajos niveles de productividad en sectores claves de la economía como son la agricultura, la industria y el comercio. Este patrón de crecimiento implica que los sectores más dinámicos generan poco empleo y los sectores más importantes en la generación de empleo (la agricultura, la industria y el comercio) se caracterizan por una baja productividad, lo que implica bajos salarios. Como consecuencia de lo anterior, el ritmo de reducción de la pobreza en Bolivia ha sido insuficiente. Entre 1992 y 2001, el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se redujo del 71% al 59% a nivel nacional, la reducción fue mayor en áreas urbanas (del 53% al 39%) que en la zona rural (del 95% al 91%). A pesar de lo anterior, el porcentaje de familias con ingresos bajo la línea de pobreza sigue siendo muy alto: un 63% a nivel nacional, un 47% en las grandes ciudades y un 82% en el área rural.
- 1.5 Es bien sabido que la educación juega un papel medular tanto en el logro de un desarrollo económico sostenido, con niveles crecientes de productividad, como en la reducción de la pobreza y la inclusión social. En Bolivia la asociación entre bajos niveles de educación, bajos salarios y pobreza es particularmente clara, como surge de los datos de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

La probabilidad de ser pobre para quienes tienen cinco años o menos de escolaridad es de 60%; esta probabilidad se reduce a 22% si se completa la educación primaria y a 5,7% si se completa la secundaria. Cuando el jefe de hogar logra terminar la primaria el ingreso familiar crece en un 25% y puede aumentar en un 40% adicional cuando el jefe de hogar completa la secundaria. Por otra parte, existen grandes brechas de escolaridad entre la población adulta de las áreas urbanas y rurales (9,4 años vs. 4,2 años de escolaridad promedio) y entre los diferentes quintiles de ingreso (11,2 años para el quintil más rico frente a 3,6 años para el quintil más pobre).

- 1.6 En este contexto, el gasto público en educación representa un 37% del gasto público (6% del PIB), seguido en importancia por el gasto de pensiones y el de salud, los cuales representan un 4,1% y un 3,6% del PIB, respectivamente. Sin embargo, un 25% del gasto educativo se destina a las universidades, por lo que el gasto en educación básica (primaria y secundaria) representa entre un 3,5% y un 4% del PIB.
- 1.7 En términos absolutos, el sector gasta alrededor de US\$450 millones anuales en educación básica, de los cuales un 85% está representado por salarios. El gasto por alumno representa un 11% del PIB per capita, cifra comparable a la de otros países latinoamericanos. Sin embargo, dado el tamaño reducido del PIB, esto representa menos de US\$300 por alumno, muy por debajo del promedio de la región.

B. La educación básica en Bolivia

1. Organización del sistema educativo

- 1.8 En Bolivia, la educación básica comprende el nivel inicial (no obligatorio), ocho años de educación primaria obligatoria, divididos en tres ciclos, y cuatro grados de educación secundaria no obligatoria. El Cuadro I-1 ilustra la estructura del sector.

Cuadro I-1: Estructura de la educación básica en Bolivia

NIVEL	EDAD	GRADOS	CARÁCTER
Nivel Inicial	5 años		Enseñanza no obligatoria
Nivel Primario: (3 ciclos)	6-13 años		
• Primer Ciclo		1o – 3o	Enseñanza obligatoria
• Segundo Ciclo		4o – 6o	
• Tercer Ciclo		7o – 8o	
Nivel Secundario	14-17 años	1o. a 4o medio	Enseñanza no Obligatoria

- 1.9 La educación primaria comprende 14.000 escuelas de las cuales unas 6.500 son exclusivamente de primaria y otras 7.500 comparten primaria con otros niveles. La matrícula total es de 1,8 millones de alumnos y emplea unos 64.000 docentes en el sistema público. El 91% de la matrícula corresponde al sector público, y el restante 9% al sector privado. Esta última se concentra en las capitales de departamento.

2. La reforma educativa: avances y desafíos

- 1.10 El diagnóstico de la educación en el país, desarrollado entre 1992 y 1994, indicaba que Bolivia tenía graves problemas de equidad y calidad en su educación básica. Los indicadores educativos de las zonas rurales en particular presentaban enormes rezagos, el grueso de la población rural no lograba siquiera completar cinco años de primaria y el rendimiento de los alumnos era muy deficiente, particularmente entre las etnias indígenas, que representaban cerca de la mitad de la población, quienes no lograban siquiera completar su alfabetización en el uso del idioma español. De ahí surgió la decisión de encarar una reforma profunda de la educación básica, cuyos principales objetivos fueron mejorar la calidad, eficiencia interna y equidad, con énfasis en reducir las brechas educativas de las áreas rurales y de integrar al sistema educativo a los grupos étnicos originarios.
- 1.11 Como resultado de este proceso, en 1994 se promulgó la Ley de Reforma Educativa y Bolivia inició un proceso de mediano plazo que busca una transformación integral de la educación básica – inicial, primaria y secundaria – en un horizonte temporal de 15 años que trasciende la gestión de varios gobiernos. La Reforma Educativa desarrolla un enfoque curricular de carácter intercultural y bilingüe, rescatando y valorizando las culturas indígenas bolivianas y desarrollando materiales educativos en las principales lenguas indígenas: quechua, aymará y guaraní.
- 1.12 El Programa de Reforma Educativa (PRE) se inició en 1995, con una primera etapa PRE I que contó con el apoyo financiero del Banco, el Banco Mundial (BM) y los donantes bilaterales, que totalizó US\$200 millones, para un período de ejecución de ocho años. La estrategia de implantación del PRE ha sido introducir la reforma curricular de manera gradual, año a año y progresivamente en un conjunto creciente de escuelas, a través de un programa llamado de “transformación”, mientras el resto de escuelas, no afectadas por el cambio curricular, reciben algunos insumos, materiales y capacitación a través de un programa llamado de “mejoramiento”.
- 1.13 Con el fin de sistematizar la experiencia y lecciones aprendidas durante los siete años de ejecución del programa, el Ministerio de Educación organizó, en mayo del 2002, un Taller de Evaluación de los avances y resultados de la primera etapa del PRE. Este taller contó la participación de los diferentes financiadores del mismo (BID, BM, Holanda y Suecia) y cumplió el doble objetivo de evaluar los avances de la reforma a la fecha e identificar los principales desafíos pendientes que podrían ser objeto de una segunda fase del PRE y dentro de ella de un nuevo financiamiento por parte del Banco.
- 1.14 El PRE I ha logrado a la fecha implementar la transformación curricular en los dos primeros ciclos de la enseñanza primaria, en un 70% de las escuelas públicas, abarcando un 40% de la matrícula urbana y un 50% de la matrícula rural. La evaluación de resultados hasta el momento indica mejoras importantes en un conjunto de indicadores educativos, como se refleja en el Cuadro I-2.

Cuadro I-2: Indicadores de resultados educativos del nivel primario

Indicador	1992	1997	2001
Cobertura Neta de 6-13 años (%)	79	92	95
Tasa de término de 6to. Grado (bruta)	n.d.	54,9	80,5
• urbana		81,6	84,7
• rural		41,0	74,0
Años de Escolaridad (pobl. de 19-65 años)	4,4	7,1	7,9
• urbana	5,3	9,1	9,6
• rural	3,1	3,7	4,5

Fuentes: Sistema de Información y Evaluación (SIE) (cobertura y retención); Instituto Nacional de Estadística (años de escolaridad).

- 1.15 La *cobertura* a nivel primario está próxima a universalizarse, con una tasa bruta del 107% y neta del 95% (matrícula pública y privada). La diferencia entre la tasa bruta y neta indica que, a pesar de las mejoras en el flujo de los estudiantes, persisten importantes problemas de extra-edad, es decir que la población objetivo está en la escuela pero no necesariamente en el grado en el que debería estar.
- 1.16 Los mayores avances se han dado en la *eficiencia interna*, con la reducción de la deserción y el aumento de las tasas de promoción que se reflejan en un importante aumento del porcentaje de alumnos que completan el grado 6°. Estas mejoras en la tasa de retención han sido especialmente notables en las áreas rurales, y particularmente en las escuelas con transformación curricular, justamente en los grados en los cuales se ha implementado la reforma. En los últimos cinco años, la brecha en la tasa de término de 6° grado se redujo en un 30%; hoy logran terminar el 6° grado un 84% de los alumnos en el área urbana y un 74% en el área rural.
- 1.17 En términos de *equidad*, el PRE I ha logrado cerrar prácticamente la brecha de género en términos de matrícula y de promoción y ha logrado reducir las diferencias en las tasas de promoción urbano/rural y entre escuelas públicas y privadas. A pesar de los grandes avances en materia de retención, el desgranamiento de la matrícula aún sigue siendo mayor en zonas rurales que urbanas. Esta situación se explica en parte por la alta migración del campo a las ciudades y en parte por las importantes diferencias socioeconómicas entre las áreas urbanas y rurales.
- 1.18 En términos de *aprendizaje*, los resultados de las pruebas estandarizadas del Sistema de Medición de la Calidad (SIMECAL) indican que las escuelas incorporadas al programa de transformación presentan resultados en lenguaje y matemática (3er. año de primaria) que son levemente mejores que los de aquellas que aún no han sido incorporadas al proceso de reforma. Asimismo, dentro del programa de transformación se observa un leve mejoramiento en los niveles de logro en matemática y lenguaje, según los años de implementación que lleve la reforma en las escuelas. A pesar de estos logros, la calidad de los aprendizajes aún dista mucho de los objetivos fijados para cada ciclo. La evaluación del año 2000 mostró que un 28% de los alumnos que cursaban 3er. año no han desarrollado la capacidad de resolver problemas directos y simples en matemática y un 30 % de estos alumnos presentan bajos niveles de lectura y comprensión lectora. En 6to. grado de primaria, a nivel Nacional, el porcentaje de alumnos que han alcanzado menos de la mitad de los objetivos de aprendizaje propuestos, era de 31% en lenguaje y 44% en matemáticas. Esta situación se agrava cuando se considera la

localización geográfica; en el área rural los porcentajes correspondientes eran de 47% en lenguaje y 54% en matemática.

3. Lecciones aprendidas y desafíos pendientes

- 1.19 El Banco ha venido apoyando el Programa de Reforma Educativa, desde 1995, a través de una operación inicial por US\$80 millones, con un período de ejecución de ocho años que culmina en el 2003. La experiencia de siete años que lleva la ejecución del programa permite sacar importantes lecciones aprendidas con miras al financiamiento de una nueva operación. A pesar de la importante creación de capacidad técnica dentro del Ministerio, persisten problemas de coordinación y programación financiera que conspiran contra una ejecución más eficiente de los recursos, y que se han agravado durante la transición de gobierno. La primera operación fue quizás demasiado ambiciosa en sus objetivos y montos (más de \$200 millones y con un horizonte de ejecución de ocho años), teniendo en cuenta que se trataba de una primera etapa de un proceso dinámico de mediano plazo que requería un seguimiento y ajustes continuos. La principal lección para el diseño de una nueva operación ha sido la necesidad de acotar más los objetivos y focalizar las inversiones en las áreas prioritarias para la consolidación de la Reforma en el nivel primario obligatorio, dentro de un horizonte de 4 a 5 años.
- 1.20 A pesar de los importantes avances en términos de resultados educativos, descritos anteriormente, el Programa de Reforma Educativa es un proceso que aún está a mitad de camino. Por una parte falta implantar la transformación curricular en todo el sistema escolar y extenderla gradualmente a toda la matrícula, proceso que se extenderá más allá del horizonte de la presente operación y requerirá recursos complementarios de otros financiadores. Por otra parte, es necesario profundizar o reforzar aspectos pedagógicos y temas de gestión de la Reforma que aún no han sido abordados adecuadamente o que requieren mayor desarrollo y consolidación. La presente operación abordará estos temas, en el ámbito de los ocho años de escolaridad primaria que son la primera prioridad del gobierno para los próximos cinco años.

a) Aspectos pedagógicos

- 1.21 *Implementación y Seguimiento de la Reforma Curricular:* La primera prioridad es consolidar la reforma curricular en el nivel primario obligatorio, extendiéndola al tercer ciclo y a todas las escuelas fiscales. Paralelamente es necesario montar un sistema de seguimiento de la reforma implantada en el aula, que retroalimente tanto al diseño curricular como la producción de textos y las prácticas pedagógicas de los maestros en el aula. Este sistema complementará el seguimiento de los aprendizajes hechos a través del SIMECAL y permitirá cerrar el ciclo de seguimiento y evaluación permanente de la reforma.
- 1.22 *Mejorar la Calidad de la Formación Docente:* Hay consenso en que uno de los principales desafíos pendientes es la consolidación de un Sistema de Formación Docente Inicial para el nivel primario. La mejora de la calidad de los aprendizajes pasa necesariamente por: mejorar la calidad de los docentes y esto parte desde asegurar que su formación inicial sea consistente con la reforma curricular que se

pretende implantar en el aula; lograr un mejoramiento del nivel académico y de manejo de contenidos por parte de los docentes; fortalecer el componente de práctica pedagógica de los futuros maestros; y mejorar la gestión de las instituciones responsables de la formación docente.

- 1.23 Durante mucho tiempo, el tema de la formación docente permaneció sin abordar, tanto por problemas en el relacionamiento de la Reforma con el gremio docente, como por problemas de gobernabilidad y de gestión de los Institutos Normales Superiores (INS), los cuales se caracterizaban por: (i) una gestión administrativa (políticas de admisión, contratación de docentes o manejo de recursos) influenciada por intromisiones políticas, sindicales y regionalistas; (ii) escasa dotación de recursos para el mantenimiento y mejoramiento de infraestructura, equipamiento y material bibliográfico; (iii) diversos modelos curriculares que no respondían al tipo de docentes que requería la Reforma Educativa.
- 1.24 En 1999 se creó el Sistema Nacional de Formación Docente compuesto por 16 INS, de los cuales 11 pasaron a ser administrados en forma directa por Universidades Públicas y Privadas mediante licitación y firma de un contrato con las universidades ganadoras. Estos contratos de administración constituyeron un primer paso hacia el ordenamiento y regulación del sistema en tanto creaban una sana competencia para mejorar la gestión y establecían algunos parámetros y lineamientos básicos, tales como: (i) ceñirse al currículo de formación docente establecido por el Ministerio de Educación (MINEDU), y determinar el número de catedráticos y personal administrativo según los requerimientos de la nueva estructura curricular; (ii) evaluar a todo el personal docente, administrativo y de servicios y contratar al personal nuevo a través de convocatorias públicas; (iii) requerir que los docentes tuvieran por lo menos un grado académico de licenciatura en la especialidad correspondiente; (iv) establecer parámetros mínimos para el número de alumnos por aula y por catedrático; y (v) establecer un sistema de seguimiento y evaluación de la ejecución de los contratos.
- 1.25 Los actuales contratos vencen en agosto de 2003 y están siendo evaluados a fin de revisarlos y proponer los ajustes necesarios para fortalecerlos como instrumentos que garanticen una mejor calidad y una gestión costo-efectiva de las instituciones de formación docente administradas bajo esta modalidad. Simultáneamente, será necesario establecer programas de mejoramiento y estándares mínimos para mejorar la gestión de los INS que dependen directamente del MINEDU.

b) Aspectos institucionales y de gestión

- 1.26 *Ordenamiento Institucional:* En primer lugar hay que destacar el aporte del PRE I a instalar y crear capacidad de gestión en el Ministerio de Educación. El PRE ha sido ejecutado por un equipo técnico dentro del Ministerio, cuya continuidad se ha logrado garantizar más allá de los cambios de gobierno. Esto ha generado un proceso de aprendizaje y creación de capacidad dentro de la línea del Ministerio que constituye un activo muy valioso para la segunda etapa del programa, y ha permitido ordenar y reglamentar la gestión educativa a nivel departamental, distrital y de unidad educativa. Como resultado de este proceso se reglamentó el

calendario escolar, se definieron perfiles y procedimientos de concurso para la designación de autoridades educativas en los niveles desconcentrados, se introdujeron mecanismos de evaluación de la gestión y se capacitó a directores distritales en todo el país, con miras a fortalecer la institucionalidad del sector y reducir su vulnerabilidad a cambios político-partidarios.

- 1.27 *Sistemas de Información e Indicadores de Gestión:* La primera etapa del PRE ha permitido desarrollar una buena base de información y probar algunos instrumentos y mecanismos de fortalecimiento de la gestión cuyo potencial corresponde desarrollar plenamente en una segunda etapa. Se han invertido recursos y esfuerzos importantes en desarrollar una base de información estadística confiable para orientar la toma de decisiones y mejorar la gestión del sector. Entre los principales logros está el desarrollo de un conjunto de subsistemas informatizados que cubren tres grandes áreas de la gestión educativa: (i) sistemas de registro y control sobre los principales insumos y recursos del sector tales como la infraestructura y los recursos humanos; (ii) sistemas de información y seguimiento de procesos administrativos, incluyendo los procesos de ascenso del escalafón y la liquidación de la planilla; y (iii) sistemas de información sobre resultados educativos incluyendo las estadísticas e indicadores educativos (SIE) y el SIMECAL. El principal desafío para la próxima etapa es fortalecer la integración de todos los subsistemas en un Sistema Integrado de Información para la Gestión que desarrolle un conjunto de indicadores de gestión que orienten la toma de decisiones en el sector, en todos los niveles relevantes. Este conjunto de instrumentos, a ser desarrollados durante la nueva operación, apoyará el seguimiento de las políticas y metas educativas definidas por el Ministerio a nivel central; proveerá la información relevante y necesaria para la toma de decisiones a nivel local (distritos y municipios); y será la base para el seguimiento de los avances en la implementación de la Reforma y el monitoreo de resultados educativos a nivel de cada escuela.
- 1.28 *Fortalecimiento de la gestión descentralizada y participativa a nivel local:* Según el marco legal vigente, el municipio es el principal responsable de la infraestructura escolar y maneja importantes recursos de la Coparticipación Tributaria, a los cuales se suman los recursos de la iniciativa e Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC II), transferidos directamente a los municipios. En consecuencia, el nivel clave para el fortalecimiento de la gestión educativa es el nivel local, fortaleciendo la coordinación entre distritos educativos y autoridades municipales, particularmente en lo relacionado con las inversiones y el mantenimiento de la infraestructura escolar. En esta línea, el PRE ha desarrollado un valioso instrumento de coordinación de la gestión educativa a nivel local, el Programa Municipal de Educación (PROME)¹. Este instrumento ha sido el vehículo

¹ El PROME es un instrumento de planificación de la gestión educativa a nivel municipal que permite integrar las orientaciones de la política educativa Nacional con una planificación de las inversiones orientada en función de metas y resultados educativos a nivel local. El plan de inversiones de un PROME está constituido por proyectos educativos integrales elaborados por las escuelas agrupadas en redes y contempla inversiones en infraestructura, equipamiento, materiales y procesos pedagógicos.

movilizador de las iniciativas educativas a nivel local y ha logrado apalancar importantes recursos municipales para la educación así como fortalecer la planificación de la infraestructura escolar a nivel municipal. Como parte de los PROME, a la fecha se han formulado más de mil proyectos, abarcando un 52% de los núcleos educativos con una cobertura geográfica nacional que incluye todos los departamentos y municipios. La capacidad de ejecución anual es del orden de US\$20 millones y se cuenta con una cartera de proyectos priorizados por los municipios. El desafío pendiente es utilizar estos instrumentos para profundizar la descentralización de la gestión educativa mediante una estrategia gradual y selectiva que dé mayor autonomía y premie a los municipios con mejores resultados. La presente operación potenciará el desarrollo de los PROMEs profundizando la descentralización de la gestión educativa por resultados en un conjunto de municipios piloto, que cuenten con una adecuada capacidad institucional y financiera.

- 1.29 *Fortalecimiento de la gestión escolar por resultados:* En los últimos dos años se puso en marcha un esquema de incentivos monetarios a los directores y equipos docentes de las escuelas en función de los resultados educativos de sus alumnos, conocido como Incentivo Colectivo a las Escuelas (ICE). El ICE selecciona a las mejores escuelas, a partir de un formulario que combina indicadores de resultados educativos con indicadores de autoevaluación y de gestión de las escuelas. Las escuelas compiten entre pares, concursando con otras escuelas de características similares, tanto por su modelo de organización como por las características socioeconómicas de sus alumnos, y las ganadoras reciben un monto para su director y un monto por docente y administrativo. Los resultados iniciales de esta experiencia, diseñada y financiada con el apoyo del Banco, indican que la misma ha sido bien recibida y aceptada por el sistema y que tiene un potencial importante como instrumento de retroalimentación y mejoramiento de la gestión escolar por resultados. De un total de 11.872 escuelas elegibles, se presentaron voluntariamente 9.343 escuelas. Se premió al 10% mejor, beneficiándose a más de 3000 docentes y directores. El monto del premio por docente era de cerca de US\$300, equivalente a dos salarios adicionales, en promedio. El presente programa dará continuidad al ICE con miras a consolidarlo e institucionalizarlo.

c) Síntesis de los principales desafíos pendientes

- 1.30 Los principales desafíos para consolidar la implantación de la Reforma en los ocho grados de primaria y atender los problemas de calidad y equidad que aún persisten son: (i) extender la reforma curricular al tercer ciclo de la primaria; (ii) seguir mejorando la eficiencia interna y la calidad de los aprendizajes; (iii) mejorar la calidad y la gestión del sistema de formación docente a fin de garantizar la sostenibilidad de la reforma. Los principales desafíos de gestión para la próxima etapa incluyen: (i) continuar fortaleciendo la gestión educativa a nivel local y de las unidades educativas, mediante el desarrollo de instrumentos de diagnóstico y planificación educativa a nivel municipal; (ii) el apoyo y fortalecimiento del liderazgo de los directores de las escuelas como responsables de los resultados educativos, mediante el desarrollo de instrumentos de autoevaluación e indicadores educativos a nivel de cada escuela; y (iii) movilizar mayores recursos para

educación a nivel municipal y hacer más eficiente el uso de estos recursos, fortaleciendo la capacidad de los municipios y buscando esquemas de ejecución descentralizados más ágiles y que permitan reducir los costos administrativos.

C. Estrategia del Banco y justificación de la operación

1. Consistencia de la operación con las estrategias del Banco y del país

- 1.31 El diseño del proyecto se enmarca dentro de la estrategia vigente del Banco en Bolivia la cual tiene como objetivo central la lucha contra la pobreza y define tres líneas de acción: (i) crecimiento y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. Específicamente el proyecto atiende la línea de acción (ii) desarrollo del capital humano, consolidando y profundizando la reforma educativa que el Banco viene apoyando desde 1995. La estrategia del Banco en el sector pone énfasis en tres aspectos que la presente operación incorpora: (i) volcar la atención de la reforma a las escuelas, dándoles mayor autonomía y recursos; (ii) involucrar activamente a los maestros y a la comunidad educativa como los verdaderos actores de la reforma, y (iii) buscar el compromiso de los municipios con la Reforma tanto en términos de recursos para inversiones en infraestructura, materiales y mantenimiento como de gestión.
- 1.32 De la misma manera, el proyecto es consistente con la EBRP, en tanto aborda el “pilar” de Desarrollo de las Capacidades de los Pobres, dentro del cual la consolidación de la reforma educativa en el nivel primario obligatorio es la primera prioridad del gobierno. Asimismo, el proyecto apoya la gestión educativa descentralizada y participativa, a nivel municipal, eje fundamental de la EBRP.
- 1.33 *Relación del programa con las Metas del Milenio:* El programa propuesto constituye un apoyo fundamental con miras al logro de las Metas del Milenio (MDMs) en educación. Concretamente, las inversiones a ser financiadas están dirigidas a mejorar la calidad de la educación primaria con miras a consolidar la implantación de la Reforma Educativa, universalizar su cobertura y aumentar el porcentaje de la población objetivo que completa los ocho grados de escolaridad primaria obligatoria, tal como lo contemplan las MDMs.

2. Relación con otros financiadores

- 1.34 La primera etapa del PRE contó con el apoyo financiero del Banco, el Banco Mundial (BM) y los donantes bilaterales, que totalizó US\$200 millones, para un período de ejecución de ocho años. Los avances del PRE I y los desafíos pendientes para esta segunda etapa fueron objeto de un taller de evaluación, en mayo de 2002, con la participación de todos los donantes (párrafo 1.13). Como resultado de este taller se elaboró un plan estratégico para la consolidación de PRE, en los niveles inicial, primario y secundario, dentro del cual se inserta el nuevo financiamiento por parte del Banco, dirigido a consolidar la reforma en el nivel primario obligatorio.

- 1.35 En este contexto, el programa propuesto es complementario a otros financiamientos en discusión con el Banco Mundial y la cooperación bilateral. En el caso del Banco Mundial, Bolivia ha sido declarada elegible para participar en la iniciativa de Educación para Todos (EFA) lo cual le daría acceso a recursos concesionales, para financiar gastos recurrentes asociados al logro de las Metas del Milenio en educación. Concretamente, la propuesta del Gobierno que está siendo considerada por el Banco Mundial le permitiría al país cubrir gastos corrientes incrementales asociados a la meta de que toda la población complete la escolaridad primaria para el año 2015. Estos gastos permitirían, entre otras cosas, financiar acciones de apoyo a la demanda por educación que complementan las inversiones en el mejoramiento de la oferta a ser financiadas por la presente operación. El monto y el período de financiamiento están aún por definirse. Paralelamente, Holanda ha manifestado su voluntad de financiar hasta \$80 millones durante los próximos cinco años en inversiones que complementarían y no duplicarían el financiamiento del Banco.

3. Racionalidad de la operación

- 1.36 La presente operación se propone construir sobre los avances del PRE I con miras a consolidar la capacidad institucional del sector, y completar la implementación de la reforma curricular en el nivel primario, diseñada durante la primera etapa del programa, incluyendo el fortalecimiento de la formación docente. Paralelamente, esta segunda etapa permitirá desarrollar experiencias piloto y potenciar innovaciones de gestión que apoyan el proceso de descentralización creando capacidad a nivel local y fortaleciendo la responsabilidad (“accountability”) de los directores de las escuelas sobre los resultados educativos. Este es el caso de las nuevas modalidades de gestión de las instituciones de formación docente, de la creación de una experiencia piloto de ejecución directa de los PROME por parte de un conjunto de municipios con capacidad institucional y financiera, y de la consolidación del esquema de incentivos a los maestros en función de las mejoras en los resultados educativos de las escuelas.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo del programa es consolidar el proceso de Reforma Educativa en los ocho grados de escolaridad básica obligatoria y profundizar las transformaciones institucionales iniciadas en el sistema educativo boliviano desde 1994. Específicamente, se pretende (i) fortalecer la gestión del sistema educativo, tanto a nivel central como descentralizado, con énfasis en el nivel municipal y en las escuelas; (ii) consolidar la implantación de la reforma curricular en los ocho grados de enseñanza obligatoria; y (iii) mejorar la calidad de la formación inicial de los maestros y la gestión institucional de las instituciones de formación docente.

B. Descripción del programa

- 2.2 El programa se estructura en tres componentes: (i) apoyo a la gestión y descentralización del sistema educativo; (ii) consolidación de la reforma curricular en el nivel primario; y (iii) fortalecimiento del sistema de formación docente inicial. El Cuadro II-1 resume los principales rubros de inversión del programa por componente, así como el tipo de indicadores de producto y de resultados que se utilizarían para la evaluación del programa. En el marco de la preparación del programa, se ha acordado con el gobierno un marco lógico (Anexo II-I).

Cuadro II-1: Principales inversiones y resultados esperados del programa

Componentes e Inversiones	Resultados
1. Apoyo a la gestión y descentralización del sistema educativo <ul style="list-style-type: none">▪ Sistema de Información y evaluación▪ Capacitación equipos directivos y técnicos▪ Incentivo Colectivo a las Escuelas (ICE)▪ Fondo concursable para financiar Programas Municipales de Educación.	<ul style="list-style-type: none">➤ Conjunto de indicadores de gestión implementados y en uso➤ Conjunto de indicadores de medición de la calidad en aplicación➤ ICE se paga anualmente.➤ No. de PROMEs ejecutados
2. Consolidación de la reforma curricular en el nivel primario <ul style="list-style-type: none">▪ Sistema de seguimiento del currículo en el aula▪ Textos y guías curriculares para Tercer Ciclo	<ul style="list-style-type: none">➤ Sistema de seguimiento implementado en una muestra de escuelas➤ 100% escuelas con materiales educativos de Tercer Ciclo en uso.
3. Fortalecimiento del sistema de formación docente inicial <ul style="list-style-type: none">▪ Sistema de seguimiento del currículo de formación docente.▪ Sistema de evaluación del desempeño institucional de los INS.▪ Fondo de Proyectos de mejoramiento académico e institucional▪ Infraestructura y equipamiento para los Institutos Normales Superiores (INS)▪ Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA)▪ Nuevo convenio de gestión con Universidades▪ Experiencia piloto con nueva oferta de formación	<ul style="list-style-type: none">➤ Tasa de egreso de los INS aumenta.➤ Puntaje promedio de Prueba Aptitud Académica aumenta en egresados de INS.➤ 14 proyectos de innovación académica e institucional implementados➤ Aumento en el grado de satisfacción de los alumnos con el servicio de los INS➤ Propuesta de formación docente para secundaria adjudicada.

1. Componente 1: apoyo a la gestión y descentralización del sistema educativo (US\$22,4 millones)

- 2.3 Su objetivo es fortalecer la gestión del sistema educativo, tanto del MINEDU, en su función de órgano rector, como en la estructura descentralizada, con énfasis en el distrito educativo/municipio y en las unidades educativas. Comprendería dos subcomponentes: (i) apoyo a la formulación y seguimiento de políticas educativas; y (ii) apoyo a la gestión descentralizada del sistema.

a. Apoyo a la formulación y seguimiento de políticas (Nivel Central)

- 2.4 El primero se centra en fortalecer las funciones normativas y reguladoras del MINEDU y consolidar el desarrollo de instrumentos de seguimiento de la gestión educativa, desde el nivel central. Para este fin se financiará la consolidación de los SIE y SIMECAL con el objetivo de transformarlos en un sistema integrado para orientar la toma de decisiones y el seguimiento de resultados de la gestión en todo el sistema educativo. Para ello se financiará el fortalecimiento y capacitación de los equipos técnicos, el desarrollo y difusión de un conjunto de indicadores de gestión para los niveles municipal/distrital y de las unidades educativas, y la publicación de un boletín semestral de avances y resultados de la reforma.

b. Fortalecimiento de la gestión descentralizada del sistema educativo

- 2.5 El segundo busca fortalecer la capacidad operativa del servicio educativo, profundizando la descentralización en los distritos educativos, la planificación y coordinación con el gobierno municipal, así como fortaleciendo la autonomía y la gestión por resultados de las unidades educativas (ver párrafos 1.28 y 1.29). Se financiarán proyectos educativos en el marco de los Programas Municipales de Educación (PROMEs), que son instrumentos estratégicos de planificación participativa y gestión del sector educativo a nivel local. Los PROMEs abarcan un conjunto de proyectos educativos, que comprenden inversiones en infraestructura, equipamiento y materiales pedagógicos, procesos pedagógicos y asistencia técnica. El PROME ha probado ser un instrumento eficaz para fortalecer la gestión educativa en el nivel local (municipio/distrito) y un mecanismo eficiente para responder a las necesidades de las escuelas y mejorar sus resultados.
- 2.6 El país tiene ya una valiosa experiencia de tres años ejecutando proyectos educativos a nivel municipal con financiamiento del Banco Mundial. La presente operación se propone desarrollar una experiencia piloto que potencie y profundice esta experiencia, avanzando hacia un esquema de ejecución más descentralizado, de manera gradual y selectiva, buscando mayor autonomía de gestión y mayor participación de los recursos municipales. Para este fin se trabajará con un conjunto de municipios seleccionados entre aquellos que tengan una mayor capacidad institucional y financiera. Los municipios elegibles prepararán y presentarán sus proyectos a un fondo concursable para su financiamiento. Estos PROMEs de segunda generación financiarán no solamente la ampliación y mejoramiento de la red de infraestructura escolar, sino también materiales y procesos pedagógicos y asistencia técnica. Paralelamente se reforzará la capacidad de gestión local en educación mediante la implantación de sistemas administrativos y de control en cada distrito; la aplicación censal del SIMECAL en todas las escuelas de estos

municipios; el desarrollo de instrumentos de planificación de la red de infraestructura escolar a nivel municipal.

- 2.7 Paralelamente, se fortalecerán las capacidades directivas y de gestión de los distritos y unidades educativas en todo el país, mediante el desarrollo y financiamiento de actividades de capacitación y asistencia técnica dirigidas a directores y técnicos distritales, asesores pedagógicos y directores de unidades educativas. Como complemento a las acciones de fortalecimiento de la gestión escolar, se dará continuidad al financiamiento del ICE, que otorga incentivos monetarios al director y al equipo docente de una escuela en función de indicadores de mejoría de sus resultados educativos y de gestión, entre grupos de escuelas comparables. Este programa, puesto en marcha con recursos de la operación en ejecución (931/SF-BO), se consolidará e institucionalizará en el contexto de la nueva operación, haciéndose cargo el Tesoro General de la Nación (TGN) de su financiamiento, de manera gradual, a lo largo del período de ejecución.

2. Componente 2: consolidación de la reforma curricular en el nivel primario (US\$7,1 millones)

- 2.8 A la fecha, la transformación curricular ha avanzado hasta el segundo ciclo de la primaria (6to. año) por lo que este componente tiene como objetivo completar y mejorar la implantación de la reforma curricular hasta el 8vo. año, consolidando con ello los tres ciclos de enseñanza primaria obligatoria. Se contemplan dos subcomponentes: (i) desarrollo de un sistema de seguimiento a la implementación del currículo en la escuela (ver Cuadro II-2), que retroalimente el desarrollo curricular, el mejoramiento de las prácticas docentes y el uso de los materiales educativos; y (ii) producción y distribución de material didáctico, incluyendo módulos para los alumnos, guías didácticas para los profesores, y otros materiales educativos.

Cuadro II-2 Sistema de seguimiento de la reforma en la escuela

Variables e Indicadores	Informantes claves	Instrumentos
A. Nivel del Aula		
1. Conocimiento de la propuesta curricular (i.e. conocimiento de los contenidos)	Maestros, Asesores Pedagógicos, Comité de Padres de Familia	Grupos focales a profesores y alumnos
2. Comunicabilidad de la propuesta curricular (i.e. práctica docente en aula)	Maestros Asesores pedagógicos, Directores	Formularios específicos para el registro de actividades ejecutadas en el aula por área curricular
3. Grado o nivel de apropiación de la propuesta curricular (i.e. uso de materiales educativos)	Maestros Asesores pedagógicos, Directores	Entrevistas individuales en profundidad con informantes claves
4. Modalidad o estilo de implementación curricular (i.e. organización y uso del tiempo)	Directores, Maestros	Registro para el seguimiento del trabajo de los alumnos
5. Implementación del currículo oficial en aula (i.e. cumplimiento de los planes y programas)	Maestros Asesores pedagógicos, Directores	Formulario para observación del trabajo en aula
6. Estrategias de apoyo de la asesoría pedagógica (i.e. talleres de trabajo con docentes)	Directores, Maestros y Asesores pedagógicos	Formularios para observación de instancias de intercambio pedagógico
B. Nivel Gestión Escolar		
1. Condiciones institucionales para la transformación curricular (i.e. horas de clase; uso de espacios físicos, trabajo en equipo de docentes)	Director, Maestros, Comité de Padres de Familia	Cuestionarios autoadministrados
C. Nivel Relacionamento con la Comunidad		
1. Grado de participación y control de la junta escolar en proyectos educativos y de infraestructura	Maestros, Director, Comité de Padres de Familia	Formularios para entrevistas colectivas e individuales

- 2.9 Considerando que este año se terminará con el diseño para la transformación curricular en aula en el nivel primario, es necesario contar con un sistema de seguimiento de la propuesta curricular en aula que provea información sistemática que retroalimente el desarrollo del currículo, la producción y uso de materiales didácticos distribuidos, las prácticas pedagógicas de los maestros y la gestión escolar. Este sistema se aplicaría en una muestra de escuelas que representen la diversidad educativa del país y cubriría tres dimensiones: (i) a nivel de aula; (ii) a nivel de la gestión escolar; y (iii) a nivel del relacionamiento con la comunidad.
- 2.10 A fin de dar continuidad al programa de transformación curricular en aula, el cual llegará de manera efectiva al tercer ciclo de primaria en el año 2003, se requiere financiar la producción de módulos de aprendizaje y guías didácticas para los alumnos y maestros de este ciclo. Estos materiales son esenciales para la puesta en práctica de la nueva propuesta curricular en aula ya que en ellos se concreta el enfoque de cada área curricular, la metodología y didáctica a utilizar, la forma de organización de los contenidos y las actividades de aprendizaje y evaluación. Para el tercer ciclo se elaborarán tres módulos por área (Lenguaje; Matemática; Ciencias Sociales; Ciencias Naturales; y Expresión, Creatividad, Tecnología y conocimiento práctico), cada uno en los cuatro idiomas con los que se viene trabajando en la Reforma Educativa (castellano, aymara, quechua y guaraní) lo que hace un total de 72 títulos. Asimismo, para los maestros de tercer Ciclo se elaborarán guías didácticas para cada una de las cinco áreas mencionadas y para el área de Formación Ética y moral.
- 2.11 La consolidación de la reforma curricular implica la extensión de la carga horaria docente, en consonancia con el diseño curricular. Este tema tiene implicaciones en términos de gasto corriente por lo que su financiamiento y sostenibilidad fueron objeto de atención especial durante la preparación de la operación. El tema fue trabajado conjuntamente por técnicos del Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda y la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE), bajo el liderazgo de esta última institución. Durante la misión de análisis se presentó al Banco una propuesta consensuada entre los ministerios de Hacienda, UDAPE y el MINEDU que define el escenario de gradualidad y el esquema de financiamiento propuesto para garantizar la sostenibilidad de los gastos corrientes incrementales resultantes. El equipo del Banco considera que la propuesta y los criterios de gradualidad son adecuados y que el mecanismo propuesto de crear un Fondo de Compensación para Educación que se nutra con un porcentaje de las regalías por concepto de hidrocarburos, constituye una clara señal del compromiso del gobierno de invertir parte de los recursos extraordinarios, principalmente del gas, en educación. Por tratarse aún de una propuesta a nivel técnico, su implementación y viabilidad dependerá del logro de los consensos y acuerdos políticos necesarios, en el contexto del proceso de Diálogo Nacional, que el Gobierno desarrollará durante el 2003. En este contexto, y teniendo en cuenta que los gastos recurrentes correspondientes no constituyen parte de la contrapartida del programa, el equipo de proyecto considera que la presentación de la propuesta técnica y el acuerdo interministerial alcanzado sobre la implementación gradual de la extensión horaria y su sostenibilidad fiscal, constituyen evidencia suficiente y satisfactoria del

compromiso del gobierno para hacerse cargo de los gastos recurrentes asociados con la consolidación de la Reforma.

3. Componente 3: fortalecimiento del sistema de formación docente inicial (US\$8,5 millones)

- 2.12 Hay consenso en que uno de los principales desafíos pendientes es la consolidación de un Sistema de Formación Docente Inicial para el nivel primario. El objetivo de este componente es mejorar la calidad de la formación inicial de los maestros, a fin de garantizar la calidad y sostenibilidad de los resultados pedagógicos que busca la reforma (ver párrafos 1.22 a 1.25). El financiamiento del Banco se concentrará en la formación inicial, en virtud de la decisión de las autoridades de financiar las actividades de formación continua con otras fuentes de recursos. Este componente tiene dos subcomponentes: (i) mejoramiento académico e institucional de los INS; y (ii) diversificación y fortalecimiento de la gestión institucional.
- 2.13 Subcomponente de Mejoramiento académico e institucional de los INS: La formación docente inicial está determinada por un conjunto de factores como son: la calidad de quienes postulan a estudios para la docencia, la calidad de los docentes formadores, el curriculum de formación, los recursos de aprendizaje, las condiciones de infraestructura y la calidad de la gestión de las instituciones formadoras de docentes. Teniendo en cuenta esos factores, el primer subcomponente financiará el desarrollo de un sistema de seguimiento a la gestión académica e institucional de los INS; el desarrollo de un sistema de evaluación institucional que culmine con la creación de un sistema de acreditación para todos los INS del país; la creación de un fondo competitivo de recursos para el desarrollo de proyectos de mejoramiento académico; así como el financiamiento de infraestructura, equipamiento y CRAs en todos los INS.
- 2.14 *Sistema de seguimiento a la gestión académica e institucional de los INS:* su propósito es obtener información relevante y oportuna del desarrollo, adaptación y diversificación del diseño curricular base para la formación inicial de maestro, como también brindar el apoyo necesario para mejorar la gestión académica e institucional de estos centros de formación administrados por el MINEDU y las universidades. Este sistema de seguimiento se estructurará en función de tres dimensiones: gestión institucional, gestión académica curricular y vinculación con el entorno. La información que se recoja, como producto de la implementación de este sistema, permitirá reajustar las políticas de formación docente en el país, como también conocer, recoger y difundir información entre los INS respecto a innovaciones educativas y buenas prácticas de gestión institucional.
- 2.15 *Sistema de evaluación institucional y de acreditación de los INS:* el desarrollo e implementación de este sistema permitirá mejorar, garantizar y asegurar la calidad de las instituciones de formación docente. Esta función de evaluación será entendida como un proceso permanente, sistemático y participativo de revisión y análisis del desarrollo curricular, las estrategias de formación y la gestión institucional de los INS. Sus resultados permitirán valorar la calidad de la formación inicial de docentes así como la obtención de información relevante para orientar, mejorar y garantizar la calidad de los procesos formativos y las

condiciones institucionales que hacen posible su desarrollo. Este sistema se implementará en tres etapas: (i) proceso de autoevaluación; (ii) evaluación externa por pares; y (iii) acreditación. Una mayor descripción de estas etapas se encuentra en el RO.

- 2.16 *Fondo de proyectos de mejoramiento:* Con esta línea de acción se pretende promover, en los INS que administra directamente el MINEDU, acciones de innovación pedagógica e institucional destinadas a mejorar la calidad de la formación inicial del nivel primario..
- 2.17 *Infraestructura y equipamiento:* Esta línea busca completar los proyectos de mejoramiento de la planta física de todos los INS, cuya primera etapa está siendo financiada con los recursos del actual préstamo en ejecución. Específicamente se financiarán inversiones en supervisión, equipamiento (mobiliario y equipo informático) y obras civiles en los INS restantes.
- 2.18 *Centros de Recursos para el Aprendizaje:* Se dotará a todos los INS de medios y materiales de tipo pedagógico, tecnológico y complementarios orientados a apoyar los procesos de enseñanza y aprendizaje en la formación docente, así como atender las necesidades de información y documentación de los docentes, estudiantes y otros actores involucrados en actividades formativas. Específicamente cada INS contará con un centro de documentación pedagógica (documental y virtual), la adecuación de ciertos espacios (rincones de aprendizajes) según las exigencias de la Directrices Curriculares Básicas (DCB), dotación de equipos de apoyo (filmadora, data show, retroproyector, video, fotocopidora, entre otros) y la instalación de una red de informática e Internet. Para garantizar un buen uso y posterior desarrollo de estos CRAs se capacitará al personal docente, administrativo y a los estudiantes.
- 2.19 Subcomponente de Diversificación y Fortalecimiento de la Gestión Institucional:
El segundo subcomponente pretende mejorar la eficiencia en la prestación del servicio de formación inicial por parte de las instituciones formadoras. Para este fin se apoyará la modalidad de gestión de los INS traspasados a las Universidades y se financiará una experiencia piloto de diversificación de la oferta de formación docente inicial en secundaria:
 - a. *Perfeccionamiento de los convenios de gestión con las universidades:* Durante el proceso de diseño de la operación se procedió a revisar y mejorar los convenios de administración establecidos entre el MINEDU y las universidades logrando con ello orientar este instrumento legal hacia indicadores que apuntaran hacia el mejoramiento de la calidad y eficiencia de la gestión de los INS traspasados a las universidades. Algunos lineamientos básicos de estos convenios son los siguientes: Indicadores de eficiencia (costo por alumno, costo por egresado, relación entre el número de docentes y el de alumnos, entre número de administrativos y el de docentes), de eficacia (número de egresados anualmente y la relación entre egresados respecto a los nuevos inscritos en una gestión), y de calidad. En el RO se anexa borrador del convenio acordado.

- b. *Desarrollo de una experiencia piloto de diversificación de la oferta de formación docente inicial en secundaria:* Considerando que la actual oferta de formación docente de nivel primario presenta distintas modalidades de atención en todo el país y que la formación inicial de docentes para el nivel secundario requiere diversificar sus modalidades de atención, actualmente monopolizados por el MINEDU, el proyecto financiará una experiencia piloto que promueva la apertura de carreras de formación inicial de docentes para el nivel secundario en universidades públicas y privadas del país. A través de un concurso se otorgará un financiamiento por alumno a las propuestas ganadoras.

C. Costo y financiamiento del programa

- 2.20 El costo total del programa es de US\$41,2 millones, de los cuales US\$36 millones serán con cargo al préstamo del Banco, y US\$5,2 millones de contrapartida local. El financiamiento se otorgaría con cargo a los recursos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) con un horizonte de ejecución de cuatro años. El cuadro de costos de la operación que se presenta a continuación, contempla un 5% para gastos de administración y seguimiento del programa que incluye los gastos de consultores y funcionamiento de la Dirección de Administración de Proyectos (DAP) que actuará como unidad coordinadora del Programa, las consultorías para las evaluaciones, intermedia y final, del programa y la contratación de una auditoría independiente. De la misma manera, los costos de administración del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), en su carácter de coejecutor a cargo de los componentes de infraestructura y procesos pedagógicos de los PROMEs, contemplan los costos incrementales de honorarios, viáticos, bienes y pasajes, asociados con las tareas de administración técnica y financiera de ese subcomponente.
- 2.21 El cuadro de costos del programa se presenta a continuación:

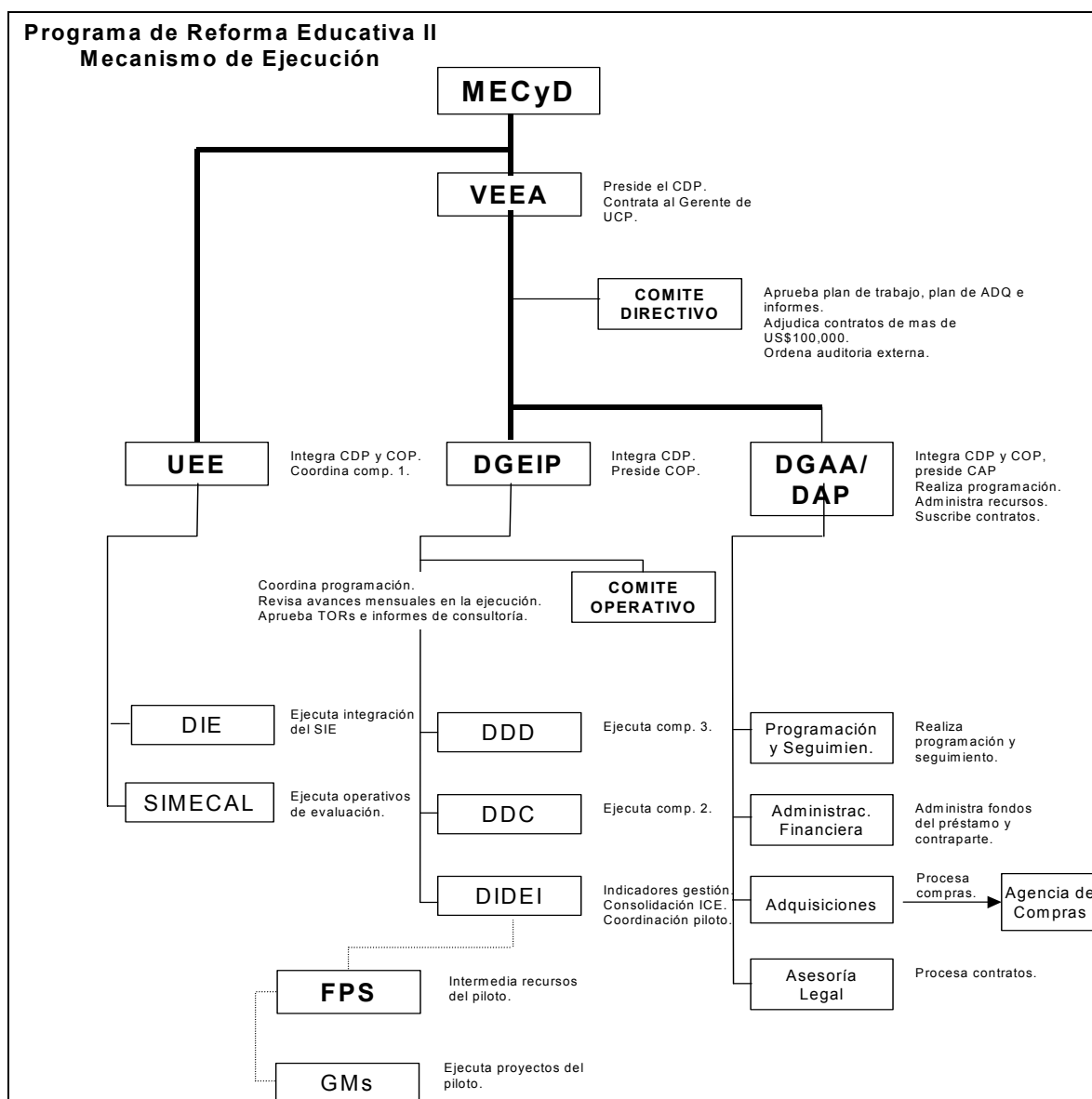
PROGRAMA DE REFORMA EDUCATIVA – SEGUNDA FASE CUADRO DE COSTOS (US\$ miles)					
Cat.	Componentes, subcomponentes y líneas de acción	Banco	contrapartida local	Total	%
	Administración del Programa	1,754	300	2,054	5,0
	DAP	1,300	300	1,600	3,9
	Evaluación y auditoría externas	454		454	1,1
1	Componente 1 Apoyo a la gestión descentralizada	18,485	3,910	22,395	54,4
1.1	Sistema de Información (SIE)	545	76	621	1,5
1.1.1	Descentralización del SIESTA	422	60	482	1,2
1.1.2	Integración SIE-SIMECAL	47	6	53	0,1
1.1.3	Integración SIE-RR HH	47	6	53	0,1
1.1.4	GESTIONE	29	4	33	0,1
1.2	SIMECAL	872	123	995	2,4
1.2.1	Evaluación muestral de 8avo curso	71	10	81	0,2
1.2.2	Evaluación censal piloto	761	108	869	2,1
1.2.3	Difusión de información	40	5	45	0,1
1.3	Desarrollo e implementación de indicadores de gestión	1,868	31	1,899	4,6
1.3.1	Desarrollo de instrumentos de gestión	47	6	53	0,1
1.3.2	Difusión	176	25	201	0,5
1.3.3	Capacitación	1,645	-	1,645	4,0
1.4	Incentivo colectivo a las escuelas	2,000	2,000	4,000	9,7
1.5	Piloto de fortalecimiento de la gestión descentralizada	13,200	1,680	14,880	36,1
1.5.1	Apoyo y Supervisión a la ejecución de PROMES	600	-	600	1,5
1.5.2	Costos FPS	600	-	600	1,5
1.5.3	PROMES	12,000	(*) 1,680	13,680	33,2
2	Componente 2 - Consolidación de la reforma curricular en niv. Primaria	6,443	664	7,107	17,3
2.1	Seguimiento curricular en la escuela	837	64	901	2,2
2.2	Producción y distribución de materiales para el 3er ciclo	5,606	600	6,206	15,1
3	Componente 3 – Fortalecimiento del sistema de formación docente	8,178	326	8,504	20,6
3.1	Mejoramiento académico e institucional de los INS	7,926	291	8,217	19,9
3.1.1	Sistema de seguimiento curricular	709	101	810	2,0
3.1.2	Sistema de evaluación y acreditación	361	51	412	1,0
3.1.3	Fondo de proyectos de innovación tecnológica e institucional	209	29	238	0,6
3.1.4	Centros de recursos para el aprendizaje (CRA)	777	110	887	2,2
3.1.5	Infraestructura y equipamiento	5,870	-	5,870	14,2
3.2	Diversificación y fortalecimiento de la gestión institucional	252	35	287	0,7
3.2.1	Experiencia piloto de diversificación de la oferta de formación docente en secundaria	252	35	287	0,7
4	Costos financieros	1,140	-	1,140	2,8
	FIV	360	-	360	0,9
	Intereses	780	-	780	1,9
	Total Programa	36,000	5,200	41,200	100

(*) Aporte de las municipalidades para la inversión en infraestructura de los PROMES.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 El órgano ejecutor del proyecto será el MINEDU mediante las unidades operativas del Viceministerio de Educación Escolar y Alternativa (VEEA) y la Unidad de Estadística Educativa (UEE) adscrita al despacho del Ministro, encargada del planeamiento sectorial, la gestión del SIE y del SIMECAL. El FPS actuará como coejecutor del subcomponente piloto de descentralización municipal. La estructura institucional propuesta para el PRE II define claramente las unidades técnicas responsables de cada componente de la operación, así como las instancias técnicas y de orientaciones de política necesarias, como se detalla a continuación.

Gráfico III-1



A. Esquema de ejecución

- 3.2 A fin de fortalecer la coordinación entre las unidades técnicas responsables de las actividades a ser financiadas y la administración operativa y financiera de los recursos del programa, así como fortalecer la capacidad institucional de la Dirección General de Asuntos Administrativos del MINEDU, se acordó con las autoridades bolivianas (ver sección IV A sobre viabilidad institucional) la creación de una DAP encargada de las funciones relacionadas con la administración financiera y contabilidad de los recursos del programa, así como de los demás programas de inversión que pudieren apoyar la Reforma Educativa. Las funciones de la DAP serían: (i) programación y seguimiento de la ejecución; (ii) administración financiera; (iii) adquisiciones del programa, mediante la contratación de una agencia internacional; (iv) presentación de solicitudes de desembolso y justificación de gastos elegibles al Banco; y (v) preparación y presentación de estados financieros consolidados y otros informes requeridos bajo el programa..
- 3.3 A fin de garantizar una buena coordinación con las unidades técnicas de línea del ministerio, así como una estructura institucional adecuada para la toma de decisiones se crearían un Comité Operativo del Programa (COP) a cargo de la coordinación operativa con las unidades técnicas y un Comité Directivo, presidido por el VEEA, a cargo de la orientación estratégica, la aprobación de los POAs, el presupuesto y el plan de adquisiciones que sería también la máxima instancia para la adjudicación de contratos, contando con el apoyo de una agencia de compras externa.
- 3.4 La ejecución del Componente 1 estará a cargo de la Unidad de Estrategia Educativa (UEE) y de la Dirección de Desarrollo Institucional (DIDEI); el Componente 2 estará a cargo de la Dirección de Desarrollo Curricular (DDC) y el componente 3 a cargo de la Dirección de Desarrollo Docente (DDD). La ejecución del Programa adopta diferentes modalidades de acuerdo a las características de cada componente y subcomponente, como se detalla a continuación.

1. Componente 1. Apoyo a la Gestión y descentralización del Sistema Educativo

a) Subcomponente de apoyo a la gestión y seguimiento de políticas educativas

(i) Integración y descentralización de los subsistemas del SIE

- 3.5 Esta actividad comprende la descentralización del sistema de información educativa y la integración de dicho sistema con los subsistemas SIMECAL y Recursos Humanos. La descentralización del sistema se realizará mediante dos contratos. El primero con una empresa consultora en sistemas para: (i) el diagnóstico y evaluación actual; (ii) análisis, diseño y desarrollo de la propuesta de descentralización; (iii) instalación y puesta en marcha en las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) y las Direcciones Distritales de Educación

(DDI); y (iv) Capacitación y asistencia técnica a las DDE y DDI. El segundo contrato será para adquirir el equipamiento necesario para los DDE y las DDI.

- 3.6 La integración de los sistemas será desarrollada e implantada mediante equipos de consultores individuales contratados por producto bajo la supervisión de los técnicos de la Unidad de Estrategia Educativa (UEE).

(ii) Apoyo al SIMECAL:

- 3.7 *Evaluación censal en los municipios del proyecto piloto:* Con base en los convenios de financiamiento suscritos con los Gobiernos Municipales (GM), el equipo de SIMECAL organizará los operativos de evaluación censal de los alumnos de primaria en los municipios del proyecto piloto de descentralización de la gestión educativa, utilizando los instrumentos que ha desarrollado y la metodología adoptada para este tipo de labor en la primera fase del Programa. La Unidad del SIMECAL elaborará los términos de referencia de un equipo de consultores individuales para organizar el trabajo de campo, gestionar la compra de materiales, aplicar los instrumentos de evaluación, procesar los resultados y devolverlos a las escuelas participantes.
- 3.8 Los operativos se llevarán a cabo simultáneamente en todos los municipios del proyecto piloto. Se realizará un operativo en el 8º grado en 2004, para establecer la línea de base para el tercer ciclo, uno para el sexto grado en 2005 y uno para el tercer grado en 2006. En 2007 se hará una nueva medición en 8º grado con el fin de medir los resultados del programa en los municipios de la experiencia piloto.
- 3.9 *Evaluación muestral del octavo grado:* La Unidad del SIMECAL, siguiendo los procedimientos establecidos para sus operativos de rutina, organizará dos evaluaciones muestrales del octavo grado a nivel nacional, una en 2004 y otra en 2007. El trabajo será desarrollado por los técnicos de SIMECAL apoyados por personal eventual contratado con cargo a los recursos del Programa.
- 3.10 La evaluación identificará alumnos con logro escolar en riesgo y alumnos con niveles de aprendizaje satisfactorio en las áreas de matemáticas y lenguaje y la muestra será representativa de las áreas urbana y rural y de alumnos por género. Los operativos concluirán con la difusión de los resultados de la evaluación.

(iii) Diseño e implementación de indicadores de gestión

- 3.11 Esta actividad comprende: (i) la diagramación e impresión de las fichas de gestión; (ii) la capacitación de 30 facilitadores en el manejo y análisis de indicadores, para que entrenen a los directores y personal de las direcciones distritales, los que, a su vez, capacitarán a los directores de escuelas y encargados de unidades educativas; y (iii) el desarrollo del material de difusión de los indicadores de gestión y su publicación por los medios de radio y prensa, envío de material gráfico y organización de mesas de discusión. Las tareas estarán a cargo de una firma consultora u ONG contratada para el efecto bajo la supervisión de la DIDEI del VEEA.

- 3.12 Al término de la capacitación a nivel de escuelas, el VEEA mediante un equipo de consultores conducirá una evaluación de esa actividad por muestreo y desarrollará un eventual operativo para la consolidación del sistema.

(iv) Incentivo colectivo a las escuelas

- 3.13 Los equipos técnicos del MINEDU revisarán y modificarán el cuestionario de evaluación para el levantamiento de información elaborado en la primera fase del Programa y, mediante un equipo consultor, validarán el nuevo instrumento en una muestra, para su posterior aplicación en todas las escuelas primarias a nivel de pares.
- 3.14 Las tareas de organización de una campaña de difusión ex ante, el operativo de recolección de datos, evaluación de resultados, verificación con la información del SIE, validación muestral, propuesta de premiación y difusión de resultados, serán ejecutadas en coordinación con las DDE y DDI.
- 3.15 La entrega del incentivo, incluirá un evento en cada capital de departamento para publicitar la premiación a los directores de las escuelas que hayan ocupado el primer puesto en su municipio.

b) Subcomponente de fortalecimiento a la gestión descentralizada

- 3.16 Para el desarrollo de la experiencia piloto de fortalecimiento de la gestión educativa a nivel municipal/distrital, el MINEDU ha identificado un conjunto de 27 municipios que cumplen los criterios de elegibilidad inicialmente propuestos. De entre estos 27 municipios fueron seleccionados cuatro correspondientes a las distintas zonas geográficas y lingüísticas del país, como una muestra, habiéndose elaborado modelos de los respectivos programas de inversiones municipales en educación para los municipios de la muestra. El desarrollo de la muestra permitió ajustar los requisitos de elegibilidad, establecer criterios de evaluación de los planes de inversión, definir la matriz de financiamiento, formular una guía para la presentación de PROME y dimensionar la experiencia piloto. Estos y otros detalles relativos al procedimiento de aprobación y ejecución de los PROME fueron incorporados al Reglamento Operativo del Programa.
- 3.17 Los criterios de elegibilidad adoptados incluyen los siguientes: (i) un rango mínimo de 6.000 alumnos y máximo de 25.000 alumnos para la matrícula de primaria urbana en la jurisdicción del municipio; (ii) que el ahorro corriente del gobierno municipal alcance como mínimo al 40% de sus ingresos corrientes como promedio de los tres últimos años, después del servicio de la deuda; (iii) que el gobierno municipal haya cumplido sus compromisos en la ejecución de los proyectos educativos de su jurisdicción; y (iv) que el Concejo Municipal haya aprobado la participación del GM en el proyecto piloto. Adicionalmente, en la eventualidad que el monto de inversiones de los PROME aprobados supere el asignado por el Programa, se establecieron criterios de priorización como sigue: (i) menor monto por alumno; (ii) municipios que hayan alcanzado el porcentaje más alto en el desempeño promedio de las unidades educativas del municipio, medido por la última evaluación realizada para el Incentivo Colectivo a la Escuela; y (iii) mayor

aporte propio del municipio por alumno matriculado en primaria como producto de la negociación con cada GM. Los criterios se aplicarían sucesivamente hasta acotar el monto total de inversión a las disponibilidades.

- 3.18 La ejecución de los programas municipales de la experiencia piloto de fortalecimiento de la gestión educativa local se realizará con la intermediación del FPS que actuará como coejecutor del Programa a cargo de la evaluación de los diseños finales de los proyectos municipales, el traspaso de recursos a los municipios y la supervisión de la ejecución. Los recursos a ser transferidos a los municipios no se descontarán del techo de transferencias por fórmula que determina periódicamente la Política Nacional de Compensación, aplicando por primera vez en el país una disposición que dicha política establece para los fondos concursables que estimulan la eficiencia de las inversiones.
- 3.19 El procedimiento de ejecución se inicia con una invitación a todos los municipios que cumplan el criterio de matrícula urbana, para participar en el concurso de PROME mediante la presentación de expresiones de interés que acompañen una demostración del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad establecidos en el reglamento operativo. Con base en la verificación de esta información, se invitará a los municipios a elaborar sus PROMEs con asistencia del VEEA y a suscribir el Convenio de Financiamiento de los PROMEs entre el MINEDU, el Gobierno Municipal, el FPS y las DDI. Los PROMEs serán evaluados por las Unidad de Desarrollo Institucional (DIDEI), que mediante un comité aprobará su financiamiento en las condiciones que establece el Reglamento Operativo.
- 3.20 La ejecución de los proyectos de fortalecimiento institucional del PROME y la aplicación censal del SIMECAL, así como la extensión de la carga horaria de maestros será coordinada por el VEEA con las direcciones distritales de educación. Los municipios, luego de suscribir el CTF con el FPS, contratarán el diseño detallado de la obras de infraestructura y con el apoyo de las direcciones distritales definirán el listado de materiales para los procesos pedagógicos de innovación incluidos en el PROME. Los documentos resultantes serán enviados al FPS para su evaluación y una vez aprobados los municipios serán autorizados por el FPS a contratar la construcción de la infraestructura y la provisión del material para procesos pedagógicos.
- 3.21 El FPS verificará los procedimientos de selección de empresas constructoras y proveedoras de bienes y obtendrá la no-objeción del BID a los pliegos de licitación y los contratos correspondientes, con base en la que remitirá a los municipios los recursos para la construcción de obras y colocación de pedidos de acuerdo al cronograma de pagos establecido en los contratos y las condiciones determinadas en los convenios de financiamiento de los PROMEs.

2. Componente 2. Consolidación de la reforma curricular en el nivel primario

a) Seguimiento curricular en la escuela

- 3.22 El VEEA, a través de la DDC, contratará un equipo de consultores que completará el diseño del sistema, elaborará los instrumentos que se aplicarán, implementará el sistema de seguimiento y difundirá de modo permanente sus resultados.
- 3.23 En la primera etapa de implementación, el equipo, con el apoyo de consultores, conducirá un piloto sobre una muestra de seis escuelas durante el primer año de ejecución del Programa (tres rurales y tres urbanas) a objeto de validar instrumentos y estrategias de acercamiento con maestros, directores, alumnos, asesores pedagógicos, padres y miembros de la comunidad. En la segunda etapa, a la conclusión del piloto, se incorporará al sistema de seguimiento a 15 escuelas por año, representativas de las distintas realidades lingüísticas y geográficas, esperándose que al cuarto año 51 escuelas estén siendo objeto del sistema de seguimiento en aula. En forma paralela a la implementación, se conducirán talleres de intercambio entre escuelas para enriquecer el seguimiento y se publicarán boletines anuales. Con carácter previo a la conclusión del Programa, se elaborará un documento que sistematice la experiencia, el mismo que será presentado en un seminario en el que se analizarán los resultados del seguimiento.

b) Producción y distribución de material didáctico para el 3er ciclo

- 3.24 Con base en las especificaciones desarrolladas durante la fase de preparación del Programa, se acordó con el prestatario anticipar el proceso licitatorio, siguiendo las normas del Banco, para la producción y distribución de guías didácticas y módulos de aprendizaje para el tercer ciclo de primaria, a fin de permitir eventualmente que los materiales estén disponibles en aula a partir de 2004.
- 3.25 Una vez que el VEEA adjudique la provisión de los bienes, se contratará un equipo de consultores que tendrá a su cargo la supervisión del proceso de diagramación, impresión y distribución del material a las direcciones distritales de educación, las que a su vez lo distribuirán a las escuelas.

3. Componente 3. Fortalecimiento del Sistema de Formación Docente

- 3.26 La Dirección de Desarrollo Docente (DDD) será la responsable técnica de este componente, para lo cual se completará y fortalecerá al equipo responsable con el apoyo de consultores, como se describe a continuación.

a) Subcomponente mejoramiento académico e institucional de los INS

(i) Sistema de seguimiento a la gestión académica e institucional de los INS

- 3.27 Para la ejecución de esta actividad se contratarán doce consultores que formarán cuatro equipos de tres profesionales cada uno, para que cada uno realice el

seguimiento de la gestión académica e institucional de cinco INS agrupados por regiones socioculturales y/o por mayor cercanía geográfica. La función principal de estos equipos será apoyar, asesorar y supervisar la gestión académica e institucional de los INS en permanente interacción con el personal directivo y docente de estos institutos, desarrollando actividades de asesoría directa en la sede de cada INS y apoyo indirecto por correo electrónico u otro medio.

- 3.28 La presencia de los equipos de seguimiento en las sedes de cada INS se realizará al menos una vez cada dos meses con una permanencia de una semana como mínimo durante cada visita. A partir del segundo año, la intervención directa de los equipos de seguimiento disminuirá gradualmente en la medida en que los equipos de seguimiento vayan conformando una contraparte en cada INS y en el tercer año se reducirá a tareas de orientación de los equipos propios de seguimiento que serán conformados en cada INS para generar procesos permanentes de revisión de sus propias prácticas y de la calidad de sus resultados educativos

(ii) Sistema de evaluación y acreditación de los INS

- 3.29 Esta actividad se llevará a cabo con el apoyo de tres consultores especialistas en evaluación y acreditación, para complementar la propuesta de lineamientos para el desarrollo e implementación del subsistema nacional de evaluación y acreditación de los INS y una estrategia de difusión, que serán aprobadas mediante Resolución Ministerial. Con base en esa disposición, se producirá el material de difusión del sistema y se realizarán tareas de sensibilización y difusión de las características del sistema en los INS, universidades y actores involucrados de manera de generar la adhesión y aceptación de este proceso y orientar la conformación de comités o equipos de autoevaluación en cada INS.
- 3.30 Durante el primer año de ejecución del Programa y en la medida en que se vayan conformando los comités o equipos de autoevaluación, se organizarán talleres para consensuar un conjunto de estándares de desempeño (criterios e indicadores de evaluación y acreditación) a cuya conclusión se elaborará un manual de pautas de autoevaluación. Las unidades técnicas del VEEA capacitarán a los comités o equipos de autoevaluación en el uso del manual y la conducción y desarrollo del proceso. Los informes de autoevaluación elaborados por los equipos de los INS serán analizados en talleres que, además, validarán los criterios e indicadores de evaluación.
- 3.31 La autoevaluación se complementará con la realización de una evaluación externa, a cargo de cinco consultores internacionales pares de los INS quienes aportarán la mirada externa y un juicio calificado del quehacer académico e institucional de los INS.
- 3.32 En forma paralela al proceso de evaluación, se elaborará la normativa para el funcionamiento del Consejo Nacional de Acreditación de los INS (CONAINS), de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Reforma Educativa, y se emitirá la Resolución Ministerial que instruya su organización y funcionamiento. Este Consejo, a partir de los resultados del proceso de autoevaluación y de la evaluación externa realizada por pares, acreditará a los INS que voluntariamente lo deseen.

(iii) Fondo de proyectos de mejoramiento

- 3.33 En el curso del segundo semestre del primer año de ejecución del Programa, el VEEA convocará a los INS que permanezcan bajo administración directa del MINEDU², a un concurso para presentar proyectos orientados al desarrollo de innovaciones en el ámbito pedagógico e institucional y en programas de formación de formadores, de acuerdo a las condiciones que establece el reglamento operativo.
- 3.34 Los proyectos serán presentados por los INS a la Dirección de Desarrollo Docente (DDD) para su evaluación, sobre cuya base se premiará a los proyectos que hayan cumplido los requisitos y se convocará a los directores de los INS a un acto público en el que se firmarán los convenios de ejecución correspondientes.
- 3.35 Con base en el convenio, la DAP remitirá a los INS premiados los fondos destinados a gastos locales para ejecutar los proyectos, de acuerdo al calendario aprobado. Cuando el proyecto incluya la capacitación de formadores fuera de la sede del INS, los desembolsos serán realizados por la DPA al proveedor del servicio para el pago de matrícula y costo del curso y al beneficiario para el pago de pasajes y viáticos.
- 3.36 La DDD realizará el seguimiento de los proyectos en ejecución y conducirá una evaluación al término de los mismos.

(iv) Centro de recursos para el aprendizaje

- 3.37 La ejecución de este componente se iniciará con el desarrollo de las especificaciones técnicas de los recursos didácticos que conforman estos centros para la licitación de un primer paquete destinado a los INS que hubieran concluido la ampliación y refacción de su infraestructura en la fase anterior del Programa y que hubieran demostrado que cuentan con el personal necesario para administrar el CRAs (un técnico en sistemas, un bibliotecario y un asistente administrativo). Cada CRAs estará conformado por un centro de documentación pedagógica (libros, suscripción a periódicos y revistas especializadas, conexión a Internet, línea telefónica), materiales educativos según áreas de aprendizaje (ciencias naturales, ciencias sociales, matemática, expresión y creatividad, plásticas, expresión corporal, escénicas) y equipos informáticos y audiovisuales.
- 3.38 En tanto se procesa la compra del equipo y material didácticos, se contratará una firma consultora que capacitará en servicio al personal de los INS en el manejo tecnológico y mantenimiento de equipos. En forma paralela, se contratarán tres consultores que capacitarán en el sitio a los docentes de los INS en el uso pedagógico de los CRAs. Tanto la firma consultora como el equipo de consultores individuales, serán contratados para las dos fases de ejecución de los CRAs, con el intervalo previsible entre una y otra.

² En Bolivia 13 de los 18 INS existentes son administrados por las universidades públicas y privadas bajo convenio con el MECyD.

- 3.39 La licitación del segundo paquete de CRAs será realizada tomando en cuenta las fechas previstas de conclusión de las obras de infraestructura que forman parte del Programa y seguirán el mismo proceso que el primero.

(v) Infraestructura y equipamiento

- 3.40 Los proyectos de ingeniería desarrollados en la fase anterior del Programa, incluyendo obras civiles y el mobiliario se licitarán conjuntamente en paquetes conformados según la proximidad de los INS y su ubicación geográfica. El equipamiento será licitado para todos los INS en la cantidad de lotes que sean necesarios de acuerdo al tipo de productos a adquirir y según el calendario de conclusión de obras, de modo de evitar riesgos de almacenamiento o esperas prolongados.
- 3.41 A tiempo de licitar las obras y mobiliario, la DDD se contratarán los servicios de supervisión de las obras, a través consultores individuales o de una firma que atienda todos los proyectos, debiendo en cualquier caso entrar en funciones antes del inicio de obras.
- 3.42 Las obras de cada INS serán entregadas a su conclusión por las autoridades del MINEDU en actos especiales.

b) Subcomponente diversificación y fortalecimiento de la gestión Institucional

- 3.43 El VEEA convocará públicamente y extenderá invitaciones directas a las universidades públicas y privadas del país para que presenten propuestas para el desarrollo de una experiencia piloto de diversificación de la oferta de formación docente inicial en secundaria, con base en las condiciones que establece el reglamento operativo del Programa.
- 3.44 Las propuestas que se reciban en respuesta a la convocatoria serán analizadas y calificadas por la DDD, la que seleccionará a las propuestas que obtengan los mejores puntajes en cada una de las especialidades del currículo de secundaria. Las universidades ganadoras serán invitadas a firmar un convenio en el que se establecerán las obligaciones de las partes, incluyendo el compromiso de las universidades de dar continuidad al programa hasta su conclusión en cuatro años; tratamiento de deserciones; pagos de acuerdo al número de alumnos matriculados bajo la modalidad de costo por alumno hasta un máximo de 35 alumnos por aula; compromiso del MINEDU de reconocer la formación de estos alumnos como técnicos superiores en las mismas condiciones que los egresados de los INS y otras. El seguimiento, incluyendo el control de alumnos matriculados al inicio y al final de cada gestión, evaluación y acreditación de estos programas, será realizado por las unidades técnicas del VEEA.

B. Adquisiciones y contrataciones

- 3.45 Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados y las contrataciones de obras de construcción se llevarán a cabo conforme a los procedimientos normales del

Banco. No obstante, el organismo ejecutor podrá contratar directamente los servicios del Director de la DAP y de tres jefes de unidad de la DAP, por un monto total de \$432 mil, durante los cuatro años de ejecución del programa. La contratación directa se justifica en estos casos, por tratarse de personas de alto nivel técnico que han venido cumpliendo funciones importantes de coordinación y ejecución del Programa de Reforma Educativa (PRE) y cuya permanencia es fundamental para garantizar la continuidad y coherencia en la orientación del PRE, así como evitar mayores discontinuidades en su ejecución.

- 3.46 Las adquisiciones de bienes por un monto equivalente o superior a los \$350 mil así como las licitaciones de obras por un monto equivalente o superior a \$3 millones requerirán licitación pública internacional. Se utilizará concurso público internacional para la adquisición de servicios de consultoría cuyo valor sea equivalente o superior a \$200.000. En los casos de selección de firmas consultoras basada en la calidad y el costo, el peso relativo del precio como criterio de evaluación no superará el 30% y el elemento técnico o de calidad de la oferta no podrá ser menor al 70%. Se acordó otorgar al ejecutor un límite autónomo por contrato del equivalente a US\$50 mil, monto hasta el que no se requerirá la no objeción previa del Banco en los procesos de compra de bienes y consultores individuales. Si la Representación comprueba que no se están siguiendo las normas del Banco en una o más contrataciones dentro del límite autónomo, podrá suspender este tratamiento y revisar ex ante todas las operaciones de adquisición de bienes y servicios. El plan de adquisiciones de esta operación se muestra en el Anexo III-1.

C. Calendario de desembolsos

- 3.47 Se ha previsto un período de ejecución del programa de cuatro años, entre el segundo semestre de 2003 y el segundo semestre de 2007. En virtud de la necesidad de ejecutar simultáneamente un importante componente de programas municipales, traspasando recursos a los municipios a través del FPS, y a la vez ejecutar inversiones importantes en infraestructura de los INS y en textos y material didáctico desde el MINEDU, se acordó con el país la necesidad de contar con un fondo rotatorio del 8% de los recursos del financiamiento para el programa. El calendario de desembolsos se presenta a continuación.

Cuadro III-1					
Calendario de desembolsos (millones)					
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	TOTAL
BANCO	10,8	14,4	7,2	3,6	36,0
APORTE LOCAL	1,6	2,1	1,0	0,5	5,2
TOTAL	12,4	16,5	8,2	4,1	41,2
PORCENTAJE	30	40	20	10	100,0

D. Control financiero y auditoría externa

- 3.48 La Dirección General de Asuntos Administrativos (DGAA), a través de la DAP, será responsable ante el Banco por la administración financiera integral del programa, y deberá cumplir con: i) el mantenimiento de cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los recursos del Banco y de la contrapartida local; ii) la presentación de las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; iii) la implementación y mantenimiento de

adecuados sistemas para la administración de contratos, administración financiera y de control interno para el manejo de los recursos del BID y de la contrapartida local, de acuerdo a los requerimientos del Banco; iv) la preparación y presentación de los informes financieros y los estados financieros consolidados del programa; y v) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para la verificación del Banco y de los auditores externos.

- 3.49 El coejecutor (FPS) será responsable por la administración financiera del subcomponente de apoyo a la gestión descentralizada, y deberá cumplir con: i) la apertura de cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local de este subcomponente ; ii) la existencia de sistemas adecuados para la administración y pago de los contratos de proveedores y consultores; iii) un adecuado sistema contable y financiero para el registro de las transacciones efectuadas con los recursos del Programa, integrado con la contabilidad oficial del FPS y la correspondiente estructura de control interno; iv) la rendición de cuentas, preparación y presentación de la información financiera requerida por la DAP y por el Banco, así como la consolidación de la información financiera remitida por los municipios; y v) un adecuado sistema de archivo de la copia de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para verificación por el personal del Banco y los auditores externos.
- 3.50 Los municipios, en su carácter de ejecutores de los PROME, deberán rendir cuenta al FPS por los recursos recibidos para la ejecución del subcomponente de fortalecimiento a la gestión educativa local. En este sentido tendrán las mismas responsabilidades asignadas a los coejecutores que reciben fondos, mencionadas anteriormente. Para la ejecución de este subcomponente, el MINEDU, el FPS, las municipalidades participantes y las DDI, deberán suscribir un Convenio para el financiamiento de los PROME, incluyendo las actividades de asistencia técnica a cargo del MINEDU, así como las inversiones en infraestructura y procesos pedagógicos ejecutadas por las municipalidades, con el apoyo del FPS. El convenio de financiamiento de los PROME deberá definir las obligaciones y responsabilidades entre las partes intervinientes, incluyendo el mecanismo de transferencia de recursos, rendición de cuentas, preparación de información financiera y archivo de la documentación de soporte de los gastos y adquisiciones.
- 3.51 La auditoría externa del Programa será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, siguiendo las políticas y procedimientos del Banco (Documentos AF-100 y AF-300), contratada mediante los procedimientos establecidos en el Documento de Licitación de Auditoría Externa (AF-200) y en base a los lineamientos establecidos en los Términos de Referencia para la Auditoría Externa de Proyectos Financiados por el BID (AF-400), los cuales deberán ser previamente aprobados por el Banco. La auditoría externa tendrá el carácter de financiera y operacional, requiriéndose la presentación de los informes anuales de los estados financieros del programa, dentro de los 120 días de finalizado el año fiscal. Los costos de auditoría formarán parte del costo del Programa, y serán financiados utilizando recursos del préstamo del Banco.

E. Sistema de seguimiento y evaluación

- 3.52 Dentro de los 60 días siguientes de cumplirse cada semestre de ejecución del programa, el MINEDU presentará a la consideración del Banco informes de progreso semestrales en relación con el desarrollo de las actividades del programa en su integralidad, incluyendo la información necesaria sobre la ejecución de los PROMEs que deberá ser provista por el FPS . El informe que corresponda al final de cada año de ejecución del programa deberá, además, incluir el plan operativo para el año en curso, e información sobre las adquisiciones realizadas el año anterior y las planeadas para el año en curso. Con el fin de llevar un seguimiento y una evaluación de los resultados del programa, estos informes incluirán un estado comparativo anual de los avances alcanzados en un grupo de indicadores de seguimiento del marco lógico, acordados mutuamente entre el Banco y el MINEDU.
- 3.53 Anualmente, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de preparación y entrega del informe de progreso semestral que corresponda al final de cada año de ejecución del programa, el Banco llevará a cabo una evaluación para analizar junto con el MINEDU la información presentada, evaluar el progreso del programa, las dificultades que hubieran surgido en la ejecución y la forma de superarlas.
- 3.54 El equipo de proyecto discutió con las autoridades el tipo de evaluación más adecuado al carácter de la operación. Dado que el financiamiento del Banco forma parte de un programa mayor que contará con otros financiamientos paralelos, se consideró que una evaluación de impacto enfrentaría grandes dificultades metodológicas para atribuir impactos al programa. En su lugar se acordó llevar a cabo dos evaluaciones externas de resultados, una intermedia y una final, en función de los indicadores de resultados (outcomes) acordados. Los resultados de la primera evaluación deberán ser presentados al Banco una vez se haya desembolsado el 50% de los recursos del programa o a los 24 meses contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo, según sea la circunstancia que se de primero, y tendrán como objetivo no sólo evaluar el estado de ejecución del programa, sino principalmente verificar el grado de cumplimiento de las metas intermedias acordadas con el Banco, detectar problemas e introducir medidas correctivas sobre la marcha a fin de asegurar el alcance de los objetivos últimos del programa. La evaluación final, que estará basada en los mismos contenidos y metodología de la evaluación intermedia, deberá ser desarrollada dentro de los seis meses previos a la fecha límite para el último desembolso del financiamiento y sus resultados presentados al Banco junto con la solicitud final de desembolsos. Ambas evaluaciones sean llevadas a cabo por consultores externos contratados por el organismo ejecutor, con términos de referencia y metodologías acordadas con el Banco, y financiadas por el programa con cargo a los recursos del Financiamiento asignados a la DAP.

F. Condiciones previas

- 3.55 Serán condiciones previas al primer desembolso del programa: (i) la entrada en vigencia del convenio subsidiario entre el Ministerio de Hacienda y el MINEDU

para el traspaso de los recursos del préstamo y la ejecución del Programa, estableciendo, entre otros aspectos, que estos recursos formarán parte del sistema de asignación concursable de recursos adicionales y complementarios a los techos de transferencias por fórmula a los municipios que establece la Política Nacional de Compensación; (ii) la entrada en vigencia del convenio interinstitucional entre el MINEDU y el FPS, en virtud del cual se transferirá al FPS los recursos del Programa para la ejecución de las actividades del subcomponente de fortalecimiento a la gestión descentralizada por parte del FPS; (iii) la presentación al Banco, para su aprobación, del modelo de convenio de financiamiento de los PROMEs que será suscrito entre el MINEDU, el FPS, las municipalidades participantes y el Director Distrital de Educación; (iv) la demostración de que la DAP se encuentra organizada, instalada y funcionando, en los términos acordados con el Banco; y (v) la disposición que pone en vigencia el Reglamento Operativo del Programa.

- 3.56 Además de lo establecido en el párrafo 3.55, será condición previa al primer desembolso de las líneas de acción de infraestructura y CRAs del componente 3, la presentación, a satisfacción del Banco, del modelo que se utilizará para los nuevos convenios de administración de los INS por las universidades. Dicho modelo de convenio deberá incluir indicadores de resultados, en términos de calidad, eficiencia y efectividad de la gestión de los INS. Por otra parte, será condición previa al primer desembolso del subcomponente de fortalecimiento de la gestión descentralizada, el envío al Banco de la guía de preparación de proyectos para el concurso de PROMEs.

IV. VIABILIDAD BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 Con apoyo de la operación anterior y a lo largo de ocho años de ejecución se ha venido construyendo capacidad institucional y de ejecución del equipo del PRE, el cual ha mantenido una cierta continuidad y estabilidad a pesar de las transiciones políticas de tres gobiernos. Esta capacidad institucional continúa representando un valioso activo que el nuevo programa busca complementar y reforzar.
- 4.2 Sin embargo, la naturaleza de la actual transición política y la inestabilidad política, social y económica que caracterizan la coyuntura actual han afectado de manera importante la fortaleza institucional y la capacidad operativa del MINEDU, creando algunos cuellos de botella que es necesario resolver a corto plazo para no comprometer la capacidad de ejecutar eficientemente una nueva operación.
- 4.3 Dada la importancia del tema, compartida por el Banco y las autoridades, la Misión de Análisis realizó un análisis institucional detallado, detectando las principales áreas críticas que es necesario fortalecer y los ajustes necesarios para garantizar una estructura de toma de decisiones adecuada para la ejecución del nuevo programa. El diagnóstico indica que la capacidad de ejecución del VEEA se ha visto afectada. Actualmente hay varias acefalías importantes o perfiles técnicos inadecuados en algunos cargos. Igualmente, hay debilidades en las funciones de planificación y problemas de coordinación entre la programación de metas y la programación financiera del programa.
- 4.4 Teniendo en cuenta que esta situación no se ha corregido y que en el contexto político actual hay un riesgo real de que persistan las debilidades y dificultades de coordinación, se acordó establecer una DAP dependiente de la DGAA cuya función será la de administrar la ejecución de los programas de inversión que apoyan el PRE. La conformación de dicha unidad sería apoyada y financiada inicialmente por el Banco, como parte de la presente operación, debiendo el Prestatario absorber gradualmente los salarios del personal que a la conclusión del Programa deberá ser incorporado a la carrera administrativa, de modo de garantizar su estabilidad y generar una capacidad permanente para la administración de programas con financiamiento internacional. La creación de la DAP, la definición de su estructura y funciones, así como los términos de referencia para su gerente y personal técnico fueron condiciones previas a la negociación del programa.
- 4.5 La creación de la DAP, con funciones estrictamente de coordinación y administración operativa para garantizar una estructura y unos mecanismos adecuados para facilitar la ejecución del programa permitirá subsanar las debilidades y solucionar los principales problemas detectados en la actual estructura de toma de decisiones. Se trata de agrupar las funciones de control y administración financiera bajo una sola unidad responsable, con personal idóneo, y bajo el liderazgo de un Director operativo, con márgenes de autonomía y de decisión delegados, lo que racionalizará y simplificará significativamente los trámites y procedimientos propios de la ejecución. La responsabilidad técnica sobre

las actividades de cada componente seguirá estando a cargo de las unidades técnicas de línea del MINEDU.

- 4.6 La escogencia del FPS como coejecutor de este componente se basa en que según el marco legal vigente, definido por la PNC, esta entidad es la única facultada para transferir recursos de financiamiento externo a los municipios. Adicionalmente, el FPS tiene una valiosa experiencia reciente y capacidad técnica para manejar este tipo de operación, demostrada por la ejecución de un programa similar con el Banco Mundial. Con relación a la estructura institucional y a los costos del FPS, durante el último año, la institución ha sido objeto de una reforma institucional interna que ha permitido racionalizar e institucionalizar su planta de personal y al mismo tiempo simplificar sus procedimientos racionalizando y haciendo más eficiente sus funciones de supervisión y administración de proyectos. Finalmente, se ha acordado con el FPS que, en su condición de coejecutor, los gastos elegibles para financiamiento por parte del Banco se limitan a los gastos incrementales por honorarios, viáticos y pasajes, que estén directamente asociados a la ejecución del proyecto y cuyas contrataciones hayan sido hechas siguiendo los procedimientos del Banco.
- 4.7 Cada componente del programa incluye actividades que contribuyen a fortalecer y consolidar las capacidades institucionales y de gestión del sistema, tanto a nivel central, como en los niveles descentralizados. El subcomponente de apoyo a la formulación y seguimiento de políticas educativas se centrará en fortalecer las capacidades de análisis, difusión y uso de las bases de información con que cuenta el MINEDU y que han sido el resultado del apoyo del Banco durante la operación anterior. Se trata de transformar esas bases de datos en indicadores de gestión que permitan una gestión por resultados de los diferentes niveles del sistema, enfatizando la “accountability” de la escuela y del distrito educativo. Igualmente, el programa financiará una estrategia de comunicación social y difusión de indicadores y de un boletín de avances de la reforma, dirigidos a informar a la sociedad y a dar un carácter más participativo al modelo de gestión.
- 4.8 La experiencia piloto de fortalecimiento de la gestión educativa a nivel municipal tiene por objetivo generar modelos exitosos de gestión descentralizada en un conjunto de municipios. Esta experiencia servirá de punta de lanza de la política de desarrollo municipal centrada en la creación de capacidad de gestión a nivel local y el premio a la gestión eficiente. La modalidad de ejecución escogida -- a través de un concurso competitivo entre municipios elegibles con probada eficiencia de gestión educativa y solvencia fiscal y financiera -- representará la primera experiencia para premiar la gestión eficiente, dentro del marco normativo de la Política Nacional de Cofinanciamiento (PNC) el cual prevé que este tipo de recursos sean adicionales a los techos presupuestales definidos por el FPS. De esta forma se busca incentivar la movilización de recursos adicionales del nivel municipal para la educación, en función de criterios de eficiencia de gestión y de resultados educativos concretos.
- 4.9 El componente de consolidación de la reforma curricular apunta por un lado a dotar al MINEDU de una capacidad de seguimiento de la reforma en el aula que

retroalimente el desarrollo curricular, la elaboración de materiales y la práctica de los docentes. Este sistema constituye un eslabón crucial para generar una capacidad crítica y de evaluación permanente de la Reforma.

- 4.10 El subcomponente de diversificación y fortalecimiento de la gestión de las instituciones de formación docente busca justamente el fortalecimiento de la capacidad regulatoria del MINEDU y el fortalecimiento de la gestión de los INS mediante convenios de administración con las Universidades, con indicadores de eficiencia, calidad y costo-efectividad. De la misma manera el concurso para financiar una nueva oferta curricular de formación docente busca fortalecer una sana competencia en la oferta, incorporando criterios de calidad y costo-eficiencia.

B. Viabilidad socioeconómica

- 4.11 El análisis económico del programa parte de los beneficios educativos sintetizados en las metas de resultados educativos del programa y estima los beneficios económicos, para el individuo y para la sociedad, asociados con esos resultados. A esta estimación de beneficios se contrapone un análisis de los costos del programa, incluyendo costos directos de inversión, costos recurrentes incrementales y costos de oportunidad. De la comparación de costos y beneficios se estiman los parámetros de rentabilidad privada y social del programa. Este análisis desagrega la estimación de retornos a la educación para áreas urbanas y rurales, así como para los segmentos formal e informal del mercado de trabajo, con resultados e implicaciones de política interesantes. Finalmente se hace un análisis del impacto distributivo del programa que refuerza el carácter del programa como PTI con impactos importantes sobre la equidad social.
- 4.12 El Cuadro IV-1 resume los principales resultados educativos esperados y los correspondientes beneficios económicos del programa:

Cuadro IV-1 Resultados Educativos y Beneficios Económicos Asociados	
Resultados Educativos	Beneficios Económicos
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la cobertura neta del nivel primario (del 88% al 91%). • Aumentar la proporción de alumnos que completa el 6° grado de primaria (de 80% a 85%). • Aumentar la proporción de alumnos que culminan los 8 grados de escolaridad primaria obligatoria (de 62% al 67%). • Disminuir el número de años necesarios para completar los 8 grados de escolaridad obligatoria (de 11,5 a 8,5 años) • Aumentar el porcentaje de la población elegible para acceder a la secundaria. • Elevar el nivel de escolaridad promedio de la población, particularmente en las zonas rurales. La meta es alcanzar los 8 grados de escolaridad promedio, a nivel Nacional, y mejorar la escolaridad rural de 4,5 a 6 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la productividad y la empleabilidad de la población. • Ampliar el grupo de la población que tiene acceso a la secundaria y con ello a mayores diferenciales salariales. • Ahorros de costos privados y sociales resultantes de una mayor eficiencia interna, menor repitencia y aumento en las tasas de promoción de las escuelas primarias. • Mejorar los salarios esperados en función de los mayores niveles de escolaridad. • Mejorar las oportunidades económicas y los salarios esperados de la población beneficiaria, en especial de la población pobre y de la población rural.

- 4.13 Los beneficios económicos asociados con mayores niveles de escolaridad para un grupo más amplio de la población se resumen en mayores ingresos laborales esperados y mayores niveles de empleabilidad de la mano de obra. Para la estimación de estos beneficios se utilizaron perfiles de ingresos tipo Mincer³, por sexo y zona rural y urbana. Se hicieron también estimaciones separadas para los ingresos laborales del sector formal e informal. El resumen de las tasas de retorno obtenidas, del aumento en los ingresos mensuales esperados y los aumentos en la probabilidad de encontrar un empleo, según el nivel de escolaridad alcanzado, se presentan en el Cuadro IV-2.

Cuadro IV-2: Retornos, ingresos esperados y empleabilidad según escolaridad

Años de Escolaridad	Retorno Marginal *	Prima de Ingresos *	Empleabilidad
6 años (primaria incompleta)	8,2%	49,0%	76,72%
8 años (primaria completa)	0,1%	0,2%	74,72%
12 años (secundaria completa)	7,4%	29,4%	71,54%
17 años (educación superior)	20,9%	109,3%	85,44%

* Los retornos y las primas de ingresos se estiman con relación al nivel de escolaridad inmediatamente anterior y los retornos del nivel primaria incompleta se estiman con relación a los ingresos de un individuo sin escolaridad.

- 4.14 De los resultados anteriores merecen destacarse dos conclusiones: (i) si bien los retornos privados derivados de completar 6 años de educación primaria son significativos, los retornos de completar los 8 años de escolaridad obligatoria son muy modestos; y, (ii) los mayores niveles de rentabilidad provienen de terminar la secundaria (los ingresos aumentan en casi 30%) y aún más la educación superior, cuya culminación implica aumentos de ingresos mayores al 100% y un aumento significativo en la probabilidad de conseguir los empleos mejor remunerados.
- 4.15 Las implicaciones de política derivadas del análisis anterior son las siguientes: (i) dado que culminar los 8 grados de escolaridad obligatoria son un prerrequisito para acceder a la secundaria, esta meta representa un objetivo individual y social independientemente de los bajos retornos marginales que representa; (ii) la baja rentabilidad privada de completar los 8 años de escolaridad obligatoria sugiere la pertinencia de pensar en subsidiar la culminación de este nivel, bien sea a través de subsidios en especie o en efectivo, como forma de incentivar a las familias a alcanzar ese piso mínimo de escolaridad obligatoria; y, (iii) los crecientes niveles de escolaridad que demanda el mercado de trabajo para acceder a los empleos mejor remunerados indican que Bolivia requiere una inversión continuada en educación para continuar elevando la escolaridad promedio de la población más allá de la meta de alcanzar la universalización de la primaria obligatoria.
- 4.16 Un análisis desagregado de los retornos y diferenciales de ingresos, por zona rural y urbana y por sector, formal e informal, revela otros aspectos importantes con relación al impacto de la educación sobre los ingresos y la movilidad social. Las tasas de retorno a la escolaridad primaria (6 u 8 años) tienden a ser mayores en las zonas rurales que en las urbanas; en contraste, los retornos a los mayores niveles de

³ Utilizando la base de datos de la última encuesta MECOVI disponible (2001) se estimaron regresiones del logaritmo de los ingresos laborales en función de los años de escolaridad, la experiencia y la experiencia al cuadrado, utilizando variables dummy por sexo y zona rural y urbana, para el horizonte de la vida laboral de un individuo, de 19 a 65 años.

escolaridad (secundaria y superior) tienden a ser mayores en las zonas urbanas. Los empleos mejor remunerados se concentran en el sector formal urbano, particularmente entre quienes tienen educación superior; en contraste, los retornos más bajos a la educación se dan en el sector informal, donde los bajos niveles de productividad y la abundancia de mano de obra poco calificada reducen los ingresos medios de la población ocupada en actividades informales. Estas conclusiones no sólo son plenamente consistentes con la teoría económica sino que son parte fundamental de los mecanismos de reproducción de la pobreza en Bolivia. Por una parte hay grandes diferencias en los niveles de escolaridad, donde la gran mayoría de la población pobre no completa siquiera la escolaridad primaria, mientras que un grupo muy pequeño de la población logra alcanzar el nivel superior. Por otra parte, las oportunidades económicas están claramente segmentadas entre un sector formal urbano de mayor productividad y altos salarios, pero cuyo reducido tamaño no logra generar suficientes empleos, y un vasto sector informal urbano y una economía rural caracterizados por niveles muy bajos de productividad. Si bien la educación sigue siendo un factor crucial de movilidad social, dicha movilidad se ve muy limitada por la escasez de oportunidades económicas.

C. Costos y sostenibilidad

- 4.17 Desde el punto de vista de la sociedad es preciso comparar los beneficios del proyecto sobre toda la población que pasa por el sistema escolar, incluyendo los ahorros generados al mejorar las tasas de promoción del sistema, y compararlos con los costos, incluyendo los costos directos del programa, los costos recurrentes incrementales resultantes del mismo, y los costos de oportunidad de permanecer más tiempo en la escuela. Los costos recurrentes incrementales fueron calculados para cada componente y línea de acción del programa. Los principales costos recurrentes incrementales atribuibles al proyecto son los relacionados con la sostenibilidad de los operativos de evaluación de aprendizajes del SIMECAL financiados por el programa, y la reimpresión y reposición de textos y material didáctico para el tercer ciclo, los cuales representan gastos recurrentes de US\$0,5 y de US\$1 millón anuales, respectivamente.
- 4.18 El mayor costo recurrente, aunque no directamente atribuible al programa, deriva de la extensión de horas docentes requeridas por el nuevo currículo que representaría un costo cercano a los US\$33 millones por año, equivalente a un 11% de la masa salarial del sector. Este costo, a pesar de no estar financiado por el programa, constituye un compromiso fundamental del país para garantizar la adecuada implementación de la reforma. Por esta razón, el país desarrolló una propuesta de gradualidad para implementar esta medida de manera gradual a lo largo de cinco años y una propuesta de financiamiento sostenible, consensuada entre el Ministerio de Hacienda, el MINEDU y UDAPE que implica la creación de un Fondo de Compensación Educativo que se nutriría con un porcentaje de los ingresos adicionales por regalías, principalmente del gas, a partir del 2004, suplementado por aportes moderados del Tesoro General de la Nación. Ese escenario implica destinar cerca de US\$10 millones a la extensión horaria en 2003 y un crecimiento gradual hasta consolidar la carga horaria requerida en el año

2007. El desarrollo de esta propuesta representa una señal clara del compromiso del gobierno con la consolidación de la reforma y un avance importante para vincular los incrementos salariales a más horas de enseñanza por parte de los profesores. Este paso no sólo es importante para consolidar la implementación del nuevo currículo en el aula, sino que permitiría que Bolivia se acerque al promedio regional de 900 horas de clase por año.

D. Rentabilidad social del programa

- 4.19 Las estimaciones de rentabilidad social del programa demuestran que los beneficios para la sociedad son muy superiores a los costos, medidos en términos de valor presente. La Tasa Interna de retorno (TIR) del programa es del 21%. Para una tasa de descuento del 12%, el VPN es de US\$42 millones y la inversión se pagaría en un período de 12 años.

E. Impacto social y ambiental

- 4.20 El Programa encaja perfectamente dentro de las prioridades de la EBRP y constituye un buen ejemplo de políticas universales de alto impacto en términos de equidad y de inclusión social. Al enfocarse en lograr la efectiva universalización de los ocho años de escolaridad obligatoria y a mejorar las tasas de conclusión de 6 y 8 grados, particularmente entre los grupos menos favorecidos, el programa es plenamente consistente con la iniciativa de Educación para Todos y el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio en educación.
- 4.21 Las obras de infraestructura que se contemplan, como parte de los proyectos educativos municipales son obras de baja complejidad, principalmente ampliaciones y reparaciones de escuelas, por lo que no se esperan impactos significativos sobre el medio ambiente. Las obras serán ejecutadas bajo la responsabilidad de los propios municipios los cuales harán las contrataciones. El MINEDU ha preparado dos Guías de Diseño y Equipamiento para Edificaciones Escolares que se han finalizado en el 2001 y que se encuentran vigentes. El equipo ha revisado estas guías y determinado que son buenos instrumentos de planificación y diseño que incorporan estándares sanitarios adecuados para los diseños de escuelas. En lo que toca a manutención y fiscalización de las escuelas, esta responsabilidad incumbe a los municipios y no al Ministerio. Sin embargo, a través de la asistencia técnica para la gestión y planificación de la infraestructura escolar, el programa fortalecerá la capacidad de los municipios participantes para cumplir adecuadamente estas responsabilidades. Con relación a la medición de indicadores desagregados por género, esta es una práctica establecida en el PRE e incorporada en los indicadores y metas del programa.

F. Clasificación sobre equidad social y reducción de la pobreza

- 4.22 El programa contribuirá significativamente a mejorar la equidad social y a aumentar la escolaridad de los grupos más desfavorecidos de la población, quienes actualmente no logran completar los ocho grados de enseñanza obligatoria. La Reforma Educativa boliviana constituye un ejemplo de un programa pionero en materia de inclusión social en tanto el enfoque curricular y el desarrollo de

materiales educativos pone especial énfasis en rescatar la identidad intercultural de Bolivia y sus estrategias pedagógicas enfatizan la educación bilingüe en las principales lenguas originarias.

- 4.23 Por tratarse de un programa dirigido a la educación primaria en un país D, el programa califica automáticamente como PTI. Los principales beneficiarios del programa son los estratos socioeconómicos que hoy no completan la escolaridad primaria, esto es la población rural en su conjunto y el 40% más pobre de la población urbana. Dado que en Bolivia aproximadamente el 50% de las familias urbanas y el 80% de las familias rurales están por debajo de la línea de pobreza, el grueso de los beneficiarios del programa son pobres. El análisis de la base de datos de la encuesta MECOVI 2001 muestra que el 69% de quienes asisten a escuelas primarias públicas pertenece a familias cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza.

G. Beneficios

- 4.24 La presente operación permitirá consolidar la implantación de la reforma curricular en la totalidad de escuelas primarias del país, abarcando los ocho años de enseñanza obligatoria. Las inversiones propuestas consolidarán los avances en materia de cobertura y retención y permitirán aumentar el porcentaje de la población que concluye la enseñanza básica obligatoria, así como mejorar los niveles de suficiencia en los aprendizajes alcanzados. Los beneficios educativos antes descritos se traducirán en beneficios económicos para los estudiantes, aumentando su productividad y empleabilidad. La cuantificación de esos beneficios, presentada como parte del análisis económico de la operación, constituye una aproximación al impacto de desarrollo del programa.

H. Riesgos

- 4.25 Transición de gobierno: El proceso de preparación de la operación ha coincidido con un cambio de gobierno, lo cual implica riesgos para la continuidad de la reforma y para la consolidación de la capacidad institucional que se ha venido creando dentro del MINEDU. Sin embargo, el PRE ha logrado hasta ahora trascender la visión de tres gobiernos convirtiéndose en política de Estado y garantizando la continuidad de los equipos técnicos a cargo del programa. La estrategia de preparación enfatiza la visión compartida con el nuevo gobierno, sobre la conveniencia de mantener la continuidad del PRE, como se refleja en los principales objetivos de la operación, haciendo los ajustes necesarios a fin de fortalecer aspectos de la reforma que hasta ahora no han recibido atención adecuada, como es el caso de la formación de los docentes, la comunicación y participación de la sociedad en apoyo de la reforma, y profundizando otros, como la gestión educativa participativa a nivel municipal. Por otra parte, el MINEDU ha pasado por un proceso de institucionalización de los principales cargos técnicos que debería garantizar algún grado de continuidad de los equipos que han venido ejecutando el PRE y participando en el desarrollo de la nueva operación. Sin embargo, ante la eventualidad de cambios mayores en los equipos responsables entre la preparación y la puesta en marcha de la ejecución del programa, se

contempla la realización de un taller de arranque y misiones de supervisión anual, a fin de hacer un seguimiento estrecho que favorezca su adecuada ejecución.

- 4.26 Gastos corrientes incrementales: La consolidación de la reforma curricular requiere la extensión de la carga horaria docente, en función de los requerimientos del nuevo currículo. Este proceso tiene implicaciones en términos de gasto salarial incremental que fueron analizados durante la preparación de la operación llegándose a una propuesta consensuada entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda y la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE) para la implementación gradual de la extensión horaria, en un horizonte de 5 años, y a una propuesta para su financiamiento sostenible por parte del país (párrafo 4.18).
- 4.27 A pesar de lo anterior, persiste el riesgo de que el Gobierno no logre los consensos políticos necesarios para viabilizar la propuesta del Fondo de Compensación Educativo, en cuyo caso la propuesta de gradualidad para la implementación de la extensión horaria tendría que ser ajustada, lo que podría implicar ajustes en algunas de las metas del programa, particularmente las relacionadas con la calidad de los aprendizajes. Esto requerirá un seguimiento constante del tema, a través de las misiones de administración anuales y, en caso necesario, una revisión de las metas afectadas en ocasión de la evaluación intermedia del programa.

**PROGRAMA DE REFORMA EDUCATIVA – SEGUNDA FASE
(BO 0178)
MARCO LOGICO**

	OBJETIVOS	INDICADORES ¹	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
PROPÓSITO	Consolidar los avances de la Reforma Educativa en la educación primaria.	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de cobertura neta aumenta: 87.9% a 91.1%. Tasa de Retención aumenta: 63.7% a 66.8%. Tasa de término bruta (8° de primaria) (Pública) aumenta: 61,8% a 67,2%. Alumnos con Logro Escolar en Riesgo (Lenguaje, 3° grado) (año base 2000 - versión preliminar) disminuyen: 6.2% a 5,2%. Alumnos con Logro Escolar en Riesgo (Matemática, 3° grado) (año base 2000 - versión preliminar) disminuyen: 27.4% a 20.2%. Alumnos con nivel de aprendizaje satisfactorio (Lenguaje, 3° grado) aumentan: 19.7% a 23.2%. Alumnos con nivel de aprendizaje satisfactorio (Matemáticas, 3° grado) aumentan: 14.0 a 17.9%. Porcentaje de Población (13-18 años) con 8vo grado concluido aumenta: 52.8 a 60.0. Años promedio de escolaridad de la población (19-65 años) aumenta: 7.89 a 8.42. 	<p>SIE</p> <p>Encuesta de Hogares, INE</p> <p>SIMECAL</p>	El nuevo gobierno da continuidad a las políticas de la Reforma Educativa y asegura el financiamiento necesario.
COMPONENTES, SUBCOMPONENTES Y LINEAS DE ACCION 1. Apoyo a la Gestión del Sistema Educativo	Fortalecer la gestión del sistema educativo en los niveles central, distrital/municipal y de unidades educativas.	<u>Indicadores de resultado:</u> <ul style="list-style-type: none"> Implementación y uso de fichas de gestión en el 100% de Unidades Educativas y Distritos Educativos. Uso e impacto de las fichas en el mejoramiento de la gestión en el 100% de Unidades Educativas y Distritos Educativos. 	Reglamento publicado por el MECyD	
1.1 Apoyo a la formulación y seguimiento de políticas educativas.	Fortalecer la capacidad de formulación de políticas.	<u>Indicadores de Producto:</u> <ul style="list-style-type: none"> 275 direcciones distritales con el SIESTA descentralizado y operando. 	<p>SIE</p> <p>SIMECAL</p>	

<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de los equipos técnicos Consolidación del SIE y SIMECAL Desarrollo y difusión de instrumentos Publicación de resultados 	Desarrollar instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión.	<ul style="list-style-type: none"> 2 de operativos de evaluación a la calidad educativa del tercer ciclo en aplicación, realizados. 4 operativos de evaluación a la calidad educativa de la formación docente inicial en aplicación, realizados. 1 Boletín ANUAL de avances y resultados del sistema educativo publicado y distribuido 	SIMECAL Boletín publicado.	
<p>1.2 Apoyo a la gestión descentralizada del sistema.</p> <p>a) Experiencia piloto en un conjunto de municipios intermedios</p> <ul style="list-style-type: none"> Proyectos educativos a nivel municipal y de unidad educativa Implantación de sistemas administrativos a nivel distrital. Implantación del SIMECAL a nivel censal <p>b) Capacitación y asistencia técnica a nivel distrital.</p>	<p>Fortalecer la capacidad operativa del servicio educativo del nivel distrital/municipal y de unidad educativa.</p> <p>Fortalecer las capacidades directivas y de gestión en directores y técnicos distritales, directores de unidades educativas y asesores pedagógicos.</p>	<p><u>Indicadores de resultado:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Aumenta de un 20% a un 30% la participación de recursos municipales en el financiamiento de los PROME <p><u>Indicadores de producto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 15 municipios con PROMES para concurso al segundo año. 30 distritos con PROME en ejecución. 150 Redes educativas con proyectos educativos en ejecución. 8 Sistemas de administración y control implementados en cada distrito/municipio participante.. 100% de escuelas de la experiencia piloto que cuentan con resultados de mejoramiento del aprendizaje medido por SIMECAL al cuarto año. 100% Directores y docentes capacitados en el uso de ficha de gestión 	<p>Informe publicado por el MECyD.</p> <p>Informes UDI</p> <p>Planes municipales Informes UDI Informes del SIE Presupuestos municipales Informes distritales de gestión Informes SIMECAL</p> <p>Sistema de seguimiento curricular Informes UDI – SIE</p>	
1.3 Incentivo colectivo a las escuelas	Mejorar el desempeño educativo en las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> ICE consolidado y se paga anualmente en todas las escuelas ganadoras (10% a nivel nacional). 100% ICE institucionalizado con cargo al TGN al cuarto año. 	Planilla de pago	

<p>2. Consolidación de la reforma curricular en el nivel primario.</p> <p>2.1 Desarrollo de un sistema de seguimiento a la implantación del currículo en el aula.</p> <ul style="list-style-type: none"> diseño de la propuesta implantación del sistema en una muestra de escuelas. sistematización y difusión de los resultados del seguimiento <p>2.2 Producción y distribución de materiales educativos</p> <ul style="list-style-type: none"> licitaciones de materiales para el tercer ciclo fondo de reposición de materiales educativos 	<p>Completar y mejorar la implantación de la reforma curricular en el nivel primario.</p> <p>Retroalimentar el diseño curricular y el mejoramiento de las prácticas docentes</p> <p>Proveer guías y módulos de aprendizaje para alumnos y profesores.</p>	<p><u>Indicadores de resultado:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de transformación implementado hasta el tercer ciclo en 100% de las escuelas. <p><u>Indicadores de producto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> El sistema de seguimiento se implementa en 51 escuelas Informe anual de resultados de sistema de seguimiento. <ul style="list-style-type: none"> 6 guías elaborados al segundo año. 72 módulos elaborados, impresos y distribuidos al tercer año. 6 guías impresas y distribuidas al cuarto año 100% de escuelas a nivel nacional con materiales educativos de tercer ciclo en uso. 	<p>Informe de la Unidad de Desarrollo Curricular (UDC).</p> <p>Informe de la UDC.</p> <p>Informes de resultados de seguimiento.</p> <p>Informe de la Unidad de Desarrollo Curricular.</p>	<p>La ampliación de la carga horaria para la consolidación de la Reforma en el nivel primario es financiada de manera sostenible.</p>
<p>3. Fortalecimiento del Sistema de Formación Docente Inicial.</p>	<p>Mejorar la calidad de la formación inicial de los maestros</p>	<p><u>Indicadores de resultado:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Puntaje promedio de Prueba Aptitud Académica (PAA) medida en Sexto Semestre de SIMECAL aumenta Tasa de egreso aumenta de un 42.7% a un 70%. 	<p>Informes de SIMECAL y SIE</p>	<p>El sistema de formación permanente utiliza los resultados del sistema de seguimiento y los incorpora en sus estrategias de capacitación. Los profesores mejoran sus prácticas docentes con la información proporcionada por el sistema de seguimiento.</p>
<p>3.1 Apoyo al desarrollo curricular en los INS</p> <p>a) Líneas de acción ara todos los INS</p> <ul style="list-style-type: none"> sistema de estándares de desempeño 	<p>Mejorar las condiciones de aprendizaje y la calidad de los procesos pedagógicos en los INS</p>	<p><u>Indicadores de producto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 10 INS cumplieron el proceso de auto evaluación al tercer año. 8 INS han sido evaluados externamente (PARES) al cuarto año. 5 INS se han acreditado. 	<p>Reglamento del sistema aprobado.</p> <p>Informes de auto evaluación de los INS.</p>	

<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura y equipamiento • Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA) <p>b) INS administrados directamente por el MECyD</p> <ul style="list-style-type: none"> • sistema de seguimiento y evaluación del currículo • proyectos de desarrollo institucional • formación de formadores 		<ul style="list-style-type: none"> • 11 INS con infraestructura y equipamiento mejorada. • 19 INS cuentan con un Centro de Recursos de Aprendizaje (CRA) adecuadamente dotado al tercer año. • Sistema de seguimiento a la gestión académica e institucional en ejecución al cuarto año. • 9 proyectos de innovación pedagógica e institucional ejecutados al cuarto año. 	<p>Certificados de entrega de obras.</p> <p>Informe de la Unidad de Formación Docente Inicial (UFDI).</p>	
<p>3.2 Diversificación y fortalecimiento de la gestión institucional</p> <p>a) INS con convenio de gestión con Universidades</p> <p>b) Experiencia piloto con nueva oferta de formación docente inicial</p>	<p>Mejorar la eficiencia en la prestación del servicio de formación inicial.</p>	<p><u>Indicadores de resultado:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de graduación aumenta en INS administrados por Universidades de un 68.7% al 85%. • Costos por alumno y costos por graduado en INS administrados por Universidades disminuyen en X% y Y%.² <p><u>Indicadores de producto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 convenios de gestión mejorados al primer año. • 100% de grado de satisfacción en alumnos y docentes con la gestión de las Universidades. • Propuesta de formación docente para secundaria adjudicada en el segundo año. 	<p>Informe de la UFDI.</p> <p>Informes de la Universidades administradoras.</p> <p>Convenios firmados.</p> <p>Encuesta a alumnos y docentes.</p> <p>Informe de la UFDI sobre los resultados del concurso.</p>	

¹ Salvo cuando se indique lo contrario, las metas del programa se refieren al último año del programa (2007). Adicionalmente se dispone de una matriz de seguimiento anual de los indicadores del programa, la cual forma parte del Informe de Seguimiento del Proyecto (ISDP).

² Estos indicadores de costo-eficiencia y costo-efectividad formarán parte de los nuevos convenios a ser negociados y firmados con las Universidades, en cuyo momento se establecerán la línea base y las metas respectivas.

INDICADORES DE RESULTADOS PRE II: Línea de Base (2001) y Metas (2007)

	Línea de base 2001					Metas 2007				
	GÉNERO		AREA		TOTAL	GÉNERO		AREA		TOTAL
	FEMENINO	MASCULINO	URBANO	RURAL		FEMENINO	MASCULINO	URBANO	RURAL	
ACCESO										
Cobertura Bruta	97.7%	99.8%	95.9%	102.9%	98.7%	102.2%	102.7%	100.5%	105.3%	102.5%
Cobertura Neta	87.7%	88.1%	85.1%	92.0%	87.9%	90.9%	91.3%	88.9%	94.2%	91.1%
PERMANENCIA										
Tasa de Terminación Bruta (6° grado)	79.7%	81.3%	84.7%	74.0%	80.5%	84.1%	85.5%	88.9%	79.1%	84.8%
Tasa de Terminación Bruta (8° grado)	60.1%	63.5%	69.9%	48.4%	61.8%	65.6%	68.8%	76.4%	54.4%	67.2%
Tasa de Terminación Neta (6° grado)	28.9%	27.6%	32.1%	22.2%	28.3%	37.8%	36.4%	40.8%	31.8%	37.1%
Tasa de Terminación Neta (8° grado)	23.2%	22.2%	26.8%	15.9%	22.7%	33.3%	32.0%	37.8%	26.3%	32.6%
Tasa de Supervivencia 6° grado **	73.4%	75.8%	93.4%	56.8%	74.6%	76.6%	78.9%	94.5%	60.5%	77.7%
Tasa de Supervivencia 8° grado **	62.6%	64.8%	89.1%	39.2%	63.7%	65.8%	67.8%	89.3%	43.6%	66.8%
% de la población (19-65 años) con 6to grado concluido*	51.1%	68.8%	73.4%	29.5%	58.6%	61.2%	78.5%	83.7%	40.7%	65.0%
% de la población (11-16 años) con 6to grado concluido*	60.0%	61.1%	71.0%	44.5%	61.0%	71.9%	69.8%	81.0%	61.4%	71.4%
% de la población (19-65 años) con 8to grado concluido*	44.6%	58.8%	66.1%	19.8%	50.5%	53.4%	67.0%	75.5%	27.3%	56.1%
% de la población (13-18 años) con 8to grado concluido*	51.5%	54.0%	63.4%	34.1%	52.8%	61.7%	61.6%	72.3%	47.0%	60.0%
Años promedio de escolaridad (19-65 años)*	7.09	8.75	9.60	4.51	7.89	7.49	9.60	10.08	5.13	8.42
Años promedio de escolaridad (13-18 años)*	7.49	7.56	8.16	6.40	7.53	8.37	8.26	8.67	7.55	8.27
CALIDAD**										
Alumnos con logro escolar en riesgo (Lenguaje)**	6.0%	6.3%	4.7%	8.5%	6.2%	5.2%	5.4%	4.0%	7.2%	5.2%
Alumnos con logro escolar en riesgo (Matemáticas)**	27.1%	27.7%	27.1%	27.9%	27.4%	25.5%	25.6%	25.1%	25.7%	20.2%
Alumnos con nivel de aprendizaje satisfactorio (Lenguaje)**	20.4%	19.1%	21.6%	17.0%	19.7%	23.8%	22.7%	24.7%	21.0%	23.2%
Alumnos con nivel de aprendizaje satisfactorio (Matemáticas)**	13.8%	14.1%	11.5%	17.7%	14.0%	17.7%	18.0%	15.9%	20.8%	17.9%

Fuente: Unidad de Análisis del MECyD en base a SIE, SIMECAL E INE.

* Elaboración propia en base a EH.

** Año base 2000.

**PROGRAMA DE REFORMA EDUCATIVA - FASE II
PLAN DE ADQUISICIONES**

(cifras en US\$ miles)

TIPO DE ADQUISICIÓN	COSTO	MÉTODO	2003	2004	2005	2006	2007
Consultorías	1,318		414	234	200	320	150
Descentralización del SIESTA	168	LPN	14	64	30	30	30
Difusión de indicadores de gestión	830	LPN	350	120	120	120	120
Administración del ICE	200	LPN	50	50	50	50	
Evaluación del piloto de descentralización	120	LPN	-	-	-	120	
Bienes	8,541			7,901	523	117	-
Computadoras e impresoras (1)	383	LPI	-	136	130	117	
Material didáctico	446	LPN	-	223	223		
Módulos de enseñanza	6,874	LPI	-	6,874			
Carpetas y guías	517	LPI	-	517			
Equipo audiovisual	321	LPN	-	151	170		
Obras (2)	16,500			9,000	7,500	-	-
Refacción de escuelas	10,000	LPN	-	5,000	5,000	-	
Refación INS	6,500	LPN	-	4,000	2,500	-	-
TOTAL	26,359		414	17,135	8,223	437	150

(1) Se hará una sola licitación pública internacional para la compra e instalación de computadores e impresoras en las direcciones distritales de educación, con un cronograma de entrega plurianual, paralelo al proceso de descentralización de los sistemas de información a nivel municipal.

(2) Se utilizará Licitación Pública Nacional por tratarse de obras de baja complejidad, fundamentalmente reparaciones y ampliaciones de escuelas e INS. Las primeras serán licitadas a nivel de cada municipio participante en el piloto de descentralización y las segundas en paquetes que agrupan a los INS de una misma región.