

Documento del
Banco Mundial

Informe n.º: PAD557

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO
REFERENTE AL
PRÉSTAMO PROPUESTO
POR LA CANTIDAD DE US\$250,50 MILLONES
A FAVOR DE
LA REPÚBLICA ARGENTINA
PARA UN
SEGUNDO PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN RURAL

5 de noviembre de 2014

Prácticas Mundiales de Educación
Región de América Latina y el Caribe

Este documento se pone a disposición del público antes de ser sometido a la consideración del Directorio Ejecutivo. Ello no entraña presunción de resultado alguno. Este documento puede actualizarse de acuerdo a la consideración por parte del Directorio Ejecutivo y el documento actualizado se pondrá a disposición del público conforme a la política del Banco sobre el acceso a la información.

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

(Tipo de cambio vigente al 9 de octubre de 2014)

Unidad monetaria = Peso argentino (AR\$)
AR\$8,46 = US\$1,00
US\$1,48 = DEG 1

AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEAPI	Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas
DGI	Dirección General de Infraestructura
DGUF	Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional
DiNIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
DNGE	Dirección Nacional de Gestión Educativa
EAP	Estrategia de alianza con el país
EIB	Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe
GdA	Gobierno de Argentina
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LAC	América Latina y el Caribe
MEN	Ministerio de Educación de la Nación
MEP	Ministerio de Educación Provincial
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MPPI	Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODP	Objetivo de desarrollo del proyecto
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
PIB	Producto interno bruto
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
PROMER	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural
SERCE	Segundo estudio regional, comparativo y explicativo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Vicepresidente regional:	Jorge Familiar
Director de país:	Jesko S. Hentschel
Directora <i>senior</i> de Prácticas Mundiales:	Claudia M. Costin
Gerente de Prácticas:	ReemaNayar
Gerente de proyecto:	Peter A. Holland/Rafael E. De Hoyos

ARGENTINA
Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural

ÍNDICE

	Página
I. CONTEXTO ESTRATÉGICO.....	1
A. Contexto nacional	1
B. Contexto sectorial e institucional	2
C. Objetivos de nivel superior a los que contribuye el proyecto	6
II. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO	7
A. Objetivo de desarrollo del Proyecto	7
B. Beneficiarios del Proyecto	7
C. Indicadores de resultados a nivel de ODP.....	8
III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	8
A. Componentes del Proyecto.....	8
B. Financiamiento del Proyecto	11
C. Enseñanzas aprendidas y reflejadas en el diseño del Proyecto	12
IV. EJECUCIÓN	13
A. Disposiciones institucionales y de ejecución	13
B. Seguimiento y evaluación de los resultados.....	13
C. Sostenibilidad	14
V. PRINCIPALES RIESGOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN.....	14
A. Síntesis de la calificación de los riesgos	14
B. Explicación de la calificación general del riesgo	14
VI. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN INICIAL	15
A. Análisis económico y financiero	15
B. Aspectos técnicos	15
C. Gestión financiera.....	15
D. Adquisiciones	16
E. Aspectos sociales (con inclusión de las salvaguardas)	16
F. Aspectos ambientales (con inclusión de las salvaguardas).....	17
Anexo 1: Marco de resultados y seguimiento.....	19
Anexo 2: Descripción detallada del Proyecto	25
Anexo 3: Mecanismos de ejecución	37
Anexo 4: Marco de Evaluación de Riesgos Operativos.....	57
Anexo 5: Plan de apoyo a la ejecución.....	64
Anexo 6: Análisis económico y financiero	67

RESEÑA DE DATOS DEL DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO

Argentina

Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, PROMER II (P133195)

DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Informe n.º: PAD557

Información básica			
Número de identificación del proyecto P133195	Categoría de evaluación ambiental B; evaluación parcial	Jefe del equipo Peter Anthony Holland	
Instrumento de financiamiento Financiamiento para proyectos de inversión	Situaciones de fragilidad o limitaciones a la capacidad []		
	Intermediarios financieros []		
	Serie de proyectos []		
Fecha de inicio de la ejecución de proyecto 1 de abril de 2015	Fecha de finalización de la ejecución de proyecto 31 de octubre de 2019		
Fecha prevista de entrada en vigor 1 de enero de 2015	Fecha prevista de cierre 31 de diciembre de 2019		
En colaboración con la Corporación Financiera Internacional (IFC) No			
Gerente de Prácticas ReemaNayar	Directora <i>senior</i> de Prácticas Mundiales Claudia María Costin	Director de país Jesko S. Hentschel	Vicepresidente regional Jorge Familiar
Prestatario: Gobierno de Argentina			
Organismo responsable: MEN			
Persona de contacto: Teléfono:	Lic. Alejandro Fernández Penillas 49592320	Cargo: Correo electrónico:	Director general, Unidad de Financiamiento Internacional apenillas@me.gov.ar

nico:

Datos sobre el financiamiento del proyecto (en millones de US\$)						
<input checked="" type="checkbox"/>	Préstamo	<input type="checkbox"/>	Donación de la AIF	<input type="checkbox"/>	Garantía	
<input type="checkbox"/>	Crédito	<input type="checkbox"/>	Donación	<input type="checkbox"/>	Otros	
Costo total del proyecto:		250,50		Financiamiento total del Banco:		250,50
Déficit de financiamiento:		0,00				
Fuente de financiamiento				Cantidad		
Prestatario				0,00		
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento				250,50		
Total				250,50		
Desembolsos previstos (millones de US\$)						
Año fiscal	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anuales	80,50	25,00	60,00	50,00	35,00	
Acumulados	80,50	105,50	165,50	215,50	250,50	250,50
Información institucional						
Área de Prácticas / Área de Soluciones Transversales						
Educación						
Áreas Transversales						
<input type="checkbox"/>	Cambio climático					
<input type="checkbox"/>	Fragilidad, Conflicto y Violencia					
<input checked="" type="checkbox"/>	Género					
<input checked="" type="checkbox"/>	Empleo					
<input type="checkbox"/>	Asociación entre el Sector Público y el Privado					
Sectores / Cambio climático						
Sector (máximo: 5; el porcentaje total debe ser equivalente a 100)						
Sector principal		Sector		%	Porcentaje de cobeneficios de adaptación	Porcentaje de cobeneficios de mitigación
Educación		Educación secundaria		40		
Educación		Educación preescolar		10		

Educación	Sector de la educación en general	30		
Administración pública, derecho y justicia	Administración pública, educación	20		
Total		100		
<input type="checkbox"/> Certifico que no existe información sobre cobeneficios relativos a adaptación y mitigación del cambio climático que sea aplicable a este proyecto.				
Temas				
Tema (máximo: 5; el porcentaje total debe ser equivalente a 100)				
Tema principal	Tema	%		
Desarrollo humano	Educación para la economía de los conocimientos	20		
Desarrollo rural	Servicios rurales e infraestructura	35		
Desarrollo humano	Educación para todos	20		
Gestión del sector público	Reforma administrativa y del servicio civil	10		
Desarrollo social/género/inclusión	Pueblos indígenas	15		
Total		100		
Objetivos de desarrollo propuestos				
El objetivo de desarrollo del proyecto (ODP) propuesto consiste en apoyar al Gobierno nacional, con el objeto de reducir las tasas de repitencia en la educación primaria, y aumentar la inscripción y las tasas de terminación de los estudios en la educación secundaria en las zonas rurales de Argentina.				
Componentes				
Nombre del componente	Costo (millones de US\$)			
Reducción de la tasa de repitencia en las aulas de zonas rurales	59,00			
Aumento de la inscripción y la terminación de los estudios en la educación secundaria rural	180,00			
Fortalecimiento de la gestión, el seguimiento y la evaluación del proyecto	11,50			
Cumplimiento				
Política				
¿Se aparta el proyecto de las estrategias de asistencia a los países en cuanto a contenido y otros aspectos importantes?	Sí []	No [X]		
¿Requiere el proyecto alguna dispensa de las políticas del Banco?	Sí []	No [X]		
¿Ha sido aprobado por la administración del Banco?	Sí []	No [X]		

¿Se solicita que el Directorio Ejecutivo apruebe alguna dispensa de las políticas?	Sí []	No [X]	
¿Cumple el proyecto con los criterios regionales de preparación para la ejecución?	Sí [X]	No []	
Políticas de salvaguarda que deben aplicarse en el proyecto			
Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01)	X		
Hábitats Naturales (OP/BP 4.04)	X		
Bosques (OP/BP 4.36)		X	
Control de Plagas (OP 4.09)		X	
Recursos Culturales Físicos (OP/BP 4.11)	X		
Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10)	X		
Reasentamiento Involuntario (OP/BP 4.12)		X	
Seguridad de las Presas (OP/BP 4.37)		X	
Proyectos relativos a Cursos de Agua Internacionales (OP/BP 7.50)		X	
Proyectos en Zonas en Disputa (OP/BP 7.60)		X	
Obligaciones jurídicas			
Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia
Unidad de ejecución del Proyecto	X		CONTINUA
Descripción de la obligación			
El Prestatario, a través del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), operará y mantendrá en todo momento durante la ejecución del Proyecto una Unidad de Ejecución del Proyecto dentro de la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI), que es la Unidad Ejecutora Central (UEC), cuya estructura, funciones y responsabilidades estarán establecidas en el Manual de operaciones. Anexo 2, sección 1.A.1.			
Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia
Dotación de personal de la UEC	X		CONTINUA
Descripción de la obligación			
El Prestatario, a través del MEN, garantizará que, durante la ejecución del Proyecto, la UEC cuente con la asistencia de personal profesional (incluidos, entre otros, un coordinador de proyecto, un especialista en gestión financiera, un especialista en adquisiciones y un especialista en seguimiento y evaluación y personal administrativo, todos en cantidades y conforme a términos de referencia, y con aptitudes y experiencia, que resulten aceptables para el Banco. Anexo 2, sección 1.A.2.			
Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia
Operación y mantenimiento de la DGI, la DiNIECE y la DNGE	X		CONTINUA

Descripción de la obligación

EL Prestatario, a través del MEN, operará y mantendrá las siguientes instituciones en todo momento durante la ejecución del Proyecto: a) la Dirección General de Infraestructura (DGI), b) la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y c) la Dirección Nacional de Gestión Educativa (DNGE), cuyas estructuras, funciones y responsabilidades estarán establecidas en el Manual de operaciones. Anexo 2, sección 1.A.3.

Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia
Unidades de ejecución provinciales (UEProv)	X		CONTINUA

Descripción de la obligación

El Prestatario, a través del MEN, dispondrá que las Provincias participantes, mediante los Convenios de participación, operen y mantengan durante la ejecución del Proyecto, dentro de los respectivos ministerios de Educación provinciales (MEP), las UEProv, con funciones y responsabilidades, y con asistencia de personal, que resulten aceptables para el Banco. Anexo 2, sección 1.A.4.

Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia
Manuales	X		CONTINUA

Descripción de la obligación

El Prestatario: a) llevará a cabo el Proyecto de acuerdo con las disposiciones de un manual (el Manual de operaciones) y las disposiciones pertinentes del Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) y el Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas (MPPI), y b) garantizará que las Provincias participantes cumplan con las disposiciones pertinentes del Manual de operaciones, el MGAS y el MPPI en relación con su participación en el Proyecto. Anexo 2, sección B.1.

Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia
Convenio de participación			

Descripción de la obligación

El Prestatario, a través del MEN, celebrará un convenio (el Convenio de participación) con cada Provincia participante, en el cual se establecerán i) los aspectos técnicos, financieros, administrativos, fiduciarios y relativos a las salvaguardas del Proyecto; ii) los derechos y las obligaciones del MEN y de las Provincias participantes en relación con su respectiva participación en la ejecución de las actividades del Proyecto, y - Anexo 2, sección C.1 a)

Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia
Convenio de participación (continuación)			

Descripción de la obligación

(iii) el uso de los Fondos del préstamo en el marco del Proyecto y la presentación de informes al respecto, de conformidad con términos y condiciones que resulten aceptables para el Banco. Anexo 2, sección C.1 a).

Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia

Garantía de cumplimiento del Convenio de préstamo	X		CONTINUA
Descripción de la obligación			
El Prestatario, a través del MEN, deberá garantizar y exigir a cada una de las Provincias participantes una garantía de que las obras comprendidas por el Proyecto no implican ningún reasentamiento involuntario. Anexo 2, sección E.2.			
Nombre	Repetidamente	Fecha de vencimiento	Frecuencia
Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas a)	X		CONTINUA
Descripción de la obligación			
El Prestatario, a través del MEN, a) antes de llevar a cabo cualquier actividad pertinente del Proyecto, preparará o, si corresponde, dispondrá que las Provincias participantes correspondientes preparen y presenten al Banco un Plan para los Pueblos Indígenas que resulte aceptable para el Banco, y b) en adelante, adoptará y ejecutará dicho plan de conformidad con sus términos y de una manera que resulte aceptable para el Banco. Anexo 2, sección E.3.			
Condiciones			
Fuente de los fondos	Nombre	Tipo	
BIRF	Convenio de participación	Entrada en vigor	
Descripción de la condición			
Al menos una Provincia participante deberá haber celebrado un Convenio de participación con el Prestatario. Artículo V, sección 5.01.			
Composición del equipo			
Personal del Banco			
Nombre	Cargo	Especialidad	Unidad
Diego Ambasz	Oficial sénior de operaciones	Oficial sénior de operaciones	GEDDR
Daniel Chalupowicz	Especialista en gestión financiera	Especialista en gestión financiera	GGODR
María Pía Cravero	Asesora jurídica <i>junior</i>	Asesora jurídica <i>junior</i>	LEGLE
Rafael E. De Hoyos Navarro	Economista sénior	Jefe del equipo	GEDDR
Janet K. Entwistle	Oficial sénior de operaciones	Oficial sénior de operaciones	GEDDR
Elba Lydia Gaggero	Especialista sénior en medio ambiente	Especialista en salvaguardas ambientales	GENDR
Michele Gragnolati	Líder de programas	Líder de programas	LCC7C
Peter Anthony	Especialista sénior en	Jefe del equipo	GEDDR

Holland	educación		
Álvaro Larrea	Especialista sénior en adquisiciones	Especialista sénior en adquisiciones	GGODR
Rocío Mariela Malpica Valera	Asesora jurídica sénior	Asesora jurídica sénior	LEGLE
Antonella Novali	Asistente de programas	Asistente de programas	GEDDR
Víctor Manuel Ordóñez Conde	Oficial sénior de finanzas	Oficial sénior de finanzas	CTRLN
Lilian Pedersen	Consultora	Consultora	GSURR
Silvestre Ríos Centeno	Asistente de equipos	Asistente de equipos	LCC7C
Santiago Scialabba	Asistente de programas	Especialista en salvaguardas sociales	LCC7C
Elena Segura Labadía	Asesora jurídica sénior	Asesora jurídica sénior	LEGLE
Martín M. Serrano	Asesor jurídico sénior	Asesor jurídico sénior	LEGES
Sara Troiano	Consultora	Consultora	GSPDR

Personal ajeno al Banco

Nombre	Cargo	Ciudad
Gerardo Bacalini	Consultor	
Sergio España	Consultor especialista en educación	

Ubicaciones

País	Primera división administrativa	Ubicación	Previsto	Efectivo	Comentarios	
Argentina	Misiones	Provincia de Misiones		X	X	
Argentina	Formosa	Provincia de Formosa		X	X	
Argentina	Entre Ríos	Provincia de Entre Ríos		X	X	
Argentina	Corrientes	Provincia de Corrientes		X	X	
Argentina	Buenos Aires	Provincia de Buenos Aires		X	X	
Argentina	Tucumán	Provincia de Tucumán		X	X	
Argentina	Tierra del Fuego	Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur		X	X	
Argentina	Santiago del Estero	Provincia de Santiago del Estero		X	X	
Argentina	Santa Fe	Provincia de Santa Fe		X	X	
Argentina	Santa Cruz	Provincia de Santa Cruz		X	X	

Argentina	San Luis	Provincia de San Luis	X	X	
Argentina	San Juan	Provincia de San Juan	X	X	
Argentina	Salta	Provincia de Salta	X	X	
Argentina	Rio Negro	Provincia de Rio Negro	X	X	
Argentina	Neuquen	Provincia del Neuquén	X	X	
Argentina	Mendoza	Provincia de Mendoza	X	X	
Argentina	La Rioja	Provincia de La Rioja	X	X	
Argentina	La Pampa	Provincia de La Pampa	X	X	
Argentina	Jujuy	Provincia de Jujuy	X	X	
Argentina	Cordoba	Provincia de Córdoba	X	X	
Argentina	Chubut	Provincia del Chubut	X	X	
Argentina	Chaco	Provincia del Chaco	X	X	
Argentina	Catamarca	Provincia de Catamarca	X	X	

I. CONTEXTO ESTRATÉGICO

A. Contexto nacional

1. **Desde la crisis económica de 2002, Argentina ha sido uno de los dos países de la región de América Latina y el Caribe de mejor desempeño en la reducción de la pobreza y la distribución de los beneficios de la creciente prosperidad, traducida en la expansión de la clase media.** La pobreza total (medida en la línea de US\$4 al día) disminuyó del 31% en 2004 al 10,8% en 2013, mientras que la pobreza extrema (medida en la línea de US\$2,50 al día) se redujo del 17% al 4,7%¹. La desigualdad de los ingresos, medida a través del coeficiente de Gini, se redujo de 50,2 en 2004 a 42,5 en 2012. La tasa de pobreza y el coeficiente de Gini de Argentina se encuentran entre los más bajos de la región. Al mismo tiempo, la clase media del país creció un 68% entre 2004 y 2012, cuando abarcó al 53,7% de la población². Según datos del censo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la proporción de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha cayó del 17,7% en 2001 al 12,5% en 2010. Sin embargo, Argentina es un país federal de gran tamaño, con marcadas desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, y en el que las provincias del norte muestran tasas de pobreza que duplican o triplican el promedio nacional.

2. **La escasez de activos limita la participación en la actividad económica, lo que incrementa el riesgo al que se ven sometidos los pobres y los sectores vulnerables.** El nivel de logros educativos guarda una fuerte correlación con los resultados del mercado laboral, y el nivel educativo de los pobres es significativamente más bajo. En 2012, el promedio de años de escolaridad de los jefes de hogar de los sectores pobres era de 8,8, mientras que en los de clase media, llegaba a 11,2. De modo similar, la tasa de desempleo entre las personas pobres de entre 25 y 65 años era de 24% en 2012, mientras que la de la población general era de 7,4%. La tasa de empleo por cuenta propia (que puede indicar la falta de acceso a oportunidades para obtener empleos de calidad) era de 23% entre los pobres y de 16% en la población en general (Banco Mundial 2014).

3. **El Gobierno de Argentina (GdA) mantiene su compromiso de promover el crecimiento con equidad e inclusión procurando resolver el déficit en los servicios básicos.** El GdA ha establecido como meta el crecimiento económico sostenido con inclusión social y el incremento de la competitividad. La dificultad radica no solo en sostener las políticas sociales establecidas en los últimos años, sino también en crear el espacio necesario para llevarlas a un nivel superior, esto es, garantizar que las familias que han salido de la pobreza puedan mantener medios de subsistencia más adecuados, beneficiarse con la prosperidad compartida y generar mejores oportunidades para sus hijos. Esto exige un crecimiento sostenido y una asignación de recursos públicos bien orientada y eficiente que permita proteger a los más vulnerables. El Proyecto propuesto para las zonas rurales de Argentina es un elemento central de

¹ La pobreza medida en la línea de los \$1,25 al día cayó de 6,3% en 2004 a 1,3% en 2012. Datos extraídos de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales [CEDLAS] y Banco Mundial).

²Estrategia de Alianza con la República Argentina 2015-2018 (Banco Mundial, 2014)

este esfuerzo, pues con ella se brindarán servicios de calidad a las poblaciones más pobres, contribuyendo a la eliminación de la pobreza extrema y estimulando la prosperidad compartida.

4. **El crecimiento económico sólido que tuvo lugar durante la última década estuvo acompañado de crecientes desequilibrios macroeconómicos.** Los principales desafíos en materia macroeconómica incluyen la existencia de presiones inflacionarias, déficits en las cuentas corrientes y fiscales y la caída de las reservas internacionales. Argentina posee déficits relativamente moderados en las cuentas corrientes y fiscales, así como una relación baja entre deuda del sector público y PIB. De todos modos, dado que el acceso a los mercados internacionales es limitado, los déficits generan presiones sobre la economía. Estos desequilibrios deben resolverse a fin de evitar efectos indeseados sobre la sostenibilidad a mediano plazo de los avances en materia de equidad y desarrollo logrados durante la última década. En este sentido, el GdA ha realizado diversas intervenciones de política pública destinadas a resolver los principales desequilibrios macroeconómicos. Se debe tener en cuenta, no obstante, que se necesitan esfuerzos constantes y consolidados a fin de obtener los resultados deseados.

B. Contexto sectorial e institucional

5. **En los últimos años, el GdA ha hecho grandes progresos en el sector educativo, mediante la ampliación y el aumento de las inversiones en ese ámbito. Sin embargo, aún quedan desafíos en la prestación de servicios de calidad a los más pobres.** Las tasas de cobertura en los niveles preescolar y secundario han mejorado considerablemente. En los últimos años, la disponibilidad de recursos en el sector de la educación se ha ampliado a un ritmo sin precedentes. Entre 2006 y 2012, como resultado de la aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo (2006), se produjo un aumento del presupuesto del 4,2% al 6,1% del PIB³. Este incremento, junto con una rápida expansión de la economía, generó que las inversiones por alumno en Argentina fueran las más altas en América Latina en 2010 (CEPAL, 2010). Sin embargo, a pesar del progreso realizado en años recientes, aún persiste la brecha entre las zonas urbanas y rurales.

6. **El Ministerio de Educación de la Nación (MEN) es responsable de la mayoría de las inversiones discrecionales no recurrentes en el sistema educativo.** La Ley Nacional de Educación de 2006 establece las responsabilidades de los ministerios de Educación provinciales (MEP) y el MEN, y sienta las bases para consolidar la estructura de gestión del sistema. Las provincias son responsables de la prestación de todos los servicios educativos, con excepción de los servicios de educación superior. El MEN es responsable de financiar la educación superior y de proveer a las provincias la asistencia financiera y técnica necesaria para mejorar la calidad del sistema. Si se tiene en cuenta que la mayoría de los presupuestos para educación están destinados al pago de salarios, los ministerios de educación provinciales tienen pocas posibilidades (en caso de que las tuvieran) de ejecutar intervenciones para aumentar la calidad de la educación. Por el contrario, el MEN tiene flexibilidad en el uso de su presupuesto y un marco legal conveniente para destinar recursos a las provincias, sobre la base de cuestiones de equidad (ampliación del

³ Esto representa el presupuesto total para educación, cultura e innovación.

acceso entre los más pobres) y eficiencia (mejora de los resultados del aprendizaje)⁴. Como muchos sistemas educativos, la distribución de estos recursos a las provincias dentro de un marco equitativo y eficiente que brinde incentivos para lograr más y mejores resultados se encuentra entre los principales desafíos en Argentina.

7. Argentina sigue liderando la cobertura educativa en la región. Sin embargo, aún persisten desafíos muy importantes con respecto a la equidad y la calidad del sistema educativo. Las tasas de cobertura son las más altas de la región (junto con Chile y Uruguay). La cobertura de la educación preescolar para niños de 5 años y la educación primaria dista poco de ser universal. A pesar de que se observa que la tasa de cobertura neta en el ciclo básico de la educación secundaria descendió al 83% (en las zonas urbanas, según los datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares), esta sigue siendo muy superior al promedio regional y muestra una tendencia positiva a largo plazo. En lo que respecta a equidad, el sistema educativo no es todavía un instrumento que permita alcanzar la igualdad de oportunidades por medio de la prestación de servicios adecuados a los grupos más vulnerables en las zonas pobres. En relación con la calidad, Argentina es el único país de la región en el que se observa una disminución en los resultados del aprendizaje de lengua entre 2000 y 2012, de acuerdo con la prueba estandarizada internacional denominada Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Algo que puede resultar aún más delicado es el hecho de que en Argentina se observa una de las varianzas más altas en los resultados de aprendizaje entre alumnos entre los países que participan en el PISA (Freeman, Machin y Viarengo, 2011).

8. La diferencia en el desempeño educativo entre las zonas rurales y urbanas comienza en los primeros grados de la primaria. Como se indica en el análisis de factores asociados de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), que utiliza datos extraídos de la prueba estandarizada denominada Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), el fracaso escolar en los primeros grados tiene una alta correlación con los resultados de aprendizaje insatisfactorios de Argentina (Unesco/Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe, 2010). Asimismo, es mucho más probable que los alumnos que repiten uno o más grados decidan abandonar la escuela posteriormente en algún momento de su trayectoria educativa. En 2012, la tasa de repitencia en las escuelas primarias de las zonas rurales alcanzó el 6,5%, esto es, alrededor de un 50% más alta que en los centros urbanos (4,4%). La brecha es más marcada en el primer grado, en donde repite el 12,1% de los alumnos de las zonas rurales, en comparación con el 7,2% en las zonas urbanas. La elevada tasa de repitencia en los primeros grados explica en parte por qué los

⁴ De un presupuesto total de alrededor de US\$18 000 millones asignados a la educación pública en 2011, los MEP ejecutaron el 70%, mientras que el MEN desembolsó el resto. Del total desembolsado por los ministerios de educación provinciales, el 95 % se destina al pago de salarios, incluidos los costos docentes y administrativos, y se reserva un 5 % en concepto de gastos discrecionales para afrontar cuestiones de acceso y calidad no relacionadas con el salario. En el caso del presupuesto del MEN (US\$5400 millones), alrededor del 60% (US\$3200 millones) se asigna a universidades y el 13% (US\$702 millones) se transfiere a las provincias para complementar el pago de los sueldos de los docentes, mientras que el resto (US\$1400 millones, lo que representa casi el 8% del presupuesto público total destinado a la educación) se invierte en infraestructura, equipos y políticas educativas prioritarias diseñadas por el MEN.

alumnos de las escuelas secundarias de dichas zonas superan la edad correspondiente al grado que cursan, mientras que, en los centros urbanos, la proporción es de un tercio.

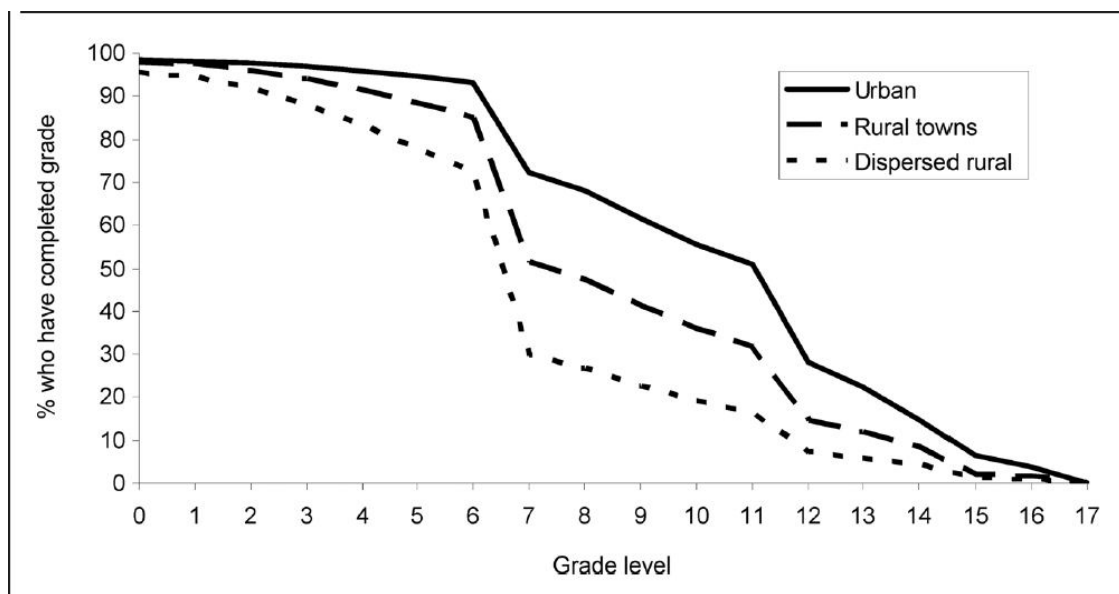
9. **Los niños tienen más probabilidades de repetir de grado y abandonar los estudios que las niñas.** En el nivel primario, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, en promedio, los niños que asistían a escuelas públicas tuvieron tres veces más probabilidades de repetir de grado que las niñas. En el nivel secundario, cerca del 13% de los niños repiten de grado en comparación con el 5% de las niñas. En 2007, los niños representaron el 52% del total de matriculaciones en séptimo grado, el inicio de la escuela secundaria. En 2012, la misma proporción al final de la escuela secundaria (12.º grado) había disminuido al 45%, lo que indica una tasa de deserción desproporcionada entre los niños.

10. **Las tasas de cobertura y eficiencia en la escuela secundaria son más bajas en las zonas rurales.** Existe una amplia brecha en la cobertura en el nivel secundario: en el cual la tasa de cobertura es de alrededor del 83% en las zonas urbanas, en comparación con el 50% al 60% en las zonas rurales. Si se consideran los datos de las encuestas de hogares, las personas que viven en zonas urbanas tienen el doble de probabilidades de completar sus estudios secundarios, en comparación con aquellos que viven en zonas rurales dispersas (gráfico 1). De acuerdo con el MEN, los dos principales obstáculos para el aumento de la cobertura en las zonas rurales están representados por una prestación insuficiente de servicios de educación secundaria y el fracaso en los estudios, traducido en altas tasas de repitencia en la escuela primaria, lo que lleva a que los alumnos abandonen sus estudios en la secundaria⁵. La tasa de deserción en la escuela secundaria en las zonas rurales es del 17%, frente al 10% en las zonas urbanas. Las restricciones en la prestación de servicios educativos en el nivel secundario en zonas rurales son de dos tipos: un costo por alumno insosteniblemente alto, debido a la baja densidad poblacional en regiones empobrecidas, y la falta de docentes calificados⁶.

⁵Según se documentó en el informe titulado “*The Invisible Poor: A Portrait of Rural Poverty in Argentina*” (Los pobres invisibles: Retrato de la pobreza rural en Argentina) (Banco Mundial, 2010). En este informe se demuestra que el tiempo de viaje de los estudiantes hasta la escuela es significativo, en particular, en las regiones del noroeste y noreste de Argentina.

⁶De acuerdo con el censo realizado en 2010, la mayoría de las provincias que tienen la mayor proporción de población que vive en zonas rurales apartadas (Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) se ubican en el noreste y el noroeste del país, regiones en las cuales se observan niveles de desarrollo más bajos e indicadores de calidad en la educación más deficientes (por ejemplo, en la prueba estandarizada nacional denominada Operativo Nacional de Educación).

Gráfico 1. Perfil del rendimiento escolar en personas de entre 21 y 30 años



Fuente: Banco Mundial (2010).

Fuente	Meta
% who have completed grade	Porcentaje que completó el grado
Urban	Zona urbana
Rural towns	Poblados rurales
Dispersed rural	Zona rural dispersa
Grade level	Grado

11. **Las zonas rurales son desproporcionadamente pobres y están particularmente desatendidas por el sector de la educación.** Los hogares de las zonas rurales apartadas, que representan el 8% de la población total de Argentina, son los más vulnerables y más pobres del país. Debido a la baja densidad poblacional, el sistema educativo no ha podido brindar servicios adecuados a estos hogares. Si no se cuenta con políticas educativas bien diseñadas, destinadas explícitamente a las poblaciones de las zonas rurales, que tengan en cuenta las dificultades que supone destinar allí maestros calificados, estos hogares desfavorecidos seguirán excluidos del proceso de desarrollo. Esto, a su vez, marginará aún más a los grupos vulnerables de las zonas rurales y aumentará las desigualdades existentes.

12. **Las prioridades del MEN se definen claramente en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016**, en el que, en términos generales, se integran dos líneas de acción: i) mejorar la calidad de los servicios de educación y ii) universalizar los servicios de educación, con especial énfasis en la inclusión de los grupos marginados. Las intervenciones de este Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, Fase II (PROMER II) se diseñan dentro del marco de esta estrategia nacional de educación, con lo que se garantiza que el Proyecto esté en total consonancia con las metas del país.

13. **Las contribuciones del Primer Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER I) a la educación rural en Argentina han sido considerables.** Desde 2005, el Banco ha respaldado al GdA en la ejecución de su política de educación rural a través del

PROMER I (P070963, préstamo 7353-AR)⁷. Mediante este Proyecto, se respaldó el avance del programa de educación rural, a través de la inclusión del capítulo 10 de la Ley Nacional de Educación, que busca garantizar el logro de la educación universal mediante enfoques adecuados a su contexto, adaptados a las necesidades de las personas que viven en las zonas rurales. Como resultado de la política de educación rural de Argentina, en los últimos diez años se ha producido un cierre de la brecha entre las zonas urbanas y rurales, como se muestra en el cuadro 1⁸. El Banco también ha respaldado el fortalecimiento de los sistemas provinciales de educación, a través de operaciones subnacionales con enfoques sectoriales amplios (San Juan) y de un programa analítico que se ha centrado en estimular el análisis de políticas basado en datos y en brindar asistencia técnica junto con los Gobiernos subnacionales (Ciudad de Buenos Aires y provincias de La Rioja y Salta).

Cuadro 1. Cierre de la brecha urbana-rural (2001-2010)

Indicador	2001	2010	% de cambio
Cobertura para niños de 4 años			
Urbanos	51,5	71,8	+39,4%
Rurales	26,6	52,4	+97,0%
Cobertura para niños de 5 años			
Urbanos	80,8	92,0	+13,9%
Rurales	65,9	86,1	+30,7%
Cobertura para niños de 15 años			
Urbanos	88,7	92,4	+4,2%
Rurales	66,4	77,7	+17,0%
Tasa de terminación de 1.º grado			
Urbanos	85,3 (2004)	89,8 (2011)	+ 5,3%
Rurales	77,3 (2004)	83,8 (2011)	+ 8,4%

Fuente: Censos de población de 2001 y 2010.

C. Objetivos de nivel superior a los que contribuye el Proyecto

14. Como se define en la estrategia de alianza con el país (EAP) de Argentina para los años fiscales 2015-18 (informe n.º 81361-AR), que fue discutido por el Directorio Ejecutivo el 9 de septiembre de 2014, “garantizar que los hogares pobres y vulnerables cuenten con los activos que les permitan afrontar los riesgos a corto y mediano plazo exige mejorar la prestación de servicios del sector público e invertir en infraestructura básica y desarrollo humano”. La operación propuesta mejorará la prestación de servicios sociales básicos, lo que aumentará la acumulación de capital humano, en particular, en las áreas rurales y marginadas de Argentina. El Proyecto propuesto contribuirá al logro del área de resultados de la EAP “Mejorar la capacidad

⁷ El PROMER I se aprobó en 2005 y finalizó en 2014. Se calificó como moderadamente satisfactorio en el informe final de ejecución (ICR00002970), publicado el 30 de mayo de 2014.

⁸ No es posible establecer el efecto directo y causal del PROMER en la evolución de los indicadores presentados en el cuadro 1. Es probable que sea resultado de la política de educación rural general de Argentina, a la que PROMER contribuyó significativamente. Por ejemplo, el PROMER brindó la mayor parte del financiamiento no relacionado con salarios para la educación rural desde su entrada en vigor, en 2006.

de inserción laboral de los jóvenes de Argentina” bajo el área de cooperación temática de la EAP “disponibilidad de recursos de hogares y las personas”. El resultado específico de la EAP, “tasa de terminación de la escuela secundaria en zonas rurales aumenta del 61,5% (2010) al 65,5% (2018)”, es uno de los indicadores del objetivo de desarrollo del proyecto (ODP) dentro del marco de resultados de este Proyecto. El Proyecto contribuirá a mejorar la calidad de la educación en Argentina y facilitará la transición al mercado laboral de los jóvenes argentinos que viven en zonas rurales; por lo tanto, respaldará la doble finalidad del Banco de reducir la pobreza y aumentar la prosperidad compartida. Dadas las conexiones positivas entre el capital humano y los resultados del mercado laboral (salarios y capacidad de inserción laboral) y el fuerte énfasis en las zonas rurales aisladas, el Proyecto contribuirá a reducir la pobreza, la desigualdad de ingresos y la desigualdad de oportunidades en Argentina.

II. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO

A. Objetivo de desarrollo del Proyecto

15. El ODP propuesto consiste en apoyar al Gobierno nacional, con el objeto de reducir las tasas de repitencia en la educación primaria, y aumentar la inscripción y las tasas de terminación de los estudios en la educación secundaria en las zonas rurales de Argentina.

B. Beneficiarios del Proyecto

16. **El Proyecto se ejecutará en las zonas rurales de Argentina y beneficiará a los niños de 4 a 17 años que cursan enseñanza preescolar, primaria y secundaria.** Cerca de un tercio de los habitantes de las zonas rurales del país tienen al menos una necesidad básica insatisfecha⁹, mientras que la proporción para los hogares urbanos es de aproximadamente el 15%. A través de este Proyecto, se priorizarán las escuelas ubicadas en zonas rurales apartadas o extremadamente dispersas, donde las necesidades básicas insatisfechas son aún mayores (casi el 40%). Los principales beneficiarios serán los alumnos. Asimismo, los docentes y los directores de las escuelas se beneficiarán a través de una mayor capacitación que les dará más herramientas para enseñar y fomentar el aprendizaje. Las familias también se beneficiarán con una mayor participación en el proceso educativo, gracias al énfasis en la intervención de la comunidad. Por último, los ministerios de nacionales y provinciales y las escuelas se beneficiarán con el fortalecimiento de la capacidad de gestión, en su función de proveedores de servicios de educación de calidad. En total, el Proyecto beneficiará a 986 298 alumnos y a 156 172 docentes de unas 15 300 escuelas rurales.

17. Los niños tienden a estar representados de manera desproporcionada entre los repitentes y los que abandonan los estudios. Por tal motivo, se encararán actividades centradas específicamente en la reducción de las tasas de repitencia, lo cual, a su vez, permitirá bajar los índices de deserción escolar, se acumularían en particular as los niños.

⁹ “*The Invisible Poor: A Portrait of Rural Poverty in Argentina*” (Los pobres invisibles: Retrato de la pobreza rural en Argentina), Banco Mundial, 2010.

C. Indicadores de resultados a nivel de ODP

18. El Proyecto tendrá los siguientes indicadores de resultados:

- i. **Reducción de la repitencia:** Tasa promedio de repitencia en las escuelas primarias de las zonas rurales.
- ii. **Aumento de la inscripción en la educación secundaria de ciclo básico:** Número de alumnos que ingresan en el primer año de la escuela secundaria en las zonas rurales como proporción de los que terminaron la primaria en las zonas rurales.
- iii. **Aumento de las tasas de transición entre la educación secundaria de ciclo básico y la educación secundaria de ciclo orientado:** Número de alumnos de las zonas rurales inscriptos en 10.º grado como porcentaje de los que completaron el 9.º grado en las zonas rurales.
- iv. **Incremento de las tasas de finalización de la educación secundaria de ciclo orientado:** Número de alumnos que terminan el último año de la educación secundaria de ciclo orientado (12.º grado) en las zonas rurales.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Componentes del Proyecto

19. El Proyecto estará compuesto por tres componentes. El primero, que abarcará la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, tendrá como objetivo reducir las tasas de repitencia e incrementar las tasas de transición y terminación en las aulas de escuelas rurales a través de dos subcomponentes: El Subcomponente 1.1 se enfocaría en mejoras en la enseñanza (que darán lugar a un mejor aprendizaje) y en las prácticas de gestión de los directores de escuelas (que permitirán identificar y ayudar más adecuadamente a los alumnos de desempeño insatisfactorio); y el Subcomponente 1.2 fortalece los vínculos entre la escuela y la familia. El segundo componente se centraría en el aumento de la inscripción, la transición a y la terminación de los estudios en la educación secundaria a través de la ampliación de la cobertura de los servicios, que representa la principal limitación para el acceso a la educación en las zonas rurales de Argentina. El tercer componente constaría de un conjunto de actividades relacionadas con la gestión, el monitoreo y la evaluación del Proyecto.

Componente 1: Reducción de las tasas de repitencia en aulas de zonas rurales (US\$59 millones)

Subcomponente 1.1: Mejoramiento de la enseñanza y de la gestión escolar

20. Este subcomponente respaldará el Plan Nacional de Formación Docente de Argentina, mediante esfuerzos por mejorar la enseñanza y la gestión escolar, lo que incluye el diseño y la ejecución de acciones de capacitación para los docentes, los directores de escuela y los supervisores de todas las escuelas rurales que ofrecen educación preescolar, primaria y secundaria. Entre las actividades que se financiarán se encuentran el diseño de estrategias de capacitación, estipendios para los capacitadores, costos de transporte, costos de capacitación, la elaboración de nuevos materiales de enseñanza y formación, y la impresión y distribución de los

materiales existentes. También se buscará diseñar sistemas de capacitación y de apoyo a docentes para las escuelas indígenas, con el fin de resolver las dificultades señaladas en el diagnóstico y en los correspondientes planes de mejoramiento escolar o Proyectos Educativos Institucionales (PEI) (véase el subcomponente 1.2).

21. Los cursos de capacitación para docentes se organizarán por nivel de educación, poniendo el acento en las necesidades particulares de cada uno de ellos, así como en los vínculos con los niveles de educación anteriores y posteriores. Se desarrollarán actividades de capacitación para directores y supervisores de escuela con el fin de garantizar un mayor respaldo institucional al mejoramiento de las prácticas de enseñanza, la ejecución de los enfoques o las herramientas pedagógicas aprendidas para escuelas rurales, y el desarrollo y la aplicación de herramientas que permitan identificar a los alumnos que corren el riesgo de repetir de grado. Por estas razones, la selección para la participación en la capacitación se realizará en las escuelas, lo que permitirá que los equipos escolares desarrollen proyectos específicos para los establecimientos escolares con el fin de abordar los desafíos identificados. La capacitación también incluirá instrucciones para que los directores puedan diagnosticar los problemas de la escuela, desarrollar los PEI correspondientes y fortalecer las actividades de extensión con las familias y las comunidades (subcomponente 1.2).

Subcomponente 1.2: Fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias

22. Con el fin de lograr una mayor participación de los padres y de otros miembros de la comunidad en el funcionamiento de las escuelas, este subcomponente fortalecerá los vínculos entre las escuelas y las comunidades locales. La gestión escolar progresivamente irá incorporando a padres, ex alumnos, expertos técnicos locales y vecinos, entre otros. Mediante pequeños fondos se financiarán actividades tales como las siguientes: i) el intercambio de experiencias de la gestión escolar y el desempeño de los docentes dentro de los agrupamientos de escuelas; ii) el mantenimiento simple y preventivo de las escuelas, como la reparación de ventanas rotas, o iii) la adquisición de los equipos escolares necesarios. El acceso a estos pequeños fondos estará sujeto a un PEI¹⁰ elaborado por el comité de gestión escolar y al cumplimiento del plan de capacitación para docentes, directores y supervisores de escuelas seleccionadas, que se describe en el subcomponente 1.1. Los PEI deben incluir un diagnóstico de la escuela, que comprenda indicadores de desempeño básicos, como tasas de repitencia, deserción y eficiencia. En los PEI se deberá hacer referencia explícita al destino de los fondos adicionales en cualesquiera de las tres actividades mencionadas anteriormente (o una combinación de estas). Luego de la ejecución de dichos PEI, el comité de gestión escolar elaborará un informe del cierre del año, en el que se describirá el destino de los fondos.

Componente 2: Aumento de la inscripción y la terminación de los estudios en las escuelas secundarias rurales (US\$180 millones)

¹⁰ En el caso de las escuelas de modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) o indígenas, los planes de mejoramiento escolar serán reemplazados por las actividades del MPPI dirigidas a elaborar propuestas pedagógicas. El diseño, el alcance y la ejecución de las diferentes líneas de actividad se someterán a consulta con el Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), como parte de un diálogo continuo durante la ejecución del proyecto.

23. Este Componente consistirá en la ampliación de la prestación de servicios de educación secundaria en zonas rurales, incluida la infraestructura para la construcción de nuevas escuelas; el aumento de la capacidad de las escuelas existentes; el mantenimiento de las escuelas; los materiales didácticos y la cantidad de docentes calificados. El PROMER I se centraba principalmente en el nivel primario y en el ciclo básico del secundario, puesto que en dichos niveles se registra la demanda más alta. La brecha de cobertura restante se encuentra, principalmente, en el ciclo orientado de la enseñanza secundaria, por lo tanto, este Componente se centrará en ese ciclo, sin dejar de contribuir a la ampliación del ciclo básico del secundario, y de otros niveles educativos, cuando sea necesario, dado que esto puede actuar como un importante factor de atracción para extender la cobertura en los niveles más altos. Entre las actividades que se financiarán se encuentran la infraestructura y los equipos y materiales didácticos. Para abordar la escasez de infraestructura, se confeccionará un mapa de las zonas desatendidas para localizar la demanda y determinar los modelos de prestación de servicios más adecuados para cada área seleccionada (que se financiará a través del componente 3). Siempre que sea posible, los agrupamientos de escuelas constituirán la unidad de análisis para los mapas y las áreas subsiguientes para la asignación de prioridades.

24. Mediante los enfoques pedagógicos e institucionales que se respaldarán en virtud de este componente se tratarán de abordar los dos cuellos de botella más importantes que se presentan al momento de ampliar la prestación de servicios educativos secundarios: la falta de docentes calificados y la infraestructura insuficiente. La primera cuestión se abordará mediante la ampliación de iniciativas tales como el programa Horizontes a fin de aumentar la prestación de servicios en el ciclo básico del secundario, puesto que dicho programa ofrece una alternativa sostenible que depende menos de los docentes de asignaturas.

Componente 3: Fortalecimiento de la gestión, el seguimiento y la evaluación del Proyecto (US\$11,5 millones)

Subcomponente 3.1: Gestión del Proyecto

25. Según lo dispuesto en la primera etapa del PROMER, la gestión del Proyecto incluirá las siguientes actividades: i) la coordinación técnica dentro del MEN en todos los departamentos técnicos; ii) la planificación, el seguimiento y la evaluación de actividades a nivel provincial, iii) la supervisión fiduciaria de todas las actividades del Proyecto, lo que incluye la gestión financiera, las adquisiciones y todos los aspectos legales del Proyecto, incluidas las salvaguardas, y (iv) el desarrollo de un mapa de zonas carenciadas para identificar la demanda de educación secundaria e identificar los mejores modelos de prestación de servicios para zonas rurales. La estructura de la gestión del Proyecto se basa en las estructuras existentes de los ministerios de educación nacionales y provinciales. Para garantizar la calidad en la ejecución de las actividades del Proyecto, este brindará respaldo a los departamentos técnicos, mediante el financiamiento de consultorías oportunas y de otros respaldos técnicos.

Subcomponente 3.2: Seguimiento y evaluación

26. El equipo de gestión del Proyecto, en estrecha colaboración con la DiNIECE, se responsabilizará del seguimiento y de la evaluación de las actividades. A través de este Proyecto se financiará el seguimiento de indicadores del Proyecto y el desarrollo de un sistema para realizar el seguimiento de acciones y las tendencias de los indicadores básicos de educación.

27. Con respecto a las actividades de evaluación, un Comité Académico, como se describe en el Manual de Operaciones del Proyecto, realizará el seguimiento del programa de evaluación, incluso la relevancia de los temas, y la validez metodológica de las actividades de evaluación propuestas. Bajo la orientación y la implementación de la DiNIECE, se financiarán estudios con diseños cuasi experimentales que permitirán el seguimiento atento de las actividades del Proyecto. Se diseñarán especialmente instrumentos cuantitativos y cualitativos adaptados para proporcionar un análisis más profundo de los aspectos clave. Estas actividades servirán para esclarecer cuestiones relacionadas con el programa de educación rural y las prioridades generales en materia de políticas, que se describen en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016.

28. Las actividades de seguimiento a cargo de la DiNIECE se complementarán con evaluaciones rigurosas para identificar el efecto de las intervenciones realizadas en el marco del Proyecto y descritas en los componentes 1 y 2. La determinación del diseño, el alcance y la estrategia de identificación de las evaluaciones propuestas estará a cargo del Comité Académico del PROMER. El diseño de las evaluaciones permitirá identificar el efecto causal entre las intervenciones respaldadas por el Proyecto y los resultados en materia educativa, con especial atención al impacto en los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. La asistencia de seguimiento y evaluación del Proyecto asegurará una plataforma para un diálogo integral sobre políticas basado en datos, como se describe en la EAP. Asimismo, las actividades contempladas en este subcomponente también proporcionarán apoyo a las provincias de ingreso más bajo, a fin de fortalecer la gestión de los sistemas educativos, en colaboración con otras partes relevantes dentro del MEN.

B. Financiamiento del Proyecto

Instrumento de financiamiento

29. El instrumento de financiamiento de este Proyecto será el Financiamiento de Proyectos de Inversión, por una suma de US\$250,5 millones

Costos y financiamiento del Proyecto

Componentes del Proyecto	Costo del Proyecto	Financiamiento	Porcentaje del
---------------------------------	---------------------------	-----------------------	-----------------------

	(millones de US\$)	del BIRF (millones de US\$)	financiamiento
1.Reducción de la tasa de repitencia en aulas de escuelas rurales	59,00	59,00	100,0%
2.Aumento de la inscripción y de la terminación de los estudios en la educación secundaria rural	180,00	180,00	100,0%
3.Fortalecimiento de la gestión, el seguimiento y la evaluación del Proyecto	11,50	11,50	100,0%
Total de financiamiento requerido	250,50	250,50	

C. Enseñanzas aprendidas y reflejadas en el diseño del Proyecto

30. **Si bien la primera etapa del PROMER se enfocó en la educación primaria en las áreas rurales, no cumplió un papel tan destacado en la educación secundaria.** La introducción del programa Horizontes fue decisiva para mejorar la pedagogía en las zonas rurales. Sin embargo, el programa se ejecutó de forma dispar: algunas provincias adoptaron el enfoque, mientras que otras se mostraron más renuentes al cambio en la metodología. En algunas provincias, la ejecución se vio perjudicada por la incongruencia con la visión predominante de la educación secundaria urbana en la cual, por ejemplo, los estudiantes tienden a enfrentar viajes más largos para llegar a la escuela. La enseñanza que se puede extraer para estas provincias es que, antes de poner en marcha el programa, se deben abordar las concepciones erróneas subyacentes sobre la idoneidad de los modelos pedagógicos, por lo cual este Proyecto se enfoca en modelos de prestación de servicios adecuados al contexto del nivel provincial.

31. **La transformación de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas rurales requiere de actividades de capacitación docente que sean más accesibles y específicas de las herramientas y los programas pedagógicos.** Los docentes constituyen el factor más importante para determinar la calidad de la educación, y deben contar con el respaldo necesario para asistir a clases según sea necesario, tener las calificaciones y competencias requeridas, y estar debidamente motivados para llevar a cabo la difícil tarea que se les ha encomendado. Esto sirve de base para el enfoque en la preparación de los docentes bajo el Componente 1.

32. **Gran parte de la innovación y el éxito en la política educativa ocurre a nivel provincial.** Los esfuerzos previos para mejorar la educación rural tendieron a respaldar los programas nacionales ejecutados en todas las provincias. Esto dio lugar a que las escuelas ejecutaran programas que, por lo general, carecían de articulación entre los niveles de escolarización (por ejemplo, las escuelas primarias y el ciclo básico de la enseñanza secundaria que comparten un establecimiento escolar deben lidiar con tensiones que surgen a partir de la necesidad de compartir equipos, materiales y fondos para la mejora de las escuelas). Para brindar un mayor respaldo a los esfuerzos impulsados a nivel provincial y promover una mejor

articulación entre los programas provinciales, se firmarán convenios de participación entre la Nación y las provincias, a fin de respaldar las metas y los objetivos de estas últimas.

33. Las escuelas indígenas se encuentran entre aquellas en las que se observa un desempeño más deficiente, en especial, en lo que respecta al idioma español. Si bien se prestó especial atención a la enseñanza de la lengua nativa en las escuelas, no se priorizó la enseñanza del español como segunda lengua. La enseñanza que se extrae es que se debe lograr un mayor equilibrio entre estos dos componentes de la educación bilingüe, de manera que se preste más atención a la enseñanza del español, el idioma que, probablemente, determinará la trayectoria futura de los alumnos en la escuela. Las propuestas pedagógicas bajo el Componente 2 se enfocarán en estos temas.

IV. EJECUCIÓN

A. Disposiciones institucionales y de ejecución

34. Los mecanismos institucionales y de ejecución del Proyecto se basan en los utilizados para la ejecución del PROMER I. El organismo de ejecución es el MEN, a través de la DGUFI. En el nivel nacional, la DGUFI es responsable de coordinar las distintas actividades del Proyecto, lo que incluye realizar el seguimiento de la ejecución de las actividades dentro de las provincias intervinientes. Entre las principales instituciones participantes del plano nacional se encuentran la DiNIECE, la DGI y la DNGE. Por otro lado, cada provincia tiene un coordinador responsable de la ejecución de las actividades. Dado que la mayor parte de las actividades se lleva adelante en este nivel, las provincias son responsables de la mayoría de las adquisiciones y de la gestión financiera, para lo cual se requirió anteriormente asistencia técnica. A fin de regular las actividades específicas del PROMER II en el nivel provincial y delinear las funciones de los participantes nacionales y provinciales, se firmarán convenios de participación que abarcarán toda la duración del Proyecto. Estos convenios constituirán los mecanismos a través de los cuales se institucionalizará el Proyecto en el sistema educativo, y establecerán reglas transparentes para la asignación de recursos desde el MEN a las provincias, así como todas las responsabilidades fiduciarias de las provincias, incluidas las salvaguardas y las Normas de lucha contra la corrupción.

B. Seguimiento y evaluación de los resultados

35. Siempre que sea posible, el seguimiento de los resultados del Proyecto propuesto fortalecerá los sistemas nacionales. En el marco de resultados del anexo 1 se enumeran los indicadores que la DiNIECE controla y sobre los que informa anualmente, en colaboración con las provincias. El Proyecto complementará la información oficial de todo el sistema con estudios oportunos para realizar un seguimiento de los indicadores de resultados. Con respecto a la evaluación, se desarrollará el plan correspondiente en el marco del subcomponente 3.2, mediante la utilización de una variedad de métodos, en función de las intervenciones. Al complementar las actividades financiadas por el Proyecto, el Banco mantendrá un sólido programa de cooperación técnica con participantes en el nivel provincial y participantes ajenos al Gobierno, como académicos, generadores de ideas y organizaciones no gubernamentales (ONG).

C. Sostenibilidad

36. La sostenibilidad de las actividades y los resultados del Proyecto propuesto radica en la medida en que la agenda de la educación rural se transforme en una política nacional en Argentina. Como se observa en el marco de la primera etapa del PROMER, la educación rural se ha convertido en una política nacional, según el capítulo 10 de la Ley Nacional de Educación y la Resolución n.º 128/10 del Consejo Federal de Educación (CFE). En el futuro, se prevé que el nuevo énfasis puesto en la educación secundaria se refleje en las resoluciones adicionales que el CFE dicte el año próximo, lo que implicaría que el Proyecto refleja las prioridades seleccionadas por las autoridades educativas nacionales y provinciales.

V. PRINCIPALES RIESGOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

A. Síntesis de la calificación de los riesgos

Categoría de riesgo	Calificación
Riesgo vinculado con las partes interesadas	Moderado
Riesgos vinculados con el organismo de ejecución	
- Capacidad	Considerable
- Gestión	Moderado
Riesgos del Proyecto	
- Diseño	Moderado
- Aspectos sociales y ambientales	Moderado
- Programa y donante	Bajo
- Seguimiento y sostenibilidad de la prestación de servicios	Moderado
Riesgo general durante la etapa de ejecución	Moderado

B. Explicación de la calificación general del riesgo

37. **El riesgo general del Proyecto es Moderado.** El riesgo general del Proyecto es evaluado como moderado. La naturaleza federada del Proyecto propuesto genera una arquitectura operacional compleja, y la escasa capacidad y alta rotación del personal a nivel provincial plantean riesgos considerables dado que la mayoría de las actividades de gestión financiera y de adquisiciones se realizan al nivel provincial. Este riesgo se manejará a través del mantenimiento de equipos entrenados al nivel subnacional, y mediante la contratación de nuevo personal para fortalecer la capacidad del equipo de gestión financiera de la Unidad de Proyecto para asegurar una estrecha supervisión y monitoreo sobre el flujo de fondos a las provincias. Surge otro riesgo de los desafíos que rodean la disponibilidad oportuna de los datos de monitoreo y evaluación. El Banco manejará este riesgo a través de cooperación técnica con las provincias en políticas relacionadas, como el mejoramiento de evaluaciones estudiantiles y gestión escolar..

VI. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN INICIAL

A. Análisis económico y financiero

38. El Anexo 6 presenta los resultados del análisis económico y financiero que se llevó a cabo. El aumento en las tasas de terminación de educación secundaria orientada en las zonas rurales propuestas en el Proyecto aumentaría los ingresos de los hogares rurales en un 1,2 por ciento por año. En términos acumulativos, a medida que aumente el número de beneficiarios que se incorporen al mercado laboral e incrementen la cantidad de años de escolarización de la fuerza laboral rural, los beneficios económicos del Proyecto también incrementan (véase el 3). Una estimación conservadora de la suma de flujos de beneficios económicos generados por el Proyecto hasta el año 2035 equivale a AR\$55.3 billones (US\$643 millones). Sin embargo, los beneficios asociados con una población con mayor formación académica van más allá de lo que se muestra en un simple análisis económico. El Componente 1 del Proyecto busca mejorar la calidad de los servicios educativos, para los cuales existe una creciente evidencia de que, para cualquier año dado de escolarización, un aumento en la calidad de la educación mejora el rendimiento y, por lo tanto, los salarios (Hanushek y Woessmann, 2012). Otros beneficios asociados con una sociedad más educada incluyen tasas mayores de participación femenina en el trabajo, una mejor salud, una mejor participación democrática y una sociedad más consciente del medio ambiente, entre otros. La prestación del sector público se justifica en base al alto rendimiento social de la inversión y la reducción de la pobreza y la desigualdad asociada. El valor agregado del Banco incluye el financiamiento adecuado de los costos no recurrentes para las escuelas en las zonas más vulnerables; la contribución al diseño del Plan Nacional de Formación Docente; y el diseño y la implementación de la evaluación de impacto, así como para la interpretación de sus resultados y la retroalimentación al diseño de políticas.

B. Aspectos técnicos

39. Se respaldará el diseño técnico del Proyecto, en términos de buenas prácticas internacionales para mejorar la eficiencia interna, la matrícula y la terminación de los estudios. El enfoque del Proyecto en los docentes y la pedagogía en el marco del componente 1 es coherente con las nuevas publicaciones sobre la función de los docentes, que los definen como el factor más importante en el mejoramiento de la enseñanza en el aula. El aumento de la prestación de servicios de educación secundaria está bien justificado, dados los grandes avances que ha hecho Argentina en los niveles preescolar y primario.

C. Gestión financiera

40. Se realizó una evaluación de la gestión financiera de los mecanismos para el Proyecto propuesto de acuerdo con la política OP/BP 10.00¹¹ y está en consonancia con las directrices específicas del Banco. Se concluyó que los mecanismos de gestión financiera para la operación propuesta cumplen con los requisitos mínimos del Banco. La evaluación permitió llegar a las siguientes conclusiones respecto de los mecanismos de elaboración de presupuestos,

¹¹*Manual de gestión financiera para operaciones de inversión financiadas por el Banco Mundial*, documento publicado por Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, el 1 de marzo de 2010.

contabilidad, control interno, flujo de fondos, presentación de informes financieros y de auditoría del Proyecto: i) pueden registrar de manera correcta y completa todas las transacciones y balances relacionados con el Proyecto; ii) facilitan la preparación de estados financieros regulares, oportunos y confiables; iii) salvaguardan los activos del Proyecto, y iv) están sujetos a mecanismos de auditoría aceptables para el Banco. El mecanismo de organización propuesto para el Proyecto se considera satisfactorio. El personal de gestión financiera clave se considera competente y adecuadamente capacitado.

D. Adquisiciones

41. Las adquisiciones se realizarán de conformidad con las “*Normas: Adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por prestatarios del Banco Mundial*”, publicadas en enero de 2011 y modificadas en julio de 2014, para la prestación de bienes, obras civiles y servicios distintos a los de consultoría, y las “*Normas: Selección y contratación de consultores con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por prestatarios del Banco Mundial*”, publicadas en enero de 2011 y modificadas en julio de 2014, para la asistencia técnica y otros trabajos de consultoría. Se prevé que el Proyecto se ejecute con las estructuras existentes establecidas en la DGUFI; en el nivel central, el MEN, a través de la DGUFI, se responsabilizará de llevar a cabo las adquisiciones, así como de controlar y realizar el seguimiento de los mecanismos fiduciarios en las provincias. Las actividades de adquisiciones en el marco del Proyecto buscarán promover los objetivos de la EAP de respaldar las adquisiciones abiertas.

E. Aspectos sociales (con inclusión de las salvaguardas)

42. Las zonas a las que va dirigido el Proyecto son principalmente rurales, y en muchas de ellas habitan comunidades indígenas que se encuentran entre las más marginadas de Argentina. Por esa razón, se aplica la OP/BP 4.10 (Pueblos Indígenas). La contraparte del Proyecto preparó la evaluación social¹², que incluye la evaluación del marco institucional existente y un relevamiento de las partes interesadas asociadas con los pueblos indígenas, los agentes institucionales existentes, como la Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), y otros protagonistas clave.

43. La estrategia de consultas del MEN está basada en un proceso de diálogo permanente que incluye reuniones periódicas con los representantes de los pueblos indígenas de cada provincia de Argentina. Este proceso condujo a la creación del Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI) en diciembre de 2007. El CEAPI se ha reunido de manera regular desde entonces y se ha convertido en una contraparte clave en el diseño y la aplicación de políticas educativas para los pueblos indígenas en Argentina. De conformidad con el principio de la consulta previa, libre y basada en información, se llevaron a cabo consultas en septiembre de 2013 y septiembre de 2014, momentos en los cuales se presentaron los documentos del Proyecto (incluido un borrador del MPPI) al CEAPI. Las siguientes recomendaciones se incorporaron al diseño del Proyecto: i) fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias mediante

¹² La evaluación social del proyecto se basa en el examen de la experiencia del PROMER y en el análisis de documentos pertinentes sobre pueblos indígenas y de los documentos disponibles sobre EIB.

actividades de extensión para fomentar la participación local y social para la elaboración de propuestas pedagógicas; ii) cambios en el diseño de los planes pedagógicos institucionales para ajustarlos a la realidad de cada escuela, teniendo en cuenta los aportes de los alumnos, los docentes y otros miembros de la comunidad local, y iii) mejora del proceso de capacitación de los docentes indígenas para respaldar una implementación exitosa de los programas y las actividades de EIB. Además, se recomendó promover el diálogo continuo con el CEAPI durante la ejecución del Proyecto. El 8 de noviembre de 2013 se publicó en el sitio web del MEN y en el del Banco Mundial una versión del MPPI en la que se incorporaban los comentarios del CEAPI y del Banco. Asimismo, el 15 de octubre de 2014 se publicó en ambos sitios una versión revisada del documento, que incorpora las conclusiones principales de la consulta pública realizada el 29 de septiembre de 2014.

44. La política de reasentamiento involuntario no se aplica ya que las actividades que se desarrollarán en el marco del Proyecto evitarán este tipo de impacto, y se garantizará que, de ser necesario adquirir tierras, este proceso se llevará a cabo de forma completamente voluntaria¹³. Ningún subproyecto que implique reasentamientos involuntarios será admisible para recibir financiamiento. En este sentido, el MGAS elaborado para el Proyecto incluye criterios de selección para la adquisición de tierras, a fin de garantizar que se evite cualquier posible impacto de este tipo. La selección no solo abarca la adquisición de tierras, sino también cualquier otro posible impacto causado por el reasentamiento involuntario (es decir, la expropiación de tierras que pueda tener como resultado i) el desplazamiento o la pérdida de la vivienda, ii) la pérdida de los activos o del acceso a los activos, o iii) la pérdida de las fuentes de ingresos o de los medios de subsistencia), a fin de garantizar que también se eviten esos impactos.

F. Aspectos ambientales (con inclusión de las salvaguardas)

45. **Categorización ambiental y políticas de salvaguardas del Banco aplicadas.** El Proyecto ha sido evaluado como categoría B de acuerdo con las directrices de la política OP/BP 4.01 (Evaluación Ambiental). Las intervenciones físicas del Proyecto propuesto se prevén en el marco del componente 2, por el cual se financiarán la construcción, la rehabilitación y la refacción de escuelas. Los posibles efectos adversos se asocian principalmente con la etapa de construcción de obras civiles a pequeña y mediana escala (por ejemplo, etapas de la construcción, generación de escombros, emisión de polvo, ruido y otros efectos comunes de la construcción). Por lo tanto, no se prevé que los impactos ambientales sean significativos o irreversibles. Las zonas específicas del subproyecto se seleccionarán durante la ejecución del Proyecto. Sin embargo, dado que las obras están dirigidas a zonas rurales, y en vista de que en este Proyecto se otorgará prioridad a las zonas rurales apartadas o extremadamente dispersas, es posible que las obras se realicen en áreas de hábitats naturales o de valor cultural (paisajes excepcionales, territorios

¹³El reasentamiento voluntario tiene dos principios operacionales: i) consentimiento informado y ii) posibilidad de elección. Esta última solo es posible si la ubicación del proyecto no es fija. Dado que el proyecto financia la construcción o rehabilitación de escuelas, incluso en el caso de que la adquisición de tierras fuera necesaria, la ubicación del proyecto no sería fija y, por lo tanto, los propietarios de tierras conservarían la posibilidad de elección, ya que, de otro modo, las tierras no serían admisibles. El MGAS describe las instancias de consulta y comunicación con las partes interesadas de la comunidad para cada subproyecto, incluso los Mecanismos de Reclamación y Reparación vigentes para cada caso. Estos procesos permitirán que el equipo del proyecto garantice, entre otras cosas, que los potenciales vendedores no sean forzados ni indebidamente presionados a realizar la venta.

indígenas, sitios declarados patrimonio histórico o arqueológico, etc.). Por lo tanto, se aplican las políticas OP/BP 4.01, OP/BP 4.04 (Hábitats Naturales) y OP/BP 4.11 (Recursos Culturales Físicos).

46. **Instrumentos de salvaguarda.** El MEN desarrolló un MGAS para la gestión de las salvaguardas. La versión preliminar del MGAS se publicó en el sitio web del MEN el 4 de noviembre de 2013. El MEN organizó una consulta sobre este instrumento con representantes de la comunidad educativa (las áreas dedicadas a la infraestructura escolar de todos los MEP), las autoridades y los organismos nacionales de medio ambiente (la Dirección de Bosques de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, y la Unidad Ambiental de la Dirección Nacional de Vialidad) y una ONG pertinente (Red de Comunidades Rurales). Las opiniones de quienes participaron en la consulta se incorporaron en el documento final del MGAS, que se publicó en el sitio web del MEN el 8 de noviembre de 2013 y en el del Banco Mundial el 11 de noviembre de 2013. Tras la incorporación de una versión actualizada del MPPI (Anexo E del MGAS), se publicó en ambos sitios una versión revisada del documento el 15 de octubre de 2014.

Anexo 1: Marco de resultados y seguimiento

País: Argentina

Nombre del proyecto: Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, PROMER II (P133195)

Marco de resultados

Objetivos de desarrollo del proyecto

Descripción del objetivo de desarrollo del proyecto

El objetivo de desarrollo del proyecto (ODP) propuesto consiste en apoyar al Gobierno nacional, con el objeto de reducir las tasas de repitencia en la educación primaria, y aumentar la inscripción y las tasas de terminación de los estudios en la educación secundaria en las zonas rurales de Argentina.

Nivel al que corresponden estos resultados	Nivel del proyecto
---	--------------------

Indicadores del objetivo de desarrollo del proyecto

Nombre del indicador	Valor de referencia (2012)	Valores objetivo acumulados				
		2014	2015	2016	2017	Meta final (2018)
Tasa promedio de repitencia en las escuelas primarias de las zonas rurales (Porcentaje)	6,70	6,1	5,5	4,9	4,4	4,00
Número de alumnos que ingresan en el primer año de la escuela secundaria en las zonas rurales como proporción de los que terminaron la primaria en	72,10	74,6	77,2	79,9	82,7	85,60

las zonas rurales. (Porcentaje)						
Número de alumnos de las zonas rurales inscritos en 10.º grado como porcentaje de los que completaron el 9.º grado en las zonas rurales (Porcentaje)	92,10	92,9	93,7	94,4	95,2	96,00
Proporción de alumnos que terminan el último año del ciclo orientado de la escuela secundaria (12.º grado) en las zonas rurales como porcentaje del número de alumnos inscritos al inicio del ciclo orientado (Porcentaje)	63,40	66,2	67,6	69,0	70,5	72,00

Indicadores de resultados intermedios

Nombre del indicador	Valor de referencia (2012)	Valores objetivo acumulados				
		2014	2015	2016	2017	Meta final (2018)
Beneficiarios directos del Proyecto (Número) (Básico)	1 072 700	1 086 654	1 100 608	1 114 562	1 128 516	1 142 470
Mujeres beneficiarias (Porcentaje. Subtipo: Complementario) (Básico)	536 350	543 327	550 304	557 281	564 258	571 235
Componente 1: Reducción de la tasa de repitencia en las aulas de zonas rurales						
Porcentaje de escuelas	--	0	10	30	50	70

rurales en las que el director y al menos un docente han completado el curso de capacitación profesional recientemente diseñado (Porcentaje)						
Proporción de escuelas rurales en las que el comité de gestión escolar ha elaborado un PEI (Porcentaje)	20	20	40	60	80	100,00
Componente 2: Aumento de la inscripción y la terminación de los estudios en la educación secundaria rural						
Número definido y acordado de escuelas nuevas o escuelas que serán remodeladas por provincia (Número)	0	36	144	252	360	360
Finalización de las obras civiles en la educación secundaria (Número)	0	0	47	155	263	360
Número de escuelas secundarias de ciclo orientado como proporción del número de escuelas secundarias de ciclo básico (Porcentaje)	52	65	68	71	74	75
Componente 3: Fortalecimiento de la gestión, el seguimiento y la evaluación del Proyecto						
Estudios a partir de los cuales se diseñarán los componentes del Plan Nacional de Formación Docente	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí

(Sí/No)						
Creación de un sitio web para realizar el seguimiento del PROMER II (Sí/No)	No	No	No	Sí	Sí	Sí

Descripción del indicador

Indicadores del objetivo de desarrollo del Proyecto				
Nombre del indicador	Descripción (definición del indicador, etc.)	Frecuencia	Fuente de los datos/metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
Tasa promedio de repitencia en las escuelas primarias de las zonas rurales	Porcentaje de alumnos que repiten de grado como proporción del número total de alumnos inscriptos en las escuelas primarias rurales.	Anual	Censo escolar anual	MEN (DiNIECE)
Número de alumnos que ingresan en el primer año de la escuela secundaria en las zonas rurales como proporción de los que terminaron la primaria en las zonas rurales	Número de alumnos inscriptos en el primer año de la escuela secundaria dividido por el número total de alumnos que terminaron la primaria el año académico anterior. (Se debe tener en cuenta que el indicador toma el 7.º grado como el primer año de la escuela secundaria).	Anual	Censo escolar anual	MEN (DiNIECE)
Número de alumnos de las zonas rurales inscriptos en 10.º grado como porcentaje de los que completaron el 9.º grado en las zonas rurales	Número de alumnos inscriptos en 10.º grado dividido por el número total de alumnos que terminaron 9.º grado el año académico anterior.	Anual	Censo escolar anual	MEN (DiNIECE)
Proporción de alumnos que terminan el último año del	Número de alumnos que terminan satisfactoriamente el último año de la	Anual	Censo escolar anual	MEN (DiNIECE)

ciclo orientado de la escuela secundaria (12.º grado) en las zonas rurales como porcentaje del número de alumnos inscritos al inicio de la secundaria	escuela secundaria del ciclo orientado (incluidos los repitentes) en el año “t”, como proporción de los alumnos inscritos en el primer año de la escuela secundaria del ciclo orientado en el año “t-2”. Es la tasa de graduación de escuela secundaria del ciclo orientado en zonas rurales (incluidos los repitentes) para un cohorte.			
Indicadores de resultados intermedios				
Nombre del indicador	Descripción (definición del indicador, etc.)	Frecuencia	Fuente de los datos/metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
Beneficiarios directos del Proyecto	Los beneficiarios directos son personas o grupos que se benefician directamente con una intervención (por ejemplo, niños incluidos en un programa de vacunación y familias que obtienen una nueva conexión de agua corriente). Téngase en cuenta que este indicador requiere información complementaria. Valor complementario: mujeres beneficiarias (porcentaje). A partir de la evaluación y definición de los beneficiarios directos del proyecto, especifica qué proporción de esos beneficiarios son mujeres. Este indicador se calcula como porcentaje.	Anual	Censo escolar anual.Los beneficiarios directos se estimarán en base del número de inscritos en las escuelas participantes.	MEN (DGUFI y DiNIECE)
Mujeres beneficiarias	Con base en la evaluación y definición de los beneficiarios directos del proyecto, especifica qué porcentaje de los beneficiarios son mujeres.	Anual	Censo escolar anual.Las mujeres beneficiarias directas se estimarán en base al número de inscritas en las escuelas participantes.	MEN (DiNIECE)
Porcentaje de escuelas rurales en las que el director y al menos un docente han	La finalización de la capacitación incluye el seguimiento que realizan los directores o supervisores a las actividades de	Anual	Encuesta escolar elaborada por el Banco Mundial y el MEN	MEN (Instituto Nacional de Formación Docente, Modalidad de Ruralidad)

completado el curso de capacitación profesional recientemente diseñado	capacitación en el aula.			
Proporción de escuelas rurales en las que el comité de gestión escolar ha elaborado un PEI	El PEI ha sido presentado a las autoridades del PROMER y, por lo tanto, es sometido a monitoreo.	Anual	Datos administrativos proporcionados por la DGI	MEN (DGUFI)
Número definido y acordado de escuelas nuevas o escuelas que serán remodeladas por provincia	El acuerdo de las obras que se llevarán a cabo debe reflejarse en los convenios de participación suscritos con cada provincia.	Anual	Datos administrativos proporcionados por la DGI	MEN (DGUFI)
Finalización de las obras civiles en la educación secundaria	Finalización de las obras civiles de conformidad con los procesos del MEN.	Anual	Datos administrativos proporcionados por la DGI	MEN (DGI)
Número de escuelas secundarias de ciclo orientado como proporción del número de escuelas secundarias de ciclo básico en zonas rurales (Porcentaje)	Número total de escuelas secundarias de ciclo orientado en funcionamiento como proporción del número total de escuelas secundarias de ciclo básico.	Anual	Censo escolar anual	MEN (DiNIECE)
Estudios a partir de los cuales se diseñarán los componentes del Plan Nacional de Formación Docente	Estudios finalizados. Dos estudios: 1) mejores prácticas internacionales para el diseño de una estrategia de capacitación y 2) mapa de las zonas desatendidas para localizar la demanda de servicios de educación secundaria.	Anual	Examen bibliográfico, análisis de datos y taller con el MEN	El Banco Mundial con aportes del MEN
Creación de un sitio web para realizar el seguimiento del PROMER II	Sistema basado en la web para monitorear la ejecución de las actividades y de los indicadores básicos de educación, a fin de que las provincias y las autoridades pertinentes del sector educativo comprueben los avances del PROMER II.	Anual	MEN	MEN (DiNIECE)

Anexo 2: Descripción detallada del Proyecto

ARGENTINA: Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural

A. Antecedentes adicionales del Proyecto

1. El impacto de los servicios financieros prestados por el Banco se amplía mediante un programa de mayor envergadura que combina servicios de conocimientos y convocatoria. Además de participar en el PROMER I, desde hace mucho tiempo el Banco ha asumido un profundo compromiso con la educación en Argentina, que se ha constado de servicios financieros, de conocimientos y de convocatoria, incluso a nivel subnacional, y esfuerzos focalizados en el respaldo de reformas para mejorar la calidad y la eficacia, y la realización de rigurosas evaluaciones de impacto (gráfico A2.1). Al mismo tiempo, el Banco también ha utilizado sus servicios de convocatoria para facilitar el diálogo con las diversas partes interesadas y el aprendizaje de las buenas prácticas de otros países de la región y del mundo. Estas actividades son importantes no solo para su contexto inmediato —donde se utilizan como base para las políticas educativas en curso y las futuras—, sino para otros entornos de Argentina y de otros países. Durante el período de la EAP discutidamente, el Banco concentrará sus recursos en las provincias rezagadas del noreste y el noroeste, mediante el respaldo del fortalecimiento de la capacidad institucional, el seguimiento y la evaluación.

Gráfico A2.1. Etapas del trabajo en el sector de educación de Argentina

	Mejora de la calidad de la educación y ampliación del acceso [2005-2013]	Apoyo a las iniciativas que abarcan todo el sistema en pos de la educación para todos [2014 y años subsiguientes]
Servicios de conocimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica no crediticia: Ampliación del diálogo con el Ministerio de Educación de la Nación (P133218) • Análisis de los modelos de prestación de servicio para la educación secundaria en las zonas rurales • Comprensión de la baja en los resultados del aprendizaje • Estimación de los efectos de las evaluaciones de estudiantes en los resultados del aprendizaje • Ciudad de Buenos Aires: Cooperación técnica, Ministerio de Educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica no crediticia: Fomento de la formulación de políticas basadas en datos a través de las evaluaciones del impacto (P147562) • Estimación de los efectos de las evaluaciones de estudiantes en los resultados del aprendizaje (continuación, presupuesto de apoyo a la investigación) • Ciudad de Buenos Aires: Evaluación de las políticas educativas (servicios de asesoría reembolsables)
Servicios financieros:	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural de Argentina (P070963, US\$150 millones, 2005) • Enfoque Sectorial para San Juan (P113896, US\$30 millones, 2010) 	<p>Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (P133195, US\$250,5 millones)</p>

Servicios de convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Serie de “almuerzos con empanadas” • Seminario sobre federalismo cooperativo en la Educación (mayo de 2012) • Intercambios sur-sur con la República Dominicana: Escuelas de jornada completa 	<ul style="list-style-type: none"> • Serie de “almuerzos con empanadas” (continuación) • Difusión de las conclusiones de la evaluación del impacto en las provincias del noroeste y el noreste
----------------------------------	--	--

B. Componentes del Proyecto

2. El Proyecto estará compuesto por tres componentes. El primero, que abarcará la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, tendrá como objetivo reducir las tasas de repitencia e incrementar las tasas de transición y terminación en las aulas de escuelas rurales, a través de la introducción de mejoras en la enseñanza (que darán lugar a un mejor aprendizaje) y en las prácticas de gestión de los directores de escuelas (que permitirán identificar y ayudar más adecuadamente a los alumnos de desempeño insatisfactorio) y en el fortalecimiento de los vínculos entre la escuela y la familia. El segundo componente se centrará en el aumento de la inscripción, la transición y la terminación de los estudios en la educación secundaria a través de la ampliación de la cobertura de los servicios, que representa la principal limitación para el acceso a la educación en las zonas rurales de Argentina. El tercer componente constará de un conjunto de actividades relacionadas con la gestión, el seguimiento y la evaluación del Proyecto. Dada la naturaleza federada de Argentina, los arreglos específicos para la implementación de los componentes se deberán adaptar a las condiciones específicas de cada provincia, ya que programas similares ya se pueden estar llevando a cabo en ciertas zonas, en cual caso el Proyecto podría apoyar estas intervenciones si cumplen con ciertos criterios definidos por el MEN.

Componente 1: Reducción de las tasas de repitencia en aulas de zonas rurales (US\$59 millones)

a. Apoyo al Plan Nacional de Formación Docente, mediante actividades dirigidas a mejorar la enseñanza y la gestión de las escuelas, a saber: el diseño y la implementación de una estrategia de capacitación en el servicio dirigida a docentes, directores y supervisores del nivel preescolar, primario y secundario en escuelas rurales.

b. Fortalecimiento del vínculo entre las escuelas admisibles, las familias de los alumnos y las comunidades locales mediante la realización de determinadas actividades anuales de mejoramiento escolar que comprenden, entre otras cosas, lo siguiente: i) el intercambio de experiencias relacionadas con la gestión escolar y el desempeño de la tarea docente dentro de los agrupamientos de escuelas; ii) la ejecución de actividades menores de mantenimiento preventivo, y iii) la adquisición de los equipos escolares necesarios.

3. Este componente constará de dos partes: 1.1 Mejoramiento de la enseñanza y de la gestión escolar, y 1.2 Fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias. En el marco del PROMER I, se lograron importantes avances en la incorporación al sistema escolar de los niños en edad preescolar, lo que contribuyó a reducir en casi dos tercios el número de niños de seis

años que cursaban primer grado y nunca habían recibido educación preescolar¹⁴. Sin embargo, el nivel de preparación para la enseñanza de los niños que ingresan a primer grado todavía se puede mejorar, tal como lo demuestra la tasa de repitencia persistentemente elevada en las zonas rurales durante todo el ciclo primario. A pesar de que la capacitación docente que se financió en el marco del PROMER I contribuyó en parte con este esfuerzo, el modelo de capacitación elegido estaba pensado para ofrecer una capacitación intensiva y a largo plazo a unos pocos docentes (postítulo). La estrategia de capacitación del PROMER I no incluyó a los directores y los supervisores, por lo tanto, se excluyeron las herramientas que podían brindarse a las escuelas para identificar a los estudiantes que corrían riesgo de repetir de grado y las intervenciones para solucionar ese problema. En el marco del subcomponente 1.1, se diseñará e implementará un nuevo plan de capacitación en el servicio para docentes, directores y supervisores, de acuerdo con el Plan Nacional de Formación Docente. El PROMER I también fomentó un mayor vínculo entre las escuelas y las comunidades, y estableció los mecanismos para la transferencia de pequeños recursos que las escuelas podían administrar de manera independiente. El subcomponente 1.2 del Proyecto buscará respaldar un mayor desarrollo de este enfoque, con el fin de promover una mayor participación de los padres y la comunidad, para que se comprometan aún más con el aprendizaje de sus hijos, lo que permitirá que estos mejoren su desempeño escolar (lo que incluye la reducción de las tasas de repitencia y deserción).

Subcomponente 1.1: Mejoramiento de la enseñanza y de la gestión escolar

4. Este subcomponente respaldará el Plan Nacional de Formación Docente de Argentina, mediante esfuerzos por mejorar la enseñanza y la gestión escolar, lo que incluye el diseño y la ejecución de estrategias de capacitación para los docentes, los directores de escuela y los supervisores de todas las escuelas rurales que ofrecen educación preescolar, primaria y secundaria. Entre las actividades que se financiarán se encuentran el diseño de estrategias para implementar las capacitaciones, estipendios para los capacitadores, costos de transporte, costos de capacitación, la elaboración de nuevos materiales de enseñanza y formación, y la impresión y distribución de los materiales existentes. Los cursos estarán a cargo de capacitadores de los institutos de formación docente, seleccionados por las autoridades educativas provinciales. Se procurará que la selección de los participantes en estos cursos (incluidos los directores y supervisores) se realice en las mismas escuelas, de modo de propiciar un enfoque armonizado y lograr un mejor seguimiento en el ámbito escolar. Para recibir la acreditación, cada participante seleccionado deberá asistir, como mínimo, al 80% de las sesiones y aprobar un examen final (que abarca actividades presenciales y a distancia). Esta acreditación se puede imputar al desarrollo profesional de los docentes establecido por cada provincia.

5. También se buscará diseñar sistemas de capacitación y de apoyo a docentes para las escuelas indígenas, con el fin de resolver las dificultades señaladas en el diagnóstico y en los correspondientes PEI (véase el subcomponente 1.2). Tal como se señala en la sección sobre evaluación social del MPPI, hay diferencias persistentes en el aprendizaje entre las escuelas indígenas y las rurales no indígenas. Se espera que en las propuestas pedagógicas de las escuelas se propongan medidas correctivas para eliminar esta brecha, incluyendo el acompañamiento para los docentes, que se encararán a través de este subcomponente.

¹⁴De 15 681 en 2004 a 5292 en 2012.

6. Los cursos de capacitación para docentes se organizarán por nivel de educación, centrándose en las necesidades particulares de cada uno de ellos, así como en los vínculos con los niveles de educación anteriores y posteriores. Por ejemplo, la capacitación en el preescolar se centrará en temas tales como el aprendizaje basado en juegos y la comunicación oral (en español y otras lenguas maternas). En el primer ciclo (1.º, 2.º y 3.º grados), se hará hincapié en lectura y matemática para los primeros grados, y en el segundo ciclo (4.º y 5.º grados), se pondrá especial atención a temas tales como el apoyo a los alumnos que superan la edad correspondiente al grado que cursan, lectura avanzada para el estudio y resolución de problemas. Las capacitaciones incluirán enfoques de enseñanza multigrado, comunes a todos los docentes rurales; concientización acerca de la dinámica social y familiar, y herramientas de diagnóstico contextual, que se realizará con otros docentes. Para promover el intercambio entre colegas y para tratar de propiciar las estrategias de mejora adaptadas a escuelas específicas, la selección de las personas que participarán en la capacitación se realizará en las mismas escuelas, lo que permitirá a los equipos de cada establecimiento responder a los problemas detectados.

7. Se desarrollarán actividades de capacitación para directores y supervisores de escuela con el fin de garantizar un mayor respaldo institucional al mejoramiento de las prácticas de enseñanza, la ejecución de los enfoques o las herramientas pedagógicas aprendidas para escuelas rurales, y el desarrollo de herramientas que permitan identificar a los alumnos que corren el riesgo de repetir de grado. Esta capacitación también incluirá el fortalecimiento de las actividades de extensión con las familias y las comunidades (subcomponente 1.2).

Subcomponente 1.2: Fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias

8. Este subcomponente se basará en las actividades que promueven la participación local y social en el marco del PROMER I. Con el fin de fomentar una mayor participación de los padres y otros miembros de la comunidad en el aprendizaje de los niños, este subcomponente fortalecerá los vínculos entre las escuelas y la comunidad local. Cuando sea posible, mediante el subcomponente se buscará respaldar las iniciativas provinciales ya existentes dirigidas al mismo fin. Al formar parte del proceso de toma de decisiones en torno a algunas actividades escolares, y tener cierto grado de control sobre los recursos, los miembros de la comunidad y los padres cumplen un papel más relevante en el funcionamiento de las escuelas. El objetivo es que los padres se involucren cada vez más en el aprendizaje de sus hijos. Como ocurre en la actualidad en el marco del PROMER I, el MEN transferirá ARS\$10 000 (aproximadamente US\$1100) a cada escuela participante. Los métodos de gestión escolar progresivamente irán incorporando a padres, ex alumnos, expertos técnicos locales y vecinos, entre otros. Mediante pequeños fondos se financiarán actividades tales como las siguientes: i) el intercambio de experiencias dentro de los agrupamientos; ii) el mantenimiento simple y preventivo de las escuelas, como la reparación de ventanas rotas, o iii) la adquisición de los equipos específicos necesarios.

9. El acceso a estos pequeños fondos estará sujeto a un PEI¹⁵ elaborado por el comité de gestión escolar y al cumplimiento del plan de capacitación para docentes, directores y

¹⁵ En el caso de las escuelas de modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) o indígenas, los planes de mejoramiento escolar serán reemplazados por las actividades del MPPI dirigidas a elaborar propuestas pedagógicas.

supervisores de escuelas seleccionadas, que se describe en el subcomponente 1.1. El PEI debe incluir un diagnóstico de la escuela, que comprenda indicadores de desempeño básicos, como tasas de repitencia, deserción y eficiencia. En el PEI se deberá hacer referencia explícita al destino de los fondos adicionales en cualesquiera de las tres actividades mencionadas anteriormente (o una combinación de estas). Luego de la ejecución de dicho PEI, el comité de gestión escolar elaborará un informe del cierre del año, en el que se describirá el destino de los fondos.

10. El subcomponente 1.1 abordará dos cuestiones que en los trabajos sobre este tema han sido identificadas como causas de las bajas tasas de inscripción y la elevada deserción escolar: i) los escasos incentivos para que la comunidad local participe en las actividades educativas y la poca intervención de los padres en la trayectoria educativa de sus hijos, y ii) la falta de información clara, sistemática y transparente para incrementar la participación de los actores interesados en la gestión de las escuelas locales. Las investigaciones y la experiencia previa en este terreno sugieren que la interacción entre los docentes y los padres de los alumnos tiene un efecto positivo en los procesos de toma de decisiones, puesto que así se acercan las políticas a los beneficiarios para garantizar que las preferencias de estos queden reflejadas adecuadamente en los planes y los proyectos de mejora (Besley y Coate, 2003; Besley y Ghatak, 2003; Bruns, Filmer y Patrinos, 2011).

11. Los mecanismos participativos del subcomponente 1.1 tienen como meta crear asociaciones de padres y docentes que puedan hacer un diagnóstico de los principales problemas de la escuela, establecer las prioridades para utilizar las donaciones y realizar el seguimiento de la administración de los fondos durante el año escolar. El objetivo principal es incentivar a los padres para que pasen más tiempo en la escuela, de modo que interactúen más frecuentemente con los directores y los docentes. Como resultado, deberían poder observar y realizar el seguimiento de las actividades escolares y tener más oportunidades para intercambiar opiniones y cooperar con las autoridades en la búsqueda de soluciones. En consecuencia, se espera que este subcomponente contribuya a iniciar un diálogo abierto entre el MEN, los directores y los docentes de las escuelas y la sociedad civil sobre cómo mejorar la calidad de los servicios de educación pública. Este mismo diálogo deberá fortalecer el vínculo entre los servicios educativos brindados y las necesidades de los mercados laborales locales, lo que mejorará las posibilidades de inserción laboral y la productividad de las comunidades locales.

Componente 2: Aumento de la inscripción y la terminación de los estudios en las escuelas secundarias rurales (US\$180 millones)

a. Implementación de actividades dirigidas a ampliar la prestación de servicios de educación secundaria en las zonas rurales, por ejemplo: i) construcción o rehabilitación de escuelas para ampliar la capacidad de sus instalaciones; ii) el suministro de actividades de mantenimiento de las escuelas; iii) adquisición de materiales didácticos y prestación de capacitación; y iv) provisión de transporte y viáticos para los docentes a fin de ampliar la cantidad de docentes

El diseño, el alcance y la ejecución de las diferentes líneas de actividad se someterán a consulta con el Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), como parte de un diálogo continuo durante la ejecución del proyecto.

calificados en las áreas rurales.

12. Este componente constará de la ampliación de la prestación de servicios de educación secundaria en zonas rurales, incluida la infraestructura para la construcción de nuevas escuelas; el aumento de la capacidad de las escuelas existentes, el mantenimiento de las escuelas, el material de aprendizaje, y la contratación de docentes calificados. El PROMER I se centró en el ciclo básico de la educación secundaria, puesto que eradonde se registraba la demanda más alta. Como se analizó en los antecedentes del sector, la brecha de cobertura restante se encuentra, principalmente, en el ciclo orientado de la enseñanza secundaria; por lo tanto, este componente se centrará en ampliar la prestación en este ciclo, sin dejar de contribuir a la ampliación del ciclo básico del secundario, así como a la inversión en otros niveles educativos, cuando sea necesario, dado que esto puede actuar como un importante factor de atracción para extender la cobertura en los niveles más altos.

13. Mediante este componente se tratará de aumentar la cobertura en la educación secundaria en las zonas rurales, a través de la ampliación de la prestación de servicios educativos en el ciclo orientado y, en menor medida, en el ciclo básico de la educación secundaria. Entre las actividades a financiar se incluirán infraestructura y equipos, materiales didácticos y la contratación de docentes calificados.

14. Para abordar la escasez de infraestructura, principalmente en el ciclo orientado de la enseñanza secundaria, se confeccionará un mapa de las zonas desatendidas con el objeto de localizar la demanda y determinar los modelos de prestación de servicios más adecuados para cada área seleccionada (que se financiará a través del componente 3). Siempre que sea posible, los agrupamientos constituirán la unidad de análisis para los mapas y las áreas subsiguientes para la asignación de prioridades. A pesar de que aún se deben definir gran parte de las políticas sobre la educación secundaria orientada, el MEN desarrolló tres principios rectores que ayudarán a dar forma a los futuros modelos de prestación de servicios:

- i. el plan de estudios es responsabilidad de cada escuela, sobre la base del plan de estudios provincial. En función del diseño del plan de estudios provincial, el plan en cuestión se debería organizar en torno a las necesidades sociales de los estudiantes y las comunidades. Sería importante destacar la importancia de que el plan de estudios guarde una estrecha relación con las necesidades de los estudiantes, y promover un proceso más formativo para estos, con un mayor vínculo con sus contextos y realidades;
- ii. las escuelas deben ofrecer una diversidad de especializaciones temáticas (por ejemplo, turismo) a lo largo del tiempo, para evitar que se genere una oferta excesiva de capacidades específicas entre los graduados, y
- iii. el personal docente deberá contar con una amplia gama de conocimientos necesarios para responder a esta diversidad de temas, y las condiciones laborales que les permitan dedicar a los estudiantes todo el tiempo que requieran.

15. Si se tienen en cuenta estos principios, los modelos de prestación de servicios para la enseñanza secundaria de ciclo orientado supondrán una combinación de nuevos modelos y adaptaciones de los modelos tradicionales. En términos generales, existirán dos tipos de modelos de prestación de servicios: modelos clásicos de días lectivos, en los cuales los estudiantes asisten

a la escuela diariamente, y los modelos “alternativos”, en los cuales los estudiantes participan de actividades de aprendizaje en la escuela y en sus hogares. En el día lectivo clásico, en muchos casos, el modelo incluirá también la visita de los docentes a las familias. En el caso de los modelos alternativos, el tiempo que se pasa en la escuela y en el hogar se adaptará a los contextos particulares de cada provincia, en función de los principios rectores expresados anteriormente.

16. Mediante los enfoques pedagógicos e institucionales que se respaldarán en virtud de este componente se tratarán de abordar los dos cuellos de botella más importantes que se presentan al momento de ampliar la prestación de servicios educativos secundarios: la falta de docentes calificados y la infraestructura insuficiente. Para abordar la primera cuestión, una de las principales actividades que se llevarán a cabo a fin de aumentar la prestación de servicios en el ciclo básico del secundario será la ampliación del programa Horizontes, ya que ofrece una alternativa sostenible que depende menos de los docentes de asignaturas. Mediante este programa, lanzado en 2006, la enseñanza se organiza en torno a seis áreas: español, matemática, ciencias sociales, ciencias naturales, arte e inglés. La columna vertebral del programa está representada por manuales de recursos especialmente diseñados, que contienen conceptos para cada área e incluyen actividades para el trabajo individual y en grupo, organizados en unidades autónomas que cuentan con parámetros para la evaluación, y que permiten que los alumnos incorporen el material en forma progresiva, una vez que se aprobó la unidad anterior. Así, los estudiantes pueden avanzar a su propio ritmo, al mismo tiempo que se conserva una cierta dinámica de grupo y las escuelas pueden sacar provecho de los conocimientos provenientes de varias fuentes: docentes, libros, comunidad, naturaleza, tecnología de la información y la comunicación. Estos conocimientos se deben adquirir a través de un aprendizaje organizado por el propio alumno, en el que los docentes cumplen una función facilitadora y de apoyo.

17. El enfoque institucional del programa Horizontes requiere de dos perfiles de docentes en el aula: i) un tutor que, por lo general, se desempeña como docente de uno de los grados de la escuela primaria y conoce a los estudiantes y a sus familias, y ii) un docente especializado en una de las áreas. El modelo se basa en las fortalezas comparativas de cada uno: el tutor brinda un acompañamiento diario y deberá funcionar como un sistema de alerta temprana, que advierte cuando los alumnos tienen dificultades. Los docentes especializados son los que imparten los conocimientos más específicos, guían a los tutores y evalúan los avances de cada alumno en particular. Existe una serie de materiales que sirve de apoyo a ambos docentes: una biblioteca, una videoteca con videos especialmente diseñados, que forman parte del programa Horizontes, y el acceso a Internet, para buscar otras fuentes de información pertinente. El programa se deberá adaptar a cada contexto provincial, dado que cada provincia varía en cuanto a la organización escolar, la carga de trabajo de los docentes, la capacitación en el servicio y el nivel de acompañamiento que brindan los supervisores.

Componente 3: Fortalecimiento de la gestión, el seguimiento y la evaluación del Proyecto (US\$11,5 millones)

a. Implementación de actividades de gestión del Proyecto, mediante lo siguiente: i) la coordinación técnica de los departamentos técnicos dentro del MEN; ii) la planificación, el

seguimiento y la evaluación de las actividades en el nivel provincial; iii) la supervisión fiduciaria de todas las actividades del Proyecto; y iv) la elaboración de, por ejemplo, un mapa de las zonas insuficientemente atendidas para identificar la demanda de educación secundaria y determinar los modelos de prestación de servicios más adecuados para las zonas rurales.

b. Actividades de seguimiento y evaluación en el marco del Proyecto, en coordinación con la DiNIECE.

Subcomponente 3.1: Gestión del Proyecto

18. Según lo dispuesto en la primera etapa del PROMER, la gestión del Proyecto incluirá las siguientes actividades: i) la coordinación técnica dentro del MEN en todos los departamentos técnicos; ii) la planificación, el monitoreo y la evaluación de actividades a nivel provincial, y iii) la supervisión fiduciaria de todas las actividades del Proyecto, lo que incluye la gestión financiera, las adquisiciones y todos los aspectos legales del Proyecto, incluidas las salvaguardas. La estructura de la gestión del Proyecto se basa en las estructuras existentes de los ministerios de educación nacionales y provinciales. Para garantizar la calidad en la ejecución de las actividades del Proyecto, este brindará respaldo a los departamentos técnicos, a través del financiamiento de consultorías oportunas y de otros respaldos técnicos, según sea necesario, incluyendo, por ejemplo, mejores prácticas internacionales y otros insumos requeridos para el diseño de implementación de la estrategia de formación de docentes, directores y supervisores.

Subcomponente 3.2: Seguimiento y evaluación

19. En estrecha colaboración con la DiNIECE, el equipo de gestión del Proyecto se responsabilizará del monitoreo y de la evaluación de las actividades. A través de este Proyecto se financiará el seguimiento de indicadores del marco de resultados presentado en el Anexo 1 y el desarrollo de un sistema para realizar el seguimiento de acciones y tendencias de indicadores básicos de educación

20. Bajo la orientación y la implementación de la DiNIECE, se financiarán estudios con diseños cuasi experimentales que permitirán el seguimiento atento de las actividades del Proyecto. Se diseñarán especialmente instrumentos cuantitativos y cualitativos adaptados para proporcionar un análisis más profundo de los aspectos clave. Estas actividades servirán para esclarecer cuestiones relacionadas con el programa de educación rural y las prioridades generales en materia de políticas que se describen en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016.

21. Las actividades de seguimiento a cargo de la DiNIECE se complementarán con evaluaciones rigurosas para identificar el efecto de las intervenciones realizadas en el marco del Proyecto y descritas en los Componentes 1 y 2. La determinación del diseño, el alcance y la estrategia de identificación de las evaluaciones propuestas estará a cargo del Comité Académico del PROMER. El diseño de las evaluaciones permitirá identificar el efecto causal entre las intervenciones respaldadas por el Proyecto y los resultados en materia educativa, con especial atención al impacto en los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. El apoyo al monitoreo y la evaluación del Proyecto asegurará una plataforma para un diálogo integral sobre políticas

basado en datos, como se describe en la EAP. Asimismo, las actividades proporcionarán apoyo a las provincias de ingreso más bajo, a fin de fortalecer la gestión de los sistemas educativos, en colaboración con otras partes relevantes dentro del MEN.

22. El Comité Académico del Proyecto, en colaboración con provincias seleccionadas y bajo el apoyo técnico del Banco, estimará y cuantificará el efecto de las intervenciones respaldadas por el Proyecto, por ejemplo:

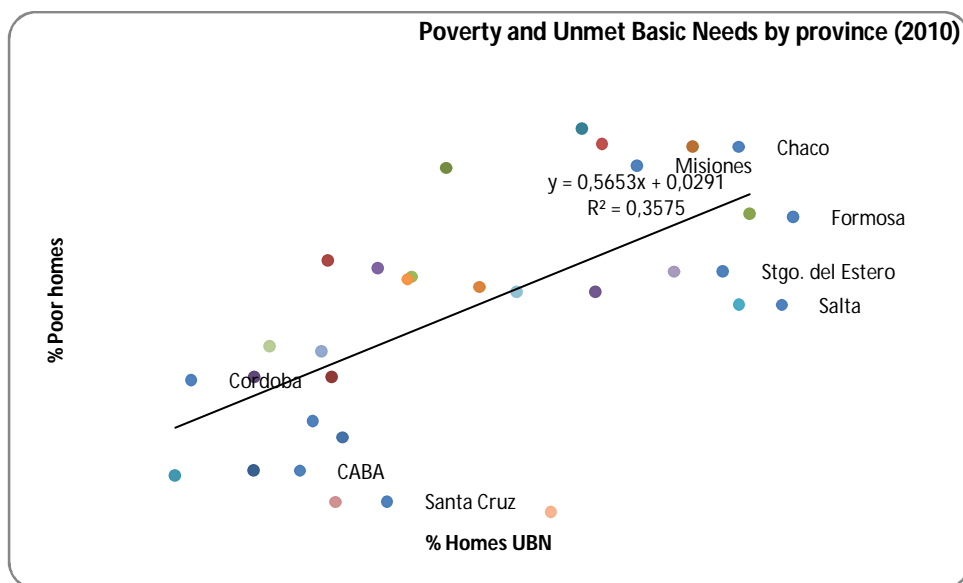
- a. Los efectos de la capacitación docente en una provincia seleccionada. La evaluación incluirá observaciones de clases y el desarrollo y la aplicación de todos los otros instrumentos necesarios para medir el impacto de las intervenciones de la calidad de los servicios educativos.
- b. Medición de las prácticas de gestión. Se desarrollará y ejecutará un instrumento de medición de las prácticas de gestión en la provincia, destinado a medir el impacto de la capacitación brindada a directores y supervisores.
- c. Los efectos del fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias en las tasas de deserción y repitencia en Salta. En el marco de una evaluación que ya se encuentra en marcha, se asignó aleatoriamente un pequeño fondo o donación a las escuelas de Salta, como los descritos en el subcomponente 1.2. Se recopiló la información de la línea de base y los resultados del primer seguimiento estarán listos hacia fines de 2014. A través de estos resultados se evaluará el impacto del subcomponente 1.2 del Proyecto.

C. Focalización

23. El Proyecto estará específicamente dirigido a las provincias con mayor proporción de población pobre. Dentro de dichas provincias, se focalizará en las zonas rurales, que generalmente son desproporcionadamente pobres. Mediante actividades de capacitación, el Componente 1 ayudará a los docentes a prestar un mejor servicio a alumnos que corren el riesgo de repetir de grado y abandonar la escuela, por lo que supondrá un nivel mayor de focalización. En lo que respecta al Componente 2, los recursos se otorgarán a las provincias según una fórmula polinómica que incluye las siguientes variables: i) total de niños en edad escolar en las zonas rurales, ii) porcentaje de niños no escolarizados, iii) porcentaje de población rural con necesidades básicas insatisfechas y iv) promedio del ingreso per cápita.

24. Si bien el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) refleja mejor la pobreza estructural, existe una correlación pasiva con la medición de la pobreza por ingresos (gráfico A2.1). En el gráfico a continuación se muestran el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza y el porcentaje de hogares con NBI, trazados por provincia. Los datos de NBI provienen del censo de 2010, mientras que los datos de la línea de pobreza se obtuvieron de las encuestas de hogares. Las provincias más pobres, situadas en el norte del país, se encuentran en el lado superior derecho del gráfico, mientras que las provincias más ricas y la Ciudad de Buenos Aires se encuentran en la parte inferior izquierda. En el gráfico se observa una correlación positiva entre las tasas de pobreza y las NBI.

Gráfico A2.2. Correlación entre pobreza y NBI

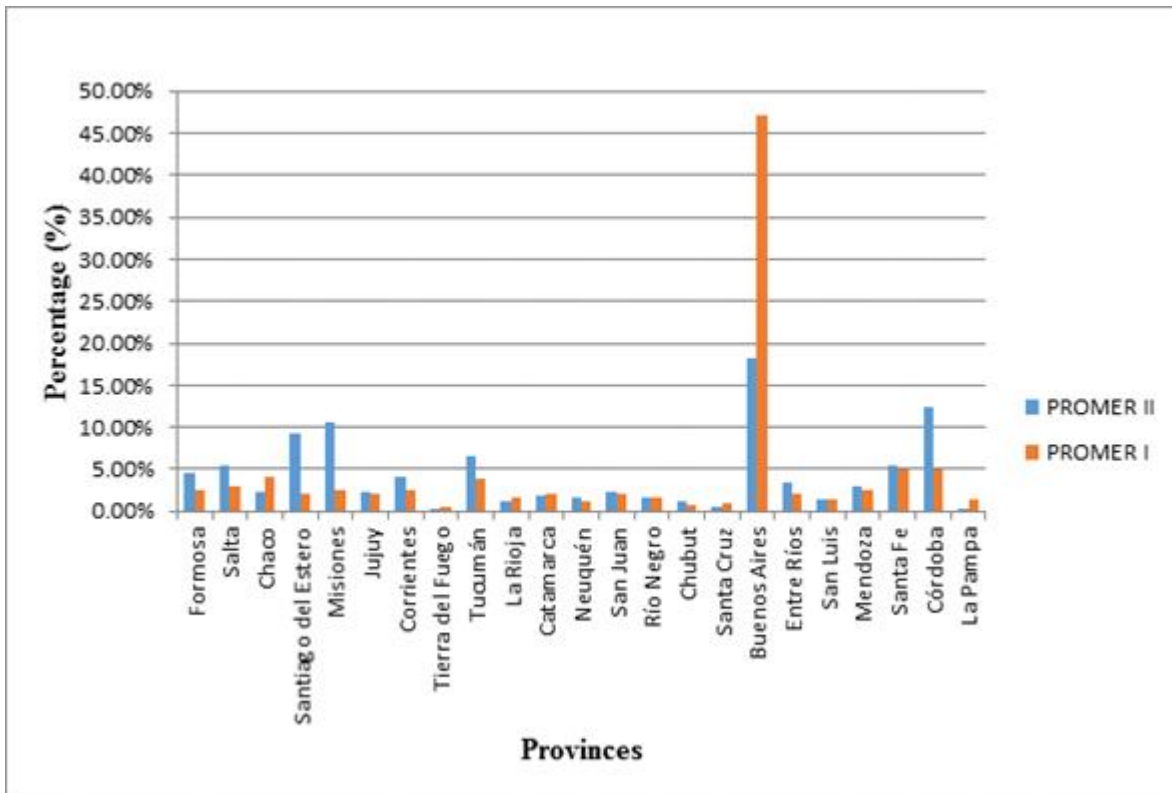


Fuente	Meta
Poverty and Unmet Basic Needs by province (2010)	Pobreza y necesidades básicas insatisfechas por provincia (2010)
% Poor homes	% de hogares pobres
% Homes UBN	% de hogares con NBI
Cordoba	Córdoba
CABA	CABA
Santa Cruz	Santa Cruz
Chaco	Chaco
Misiones	Misiones
Formosa	Formosa
Stgo. del Estero	Santiago del Estero
Salta	Salta
18%	18%
16%	16%
14%	14%
12%	12%
10%	10%
8%	8%
6%	6%
4%	4%
2%	2%
0%	0%
0%	0%
5%	5%
10%	10%
15%	15%
20%	20%

25%	25%
-----	-----

25. La fórmula polinómica propuesta tendrá como resultado la asignación de una mayor proporción de recursos a las provincias del noreste y noroeste que en la fase anterior del PROMER. En el gráfico A2.3 se muestra cómo se compararía la nueva distribución de recursos con la etapa anterior. Por ejemplo, la provincia altamente urbana y relativamente rica de Buenos Aires vería una reducción en la proporción de recursos para apoyar la educación rural, lo cual beneficiaría a provincias más rurales y relativamente pobres como Salta, Santiago del Estero, Formosa y Misiones.

Gráfico A2.3. Componente 2 por provincia (clasificación por NBI)



Fuente	Meta
Percentage (%)	Porcentaje (%)
50.00%	50,00%
45.00%	45,00%
40.00%	40,00%
35.00%	35,00%
30.00%	30,00%
25.00%	25,00%
20.00%	20,00%
15.00%	15,00%
10.00%	10,00%
5.00%	5,00%
0.00%	0,00%
Provinces	Provincias

Anexo 3: Mecanismos de ejecución

ARGENTINA: Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural

Disposiciones institucionales y de ejecución del Proyecto

1. Los mecanismos institucionales y de ejecución del Proyecto se basan en los utilizados para la ejecución del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural I (PROMER I). El organismo de ejecución es el Ministerio de Educación de la Nación (MEN), a través de la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI). En el nivel nacional, la DGUFI se responsabilizará de coordinar las distintas actividades del Proyecto (Unidad Ejecutora Central, UEC), lo que incluye realizar el seguimiento de la ejecución de las actividades dentro de cada una de las provincias participantes. Entre las principales instituciones participantes al nivel nacional se encuentran la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y la Dirección General de Infraestructura (DGI).

2. Al nivel de provincia, cada provincia tiene un coordinador responsable de realizar el seguimiento de la ejecución de las actividades. Dado que la educación está bajo jurisdicción provincial en Argentina, la mayoría de las actividades se llevan a cabo a este nivel, con las provincias siendo responsables de las adquisiciones y la gestión financiera de estas actividades, para lo cual anteriormente se requirió asistencia técnica sustancial.

Mecanismos de administración del Proyecto

3. Se firmarán convenios de participación que abarcarán toda la duración del Proyecto. En ellos se definirán las metas del Proyecto, los diferentes componentes que se pondrán en marcha para alcanzarlas y los criterios que se seguirán para asignar los recursos del Proyecto entre las diferentes provincias. Estos convenios constituirán los mecanismos a través de los cuales se institucionalizará el Proyecto en el sistema educativo, y establecerán reglas transparentes para la asignación de recursos desde el MEN a las provincias, así como todas las responsabilidades fiduciarias de las provincias, como las relacionadas con las adquisiciones, la gestión financiera, las salvaguardas y las Normas de lucha contra la corrupción.

Gestión financiera, desembolsos y adquisiciones

4. Se realizó una evaluación de la gestión financiera de los mecanismos para el Proyecto propuesto, de acuerdo con la política OP/BP 10.00 (Financiamiento para proyectos de inversión) y en consonancia con las directrices específicas del Banco¹⁶. El objetivo de la evaluación fue determinar si los mecanismos de gestión financiera de la operación propuesta son aceptables para el Banco. Los mecanismos de elaboración de presupuestos, contabilidad, control interno, flujo de fondos, informes financieros y de auditoría de la entidad se consideran aceptables si cumplen con

¹⁶*Financial Management Practices in the Financial Management Manual for World Bank-Financed Investment Operations* (Prácticas de gestión financiera según el Manual de gestión financiera para operaciones de inversión financiadas por el Banco Mundial), documento publicado por la Junta de Gestión Financiera el 1 de marzo de 2010.

los siguientes requisitos: i) pueden registrar de manera correcta y completa todas las transacciones y balances relacionados con el Proyecto; ii) facilitan la preparación de estados financieros regulares, oportunos y confiables; iii) salvaguardan los activos del Proyecto, y iv) están sujetos a mecanismos de auditoría aceptables para el Banco. Como resultado de la evaluación, el Banco consideró que la gestión financiera propuesta, los mecanismos de auditoría y las medidas de mitigación eran aceptables.

5. Riesgo de gestión financiera: Desde el punto de vista de la gestión financiera, el Proyecto se considera una operación de riesgo considerable, como un enfoque estándar a las intervenciones similares al programa, como el PROMER II, con un alto nivel de descentralización y ejecución subnacional. La experiencia adquirida en el PROMER I reveló un riesgo considerable y un desempeño de la gestión financiera moderadamente satisfactorio. La gestión financiera y los mecanismos de auditoría propuestos, así como las medidas de mitigación, tienen como objetivo mitigar de forma adecuada el riesgo evaluado.

Organismo de ejecución

6. Según lo que se estableció para el PROMER I, la DGUFI se responsabilizará de la coordinación y la administración general del Proyecto a través de la UEC, que estará directamente a cargo de las tareas de gestión financiera. Estas tareas incluirán, básicamente, lo siguiente: i) formulación y seguimiento del presupuesto; ii) gestión del flujo de fondos (incluida la gestión y el control de la cuenta designada, el procesamiento de los pagos y la presentación de solicitudes de retiro de fondos de préstamos al Banco); iii) mantenimiento de registros contables; iv) preparación de informes financieros del ejercicio en curso y de final del ejercicio; v) administración de sistemas de información subyacentes, y vi) coordinación de la realización de una auditoría externa. Dado que la mayor parte de las actividades se lleva adelante en este nivel, las provincias serán responsables de la mayoría de las actividades de adquisiciones y gestión financiera, y también se encargarán de procesar los pagos.

Control interno y auditoría interna

7. El MEN está sujeto a la auditoría interna de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), organismo de auditoría interna bajo la jurisdicción del poder ejecutivo. La SIGEN supervisa y coordina las tareas de las Unidades de Auditoría Interna de todos los organismos, aprueba sus planes de auditoría, realiza investigaciones y auditorías independientes, y sistematiza la información de sus propios informes y de los informes elaborados por esas unidades. Si se considera necesario, los informes de auditoría interna sobre el desempeño del Proyecto se examinarán durante la supervisión del Proyecto.

8. Los esfuerzos conjuntos de la SIGEN, que trabaja junto al tribunal de cuentas provincial (la Red Federal de Control Público), contribuyeron a mejorar el entorno de control y la percepción del control del Proyecto, y a abordar los desafíos que representan las fallas en los controles en común.

9. El MEN y las provincias participantes en el PROMER I firmaron acuerdos aplicables al período comprendido entre 2013 y 2016 (cuatro años). La magnitud y el tiempo de la

intervención del Tribunal Provincial de Cuentas será *ex post* y durante la ejecución solo se llevará a cabo una intervención limitada en los procesos, con un esquema de intervención a acordar con el Proyecto, y siempre que estas intervenciones no afecten sustancialmente el ritmo de la ejecución. Se requerirán acuerdos similares durante esta segunda etapa. Para que se lleve a cabo cualquier transferencia de fondos entre la Nación y las provincias, estas deberán antes coordinar con el Tribunal Provincial de Cuentas la auditoría *ex post* de las operaciones del Proyecto. Dichos acuerdos deberán estar sustentados en pruebas y documentados ante la DGUFI a través de la UEC.

Contabilidad e información financiera

10. La UEC se responsabilizará de preparar los estados financieros anuales del Proyecto. Una vez auditados, esos estados financieros se presentarán al Banco dentro de un plazo de seis meses contados a partir del cierre del año fiscal del GdA (que coincide con el año civil).

11. Existe una iniciativa del GdA que tiene como objetivo la utilización de información estándar y software contable (Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos, UEPEX) para la gestión financiera de proyectos con financiamiento multilateral a nivel nacional. Este software se seguirá usando dentro de la UEC y de las provincias para llevar los registros contables según registro de caja. Las características de UEPEX permiten, entre otras cosas: i) registro y seguimiento en línea de las transacciones, y ii) conciliación de los anticipos a las provincias u otros organismos.

12. Los estados financieros anuales se prepararán de conformidad con las normas contables para el sector público argentino. Estas normas son muy completas y guardan coherencia con la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público N.º 1. La UEC tendrá también a su cargo la preparación de informes financieros provisionales (IFP) semestrales, que formarán parte de los informes de avance del Proyecto, con la siguiente descripción:

13. Fuentes y usos de fondos: fuentes de fondos, por fuente de financiamiento y usos de fondos, por categoría de desembolso, para cada semestre civil y acumulados; usos de fondos, por componente de proyecto, y saldos de caja iniciales y finales, y una conciliación de la cuenta designada, acompañada por una copia del extracto bancario.

14. Los IFP se presentarán a más tardar 45 días después del cierre de cada semestre civil. El formato de los IFP y de los estados financieros anuales continuará siendo el mismo que para el PROMER I, con ajustes menores. El especialista en gestión financiera asignado realizará la revisión de los IFP durante las misiones de supervisión del Proyecto.

Presupuestación

15. En Argentina, la ejecución del presupuesto se registra en el Sistema Integrado de Información Financiera del Gobierno nacional y está sujeta al control del proceso de ejecución presupuestaria. Se requiere que se establezca una partida presupuestaria independiente en el presupuesto anual del MEN, para asignar recursos presupuestarios y hacer un seguimiento de la ejecución del Proyecto, especificando las fuentes de fondos.

16. Las unidades ejecutoras provinciales también incluirán una partida presupuestaria en su jurisdicción provincial.

17. Sobre la base del presupuesto aprobado, el MEN realizará los ajustes que sean necesarios en su plan anual de operaciones y su plan de adquisiciones, los que serán examinados por el Banco.

Flujo de fondos y mecanismos de desembolso

18. En el marco del préstamo, se pueden utilizar los siguientes métodos de desembolso:

- Reembolso
- Anticipo
- Pago directo

19. El Préstamo propuesto se desembolsará a lo largo de un período de cinco años a partir de la fecha de Efectividad, prevista para el 1 de enero de 2015, hasta finales del tercer trimestre del año fiscal 2019, con una fecha de terminación del Proyecto prevista para el 31 de octubre de 2019 y una fecha de cierre de 31 de diciembre de 2019.

20. Los fondos del Préstamo se desembolsarán según las siguientes categorías de gastos:

Cuadro A3.1. Categorías de gastos

Categoría	Monto del préstamo asignado (expresado en US\$)	Porcentaje de gastos a financiar (impuestos incluidos)
1) Obras en el marco del Proyecto	153 000 000	100%
2) Bienes en el marco del Proyecto	65 250 000	100%
3) Servicios distintos a los de consultoría y capacitación en el marco del Proyecto	14 123 750	100%
4) Servicios de consultores en el marco del Proyecto	10 294 578	100%
5) Costos operativos en el marco del Proyecto	7 205 422	100%
6) Comisión inicial	626 250	Monto a pagar conforme a la Sección 2.03 del convenio de préstamo, en consonancia con la Sección 2.07 b) de las Condiciones Generales
7) Prima para topes o bandas a la tasa interés	0	Importe adeudado conforme a la sección 2.08 c) del convenio de préstamo
MONTO TOTAL	250 500 000	

21. El MEN ya cuenta con acceso al sitio web de conexión del cliente del Banco para realizar la conciliación periódica entre sus propios registros y los registros de desembolsos del Banco.

22. Los fondos del préstamo retirados por la DGUFI a través del método de anticipos se depositarán en dólares estadounidenses en una cuenta designada independiente. Se utilizará una cuenta designada en el Banco de la Nación Argentina, como es habitual en las operaciones del Banco con el Gobierno nacional. Los fondos depositados en esa cuenta se regirán por las políticas y los procedimientos operacionales de desembolsos del Banco, descritos en la carta de desembolsos. Los topes propuestos para los anticipos a la cuenta designada se establecerán en US\$25 000 000. La documentación de respaldo para registrar los gastos del Proyecto bajo los métodos de anticipo y reembolso se definirá en la carta de desembolsos:

Cuadro A3.2. Disposiciones sobre el desembolso

Financiamiento retroactivo	Los pagos admisibles se pagan hasta un año antes de la fecha de firma del préstamo; no superan el 20% del monto del préstamo, y se destinan a artículos adquiridos según los procedimientos de adquisición pertinentes del Banco.
Reembolso de gastos admisibles y prefinanciados por el GdA después de la fecha de firma	Reembolso de gastos admisibles a una cuenta bancaria controlada por el Ministerio de Educación. El monto mínimo para solicitar un reembolso será de US\$3 000 000.
Otros métodos de desembolso	Pago directo a prestadores. El monto mínimo para solicitar un pago directo estará de acuerdo con lo definido en la carta de desembolso. Anticipo a una cuenta designada independiente en dólares estadounidenses, en el Banco de la Nación Argentina, administrada por la DGUFI, con un tope de US\$25 millones para los anticipos pendientes.
Documentación de respaldo	Estado de gastos ¹⁷ y registros (contratos, facturas y recibos del prestador).

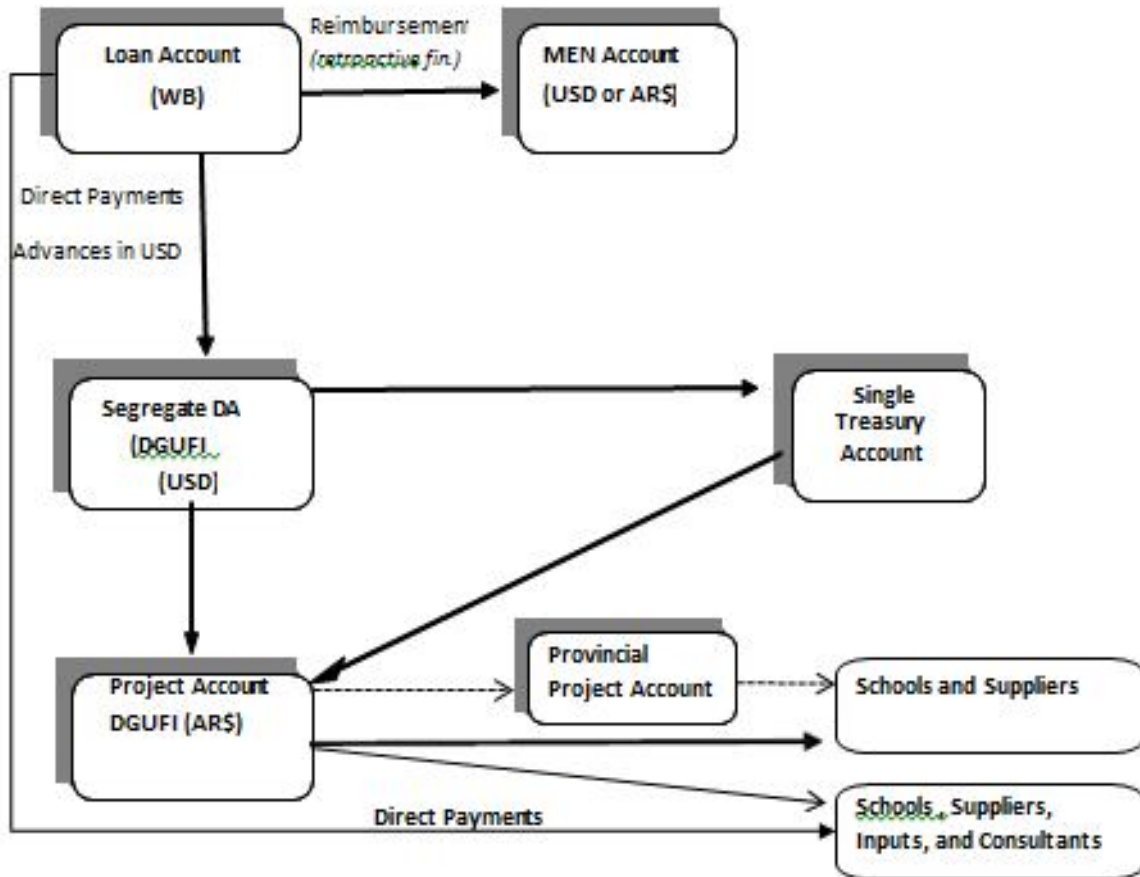
Flujo de fondos

23. Los fondos se transferirán de la cuenta designada a una cuenta bancaria operacional, desde la cual la UEC efectuará los pagos de los gastos admisibles en moneda local.

24. Como en el PROMER I, también se realizarán anticipos a las provincias. El control que la UEC realiza de los anticipos a las provincias y las entidades descentralizadas se seguirá registrando en línea y su seguimiento se realizará mediante el sistema UEPEX.

¹⁷El Prestatario conservará todos los registros (contratos, pedidos, facturas, cuentas, recibos y otros documentos) que reflejen los gastos del proyecto, por lo menos, hasta la más tardía de las fechas siguientes: i) dos años después de que el Banco haya recibido los estados financieros auditados correspondientes al período en que se efectuó el último retiro de la cuenta del préstamo, o ii) tres años después de la fecha de cierre. El Prestatario permitirá que los representantes del Banco examinen dichos registros.

25. El flujo de fondos será el siguiente:



Fuente	Meta
Loan Account (WB)	Cuenta del préstamo (Banco Mundial)
Reimbursement (retroactive fin.)	Reembolso (financiamiento retroactivo)
MEN Account (USD or AR\$)	Cuenta del MEN (US\$ o AR\$)
Direct Payments	Pagos directos
Advances in USD	Anticipos en US\$
Segregate DA DGUFI (USD)	Cuenta designada independiente DGUFI (US\$)
Project Account DGUFI (AR\$)	Cuenta del Proyecto DGUFI (AR\$)
Single Treasury Account	Cuenta Única de Tesoro
Provincial Project Account	Cuenta provincial del Proyecto
Schools and Suppliers	Escuelas y prestadores
Schools, Suppliers, Inputs, and Consultants	Escuelas, prestadores, insumos y consultores
Direct Payments	Pagos directos

Mecanismos de auditoría externa

26. Los estados financieros anuales del Proyecto se auditarán conforme a los términos de referencia elaborados de acuerdo con las directrices del Banco. La auditoría estará a cargo de auditores independientes, de conformidad con las normas de auditoría que el Banco considere aceptables. La auditoría externa estará a cargo de la Auditoría General de la Nación o una empresa de auditoría del sector privado que el Banco considere aceptable. A los fines de la auditoría, el año fiscal corresponderá al año calendario.

27. Se solicitará la presentación de los informes de auditoría, de acuerdo con el siguiente cronograma:

Informe de auditoría	Fecha de vencimiento
1. Estados financieros específicos del Proyecto	30 de junio
2. Opiniones especiales	30 de junio
Estado de gastos	30 de junio
Cuenta designada	30 de junio

Plan de acción de gestión financiera

28. El plan de acción de gestión financiera se detalla en el siguiente cuadro.

Acción	Entidad responsable	Fecha de finalización
1. Solicitar una determinada partida presupuestaria en el presupuesto anual del MEN para realizar el seguimiento de la ejecución del Proyecto, así como las jurisdicciones provinciales participantes (Entidades Provinciales de Administración Financiera).	DGUF/UEC	Se incluirá en el presupuesto anual de 2015. Condición con fecha.
2. Actualizar la sección administrativa del manual operativo, que incluirá, entre otros datos: Plan de cuentas Formato del IFP acordado con el Banco Formato de los estados financieros anuales Procedimientos de flujo de fondos específicos para subproyectos Descripciones de puestos	DGUF/UEC	Antes de las negociaciones o para la fecha en que estas se celebren.

Plan de supervisión

29. El plan de supervisión inicial se presenta en el cuadro siguiente. El especialista de gestión financiera asignado modificará el alcance de la supervisión, según el desempeño fiduciario y el riesgo actualizado.

Tipo	Tiempo	Mecanismo	Objetivo
Visita <i>in situ</i>	Supervisión general dos veces por año	Integrar misiones de supervisión, una vez por semestre como mínimo	<p>Revisar los controles de la gestión financiera</p> <p>Revisar la conciliación de la cuenta designada</p> <p>Actualizar el riesgo asignado</p> <p>Realizar un seguimiento de las conclusiones de la auditoría externa</p> <p>Revisar que la información de los IFP no auditados sea coherente</p> <p>Plantear cuestiones indicadas en los IFP</p> <p>Efectuar visitas a las provincias, si se considera necesario</p> <p>Revisar las transacciones según sea necesario</p> <p>Efectuar el examen de las muestras de los informes de las entidades calificadoras superiores de la Red de Control Federal o las provincias, sobre las transacciones relacionadas con el proyecto, y realizar una supervisión <i>in situ</i> a una provincia, una vez por año como mínimo.</p>
Revisión de la auditoría	Una vez al año	Sobre el informe de auditoría presentado al Banco	Plantear las cuestiones indicadas en el informe de auditoría.

Adquisiciones

30. Las adquisiciones se realizarán de conformidad con las “*Normas: Adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por prestatarios del Banco Mundial*”, publicadas en enero de 2011 y modificadas en julio de 2014, para la prestación de bienes, obras civiles y servicios distintos a los de consultoría, y las “*Normas: Selección y contratación de consultores con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por prestatarios del Banco Mundial*”, publicadas en enero de 2011 y modificadas en julio de 2014, para la asistencia técnica y otros trabajos de consultoría.

31. Las actividades de adquisiciones en el marco del Proyecto buscan promover los objetivos de la EAP de respaldar las adquisiciones abiertas. En primer lugar, todas las presentaciones de propuestas y expresiones de interés se publicarán en el portal de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC). Las decisiones sobre contratación resultantes también se publican en el portal. En segundo lugar, el plan de adquisiciones, incluidas las actualizaciones sobre la ejecución, se gestiona mediante el Sistema de Ejecución del Plan de Adquisiciones, que también es de dominio público, una vez que el Banco aprueba el plan.

32. Para cada contrato que se financie con el préstamo, el Prestatario y el Banco acordarán los métodos de adquisición o métodos de selección de consultores correspondientes, la necesidad de un proceso de precalificación, los costos previstos, los requisitos de examen previo y los plazos en el plan de adquisiciones.

33. Las actividades de adquisiciones a nivel nacional estarán a cargo del MEN, a través de la DGUFI. Esta última entidad también controlará y realizará el seguimiento de manera directa todas las contrataciones que se realicen a nivel provincial, y garantizará la correcta aplicación de todos los procedimientos vigentes establecidos en las normas citadas anteriormente.

34. Las estructuras responsables de llevar a cabo actividades en materia de adquisiciones, controlar y realizar el seguimiento de los mecanismos fiduciarios, así como la evaluación final de riesgos relativos a las adquisiciones, se definieron como resultado de la evaluación de capacidad realizada por el especialista superior en adquisiciones del Banco en noviembre de 2013. Las evaluaciones examinaron la estructura organizacional, el personal responsable de las adquisiciones, la relación entre las oficinas administrativas, financieras, técnicas y de adquisiciones, los manuales de operaciones y los sistemas utilizados para el control y la supervisión.

35. Tras el análisis, se llegó a la conclusión de que la DGUFI cuenta con una capacidad instalada general adecuada para desempeñar la función de adquisición. La unidad es lo suficientemente sólida para llevar a cabo procesos con financiamiento del Banco y cuenta con un especialista que posee experiencia en adquisiciones. El principal riesgo que se ha identificado es la interacción con los gobiernos subnacionales, para coordinar sus solicitudes con el proceso real de adquisiciones y fortalecer al personal de la unidad. El riesgo general del Proyecto en cuanto a adquisiciones es considerable.

36. El organismo de ejecución elaboró un plan de adquisiciones para los primeros 18 meses para la ejecución de cada uno de los componentes del Proyecto; dicho plan proporcionará la base para la utilización de los diferentes métodos de adquisición y para el proceso de examen del Banco. Este plan fue acordado entre el Prestatario y el equipo del Proyecto antes de la negociación del convenio de préstamo. Una vez que el Proyecto entre en vigor, todos los planes de adquisiciones estarán disponibles en el portal del Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA); los planes también estarán disponibles en la base de datos del Proyecto y en el sitio web externo del Banco. El plan de adquisiciones se actualizará, como mínimo, una vez por año o según sea necesario, para reflejar las necesidades reales de ejecución del Proyecto y las mejoras en la capacidad institucional.

37. Los documentos estándares de licitación (DEL) y las solicitudes de propuestas estándares del Banco registrarán la adquisición de bienes y obras civiles, y servicios de consultoría, respectivamente, efectuada a través de una licitación pública internacional (LPI) financiada por el Banco. Se aplicarán las mismas reglas a las adquisiciones efectuadas a través de LPI y a los contratos con empresas de consultoría, conforme se señala en el plan de adquisiciones de las provincias participantes. Para la adquisición de bienes, obras civiles y servicios distintos a los de consultoría efectuada a través de licitaciones públicas nacionales (LPN) o mediante comparación de precios, la DGUFI utilizará los formatos simplificados de los DEL nacionales y los procedimientos de comparación de precios acordados con el Banco o que resulten satisfactorios para este. En cada método de adquisición se utilizarán todos los DEL, además de modelos de contratos para obras, bienes y servicios de consultoría adquiridos, y se los incluirá en el manual de operaciones.

I. Bienes y obras y servicios distintos a los de consultoría

38. **Adquisición de bienes.** Entre los bienes a adquirir, se incluirán los siguientes: *provisión de equipos para las escuelas rurales, libros de texto, materiales didácticos, impresiones, muebles, cintas de video, equipos informáticos y audiovisuales.*

Contratación de obras. Las obras civiles contratadas en el marco de este Proyecto incluirán infraestructura para nuevas escuelas, aumento de la capacidad de las escuelas existentes y mantenimiento. Esto puede significar la construcción de nuevas instalaciones, la reparación y la ampliación de edificios existentes, o el reemplazo de edificios existentes que no se pueden rehabilitar, y un mantenimiento menor de las instalaciones escolares.

39. **Contratación de servicios distintos a los de consultoría.** Los servicios distintos a los de consultoría de este Proyecto incluirán contratos relativos a la prestación de servicios de logística para respaldar las tareas de capacitación.

40. **Publicidad.** Todos los anuncios de adquisiciones se publicarán en el sitio web de la ONC o en, al menos, un periódico local de circulación nacional. Además, los avisos de las adquisiciones efectuadas a través de LPI y la información relativa a la adjudicación de contratos se publicará en *United Nations Development Business* en línea (UNDB en línea). También se utilizará la ONC para publicar la información relativa a los contratos otorgados, conforme a las

disposiciones del párrafo 2.60 de las Normas sobre adquisiciones y a lo exigido por la legislación nacional.

41. Participación de la comunidad en las adquisiciones. Este método se utilizará exclusivamente para financiar traslados a escuelas rurales en el marco del componente 1.1. Los detalles sobre las adquisiciones según este método se incluirán en el manual de operaciones y en las normas que se distribuirán a todas las escuelas participantes. El plan anual de ejecución, requisito previo para recibir el monto anual correspondiente, constituirá un plan de adquisiciones simplificado, y el Banco confiará en los sistemas de seguimiento y control que el MEN tiene instaurados para vigilar el cumplimiento efectivo de los procedimientos establecidos. Si se considera necesario, el Banco podría incluir una muestra de los contratos adjudicados por las escuelas en su ejercicio semestral de examen posterior.

II. Selección de consultores

42. Empresas. La selección de las empresas consultoras se realizará según lo establecido en el plan de adquisiciones. Las listas finales de consultores para la prestación de servicios cuyo costo se calcule en una suma inferior al equivalente a US\$1 000 000 por contrato podrán estar conformadas exclusivamente por consultores nacionales, conforme a las disposiciones del párrafo 2.7 de las Normas sobre consultores. Independientemente del método utilizado o del costo estimado de los contratos, la selección y contratación de empresas consultoras se realizará utilizando el pedido de propuestas estándar del Banco.

43. Consultores individuales. La mayor parte de los servicios de consultoría que se seleccionen estarán vinculados con la supervisión, la capacitación y la asistencia técnica. Los servicios de consultoría mencionados anteriormente pueden estar a cargo de consultores individuales seleccionados por comparación de calificaciones de al menos tres candidatos, y contratados de conformidad con las disposiciones de la sección V de las Normas sobre consultores.

44. Los consultores individuales que prestarán servicios durante un período estimado de seis meses o más se seleccionarán a través de una solicitud de expresión de interés publicada en un periódico nacional o la ONC, y los contratos se firmarán por la duración estimada de la tarea, sujetos a las revisiones anuales del desempeño. Los contratos con consultores individuales se podrán rescindir solo por desempeño deficiente o la falta de finalización de las tareas, con el consentimiento previo del Banco. El Banco no brindará su consentimiento para el reemplazo de consultores individuales cuyos contratos se rescindieron por una causa distinta a las mencionadas anteriormente.

45. Publicidad. También se utilizará un periódico nacional o la ONC para comunicar una solicitud de expresión de interés para empresas consultoras o consultores individuales, y para publicar información sobre los contratos adjudicados, conforme a las disposiciones del párrafo 2.31 de las Normas sobre consultores y a lo exigido por la legislación local. Los contratos con un costo estimado superior a US\$300 000 se publicarán en UNDB en línea.

III. Costos operativos

46. El préstamo financiará los costos operativos que se adquirirán, cuando corresponda, mediante los procedimientos de comparación de precios del Banco, si se cumplen las condiciones establecidas en la cláusula 3.5 de las Normas sobre adquisiciones. Entre los costos operativos se incluyen, entre otros, los costos de mantenimiento de equipos de informática, oficina y audiovisuales, tarifas de transporte, gastos de viaje y viáticos, ya sea relacionados con las actividades de capacitación o supervisión, y otros costos operativos del programa.

IV. Detalles de los mecanismos de adquisiciones con respecto a los métodos y el examen

47. Los umbrales para el uso de los diferentes métodos de adquisición y los umbrales recomendados para el examen previo del Banco se proporcionan en el cuadro A3.1.

Cuadro A3.1. Umbrales para los métodos de adquisición y recomendados para el examen del Banco

Umbral del valor estimado del contrato	Método de adquisición	Examen previo del Banco
<u>Obras:</u> >=US\$15 000 000 <US\$15 000 000 y >=US\$350 000 <US\$350 000 Cualquier costo estimado	LPI LPN Comparación de precios Contratación directa	Todos Los dos primeros Los dos primeros Todos
<u>Bienes y servicios distintos a los de consultoría:</u> >=US\$500 000 <US\$500 000 y >=US\$100 000 <US\$100 000 Cualquier costo estimado	LPI LPN Comparación de precios Contratación directa	Todos Los dos primeros Los dos primeros Todos
<u>Empresas consultoras:</u> Cualquier costo estimado >=US\$200 000 <US\$200 000	SBFU SBCC, SBC, SPF, SBMC, SBCC SBCC, SBC, SPF, SBMC, SBCC	Todos Todos Los dos primeros
<u>Consultores individuales:</u> Cualquier costo estimado >=US\$50 000 <US\$50 000	SBFU CI CI	Todos Todos Los dos primeros

LPI = Licitación pública internacional
 SBFU = Selección basada en una fuente única
 SBC = Selección basada en la calidad
 SBMC = Selección basada en el menor costo

LPN = Licitación pública nacional
 SBCC = Selección basada en la calidad y el costo
 SPF = Selección conforme a un presupuesto fijo
 SBAC = Selección basada en las aptitudes de los consultores

CI = Consultor individual

48. El plan de adquisiciones definirá los contratos que estarán sujetos al examen previo del Banco sobre la base de los umbrales recomendados que se proporcionan en el cuadro A8.1. Dichos umbrales recomendados podrán modificarse cada vez que se actualice el plan de adquisiciones.

49. **Mecanismos para el examen *ex post* de las adquisiciones.** Además del examen previo, de la evaluación de capacidad de los organismos de ejecución surge la recomendación de misiones semestrales de supervisión para visitar el terreno a fin de llevar a cabo el examen posterior de las actividades de adquisición. La DGUFI y el Banco, incluido el personal de adquisiciones y gestión financiera, se reunirán dos veces por año para analizar la clasificación de las provincias, a fin de examinar sus planes de acción y adquisiciones, y para realizar exámenes *ex post*. Mediante la supervisión del Proyecto que realiza el Banco, se revisarán los informes relativos a las adquisiciones y se examinarán las adquisiciones realizadas en las provincias participantes.

50. **Registros de adquisiciones.** La DGUFI llevará registros detallados de las adquisiciones, en los que se reflejará la provisión de bienes, construcción o rehabilitación de obras civiles y servicios de consultoría del Proyecto, y se incluirán registros del tiempo empleado para completar los pasos fundamentales del proceso y las actividades de adquisición relacionadas con la supervisión, el examen y las auditorías. Estos registros se llevarán, como mínimo, durante un plazo de dos años después de la fecha de cierre del Proyecto. Los registros de obras civiles y bienes incluirán anuncios públicos; documentos de licitación y enmienda, información relativa a la apertura de ofertas; informes de evaluación de ofertas; pedidos formales por parte de los licitantes y resultados; contratos firmados, incluidas las enmiendas y las correcciones relacionadas; registros de reclamos y resolución de controversias, y cualquier otro tipo de información útil. Los registros de los servicios de consultoría incluirán avisos públicos de expresiones de interés; solicitudes de propuestas y enmiendas; informes técnicos y financieros; pedidos formales por parte de consultores y resultados; contratos firmados; enmiendas y correcciones; registros de reclamos y resolución de controversias, y cualquier otro tipo de información útil. Las provincias participantes conservarán todas las facturas, las comparaciones de precios, las ofertas recibidas, los informes de evaluación de ofertas y toda la documentación requerida en el marco de la ley, y garantizarán que estos documentos se puedan obtener con facilidad. El archivo, la conservación de registros, la auditoría, la elaboración de informes, el examen *ex post* y el seguimiento de las actividades de adquisición más pequeñas son de vital importancia para la aplicación exitosa de los fondos, a fin de garantizar la economía, la eficiencia y la transparencia.

Condiciones especiales en materia de adquisiciones

Se aplicarán los requisitos siguientes con respecto a las adquisiciones en el marco del Proyecto:

General

- a. La adquisición de bienes, obras, servicios que no sean de consultoría y servicios de consultoría (respecto de las empresas) se llevará a cabo mediante los documentos siguientes: i) A) documentos estándar de licitación que, en relación con las obras incluirán, si corresponde, una disposición por la cual el contratista pertinente debe

cumplir con las disposiciones pertinentes de: I) el Marco de Gestión Ambiental y Social, y II) el Plan de Gestión Ambiental o de Poblaciones Indígenas correspondiente (incluidas las disposiciones de las versiones actualizadas o adaptadas) o instrumento similar de salvaguardas mencionado en las secciones [] del anexo 2 de este convenio); y B) solicitudes estándar de presupuestos y propuestas (según sea el caso) que resulten aceptables para el Banco, que incluirán, entre otras, una disposición sobre arreglos de diferencias y las disposiciones pertinentes de las Normas de lucha contra la corrupción; ii) formularios modelo de evaluación de ofertas y formularios modelo de evaluación de presupuestos y propuestas (según sea el caso); y iii) formularios modelo de contratos que resulten aceptables para el Banco;

- b. Todos los contratos de obras a adquirir en el marco del Proyecto contendrán una metodología, que resulte aceptable para el Banco, por la cual el precio de cada contrato se ajustará mediante fórmulas de ajuste de precios, de una manera que resulte aceptable para el Banco.
- c. No se permitirá utilizar un sistema de dos sobres para la adquisición de bienes o la contratación de obras y servicios que no sean de consultoría;
- d. Tras la apertura pública de las ofertas correspondientes a bienes, obras y servicios que no sean de consultoría, la información relacionada con el análisis, la aclaración y la evaluación de ofertas y recomendaciones respecto de la adjudicación no se divulgará entre los oferentes u otras personas no vinculadas oficialmente con el proceso hasta la publicación de la adjudicación del contrato. Tampoco se permitirá a los licitantes ni a otras personas que no estén interesadas oficialmente en dicho procedimiento examinar o hacer copias de las ofertas de otros licitantes.
- e. Después de la apertura en público de las propuestas de los consultores, no deberá darse a conocer información alguna acerca del análisis, aclaración y evaluación de las propuestas, ni sobre las recomendaciones relativas a la adjudicación, a los consultores ni a otras personas que no estén interesadas oficialmente en ese procedimiento, hasta que se haya publicado la adjudicación del contrato (salvo lo dispuesto en los párrafos 2.23 y 2.30 de las Normas sobre consultores). Tampoco se permitirá a los consultores ni a otras personas que no estén interesadas oficialmente en dicho procedimiento examinar o hacer copias de las propuestas de otros consultores.
- f. Se exigirá a los licitantes extranjeros o consultores extranjeros, como requisito para la presentación de ofertas o propuestas para la adjudicación del contrato: i) que estén registrados en Argentina (salvo según lo dispuesto en los documentos estándar de licitación mencionados en el párrafo 4 a) i) A) anterior); ii) que tengan un representante en Argentina; y iii) que estén relacionados con proveedores, contratistas o consultores argentinos o que sean subcontratistas de estos;
- g. Los llamados a licitación, los documentos de licitación, las actas de la apertura de las ofertas, las solicitudes de expresiones de interés y el correspondiente resumen de los informes de evaluación de las ofertas y propuestas para todos los bienes, obras, servicios que no sean de consultoría y servicios de consultoría adquiridos por el Prestatario a través del MEN, se publicarán en el sitio web de la ONC, y de una manera aceptable para el Banco. El plazo para la presentación de ofertas se contará a partir de la fecha de publicación del llamado a licitación o la fecha en que los documentos de licitación estén disponibles, de ambas la que sea posterior, hasta la fecha de la apertura de las ofertas.

- h. Las disposiciones establecidas en los párrafos 2.49, 2.50, 2.52, 2.53, 2.54 y 2.59 de las Normas sobre adquisiciones también se aplicarán a los contratos de bienes, obras y servicios que no sean de consultoría que realicen mediante procedimientos de licitación pública nacional.
- i. Las referencias a los licitantes que se hagan en una o más revistas especializadas no serán utilizadas por el Prestatario, a través del MEN, para determinar, en relación con los bienes, si el licitante cuya oferta se ha considerado la oferta evaluada más baja cuenta con la capacidad y los recursos financieros necesarios para ejecutar satisfactoriamente el contrato en la forma indicada en la oferta, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 2.58 de las Normas sobre adquisiciones. Lo estipulado en el párrafo 2.58 de las Normas sobre adquisiciones (incluida la limitación que aquí se establece) se aplicará también a toda adquisición de bienes que haya de realizarse con arreglo a los procedimientos de LPN.
- j. Los precios testigo no se utilizarán como parámetro para la evaluación de las ofertas, rechazo de las ofertas o la adjudicación de los contratos.
- k. El Prestatario, a través del MEN, debe: i) entregar al SEPA la información contenida en el Plan de Adquisiciones inicial a dentro de los treinta (30) días posteriores a la aprobación del Proyecto por el Banco; y ii) actualizar el Plan de Adquisiciones al menos cada tres (3) meses, o según lo exija el Banco, para reflejar las necesidades de ejecución y el progreso reales del Proyecto, y debe entregar al SEPA la información contenida en el Plan de Adquisiciones actualizado inmediatamente después;
- l. Las disposiciones de los párrafos 2.55 y 2.56 de las Normas sobre adquisiciones que estipulan que en la evaluación de las ofertas se puede dar un margen de preferencia a los bienes nacionales se aplicará a los bienes fabricados en el territorio del Prestatario en relación con la adquisición de bienes que haya de realizarse con arreglo a los procedimientos de LPI.
- m. El cumplimiento por parte de los oferentes de las normas emitidas por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) en relación con cualquier bien adquirido en el contexto del Proyecto no se utilizará como parámetro para adjudicar contratos.
- n. No deberá exigirse a los consultores que presenten garantías de seriedad de la oferta ni garantías de cumplimiento.
- o. Los contratos de bienes, obras y servicios que no sean de consultoría no se otorgarán a la oferta “más conveniente” sino a la oferta que: i) sea sustancialmente aceptable y ii) se evalúe como la más baja, siempre y cuando el oferente demuestre al Prestatario, a través del MEN, estar comprometido a calificar para cumplir con el contrato satisfactoriamente.
- p. Los tipos de contratos que se describen en la sección IV de las Normas sobre consultores serán los únicos tipos de contratos que habrá de utilizar el Prestatario, a través del MEN, en relación con la contratación de servicios de consultores proporcionados por una empresa y que se hayan de financiar con los fondos del préstamo.

Aspectos ambientales y sociales (con inclusión de las salvaguardas)

Disposiciones institucionales y de ejecución

51. Los mecanismos institucionales y de ejecución del Proyecto se basarían en los utilizados para la ejecución del PROMER I, que fue recientemente concluido. El organismo de ejecución es el MEN, a través de la DGUFI. En el nivel nacional, la DGUFI se responsabilizará de coordinar

las distintas actividades del Proyecto, lo que incluye realizar el seguimiento de la ejecución de las actividades dentro de cada una de las provincias participantes. Entre las principales instituciones participantes del plano nacional se encuentran la DGI y, en relación con los pueblos indígenas, la EIB. Por otro lado, cada provincia tiene un coordinador responsable de realizar el seguimiento de la ejecución de las actividades.

52. Durante la preparación del Proyecto, se evaluó la capacidad institucional del organismo de ejecución. En general, se determinó que los equipos de especialistas de la DGI y EIB son competentes en la gestión de cuestiones relativas a las salvaguardas. No obstante, algunas actividades se llevan a cabo a nivel provincial y se identificó la necesidad de mejorar determinados mecanismos. En respuesta a ello, el MEN ha desarrollado un MGAS que permitiría: i) la consolidación de procesos de gestión socioambientales, incluida la articulación entre los distintos niveles; y ii) la sistematización de las actividades de seguimiento y documentación sobre resultados. Asimismo, el Proyecto financiaría actividades de fortalecimiento de la gestión socioambiental en el marco del componente 3.

Impactos ambientales generales anticipados, categorización ambiental y políticas de salvaguarda del Banco aplicadas

53. Las intervenciones físicas previstas en el Proyecto se incluyen en el componente 2 y se refieren a lo siguiente: i) la construcción de nuevas escuelas secundarias, y ii) la rehabilitación y el reacondicionamiento de escuelas. El resto de los componentes del Proyecto implican, esencialmente, el desarrollo institucional, la capacitación y las actividades de fortalecimiento de la capacidad.

54. No se prevén efectos ambientales adversos significativos en este Proyecto. Los posibles efectos negativos previstos se asocian, principalmente, a la etapa de construcción de obras civiles a pequeña y mediana escala (por ejemplo, etapas de la construcción, actividades de construcción cuando la escuela está en funcionamiento, generación de escombros, emisión de polvo, ruido, seguridad y otros efectos comunes de la construcción). Durante la etapa operativa, los posibles efectos negativos estarán relacionados con el posible mal uso o con problemas de mantenimiento de la infraestructura de la escuela. Sobre la base del carácter de las obras, este Proyecto se clasifica dentro de la categoría B, para la que se requiere una evaluación ambiental parcial, de conformidad con las políticas de salvaguardas del Banco. No se espera que surjan riesgos ni cuestiones ambientales o sociales que excedan la cobertura de las políticas de salvaguarda.

55. Las zonas específicas del subproyecto se seleccionarán durante la ejecución del Proyecto. Sin embargo, dado que las obras están dirigidas a zonas rurales y, además, teniendo en cuenta que mediante este Proyecto se otorgaría prioridad a las regiones que se encuentren en zonas rurales apartadas o extremadamente dispersas, las obras se podrían realizar en áreas protegidas o sitios frágiles desde el punto de vista ecológico, o en zonas donde se conoce o se presume la existencia de recursos culturales o incluso, en territorios indígenas. Por lo tanto, en el Proyecto se aplican las políticas ambientales del Banco OP/BP 4.01 (Evaluación Ambiental), OP/BP 4.04 (Hábitats Naturales) y OP/BP 4.11 (Recursos Culturales Físicos), además de la salvaguarda social OP/BP 4.10 (Pueblos Indígenas).

Instrumento de salvaguarda ambiental

56. Habida cuenta de que los subproyectos se definirían en su totalidad durante la ejecución del Proyecto, el MEN desarrolló un MGAS, de conformidad con la política OP/BP 4.01 (Evaluación Ambiental). Todos los efectos mencionados anteriormente se mitigarán a través de las medidas específicas incluidas en el MGAS. El MGAS: i) garantiza el cumplimiento de la legislación correspondiente y de las políticas del Banco para obras como las que se consideran en el marco de Proyecto; ii) identifica los posibles impactos sociales y ambientales sobre la base del alcance de las intervenciones físicas y las características del sitio; iii) establece los procedimientos apropiados para la selección de subproyectos, así como medidas de mitigación, gestión y seguimiento, y iv) define procedimientos y responsabilidades para la gestión social y ambiental del Proyecto.

57. En el MGAS también se incluyen directrices y procedimientos que abordan los posibles impactos asociados con OP/BP 4.04 y OP/BP 4.11. Se examinarán todos los subproyectos de infraestructura escolar (obras y la ubicación propuesta) para identificar previamente los posibles riesgos e impactos, las medidas de mitigación asociadas y, según eso, para evaluar la admisibilidad y las condiciones de los subproyectos. Se exigirá que los subproyectos propuestos estén ubicados en zonas reconocidas de importancia ambiental o en zonas con valores culturales reconocidos, entre otros aspectos, para incluir consultas con las autoridades competentes entre las consultas públicas *ex-ante* sobre el subproyecto, garantizar las condiciones de preservación mediante diseños adecuados e incorporar especificaciones técnicas ambientales adecuadas para la ejecución de las obras. En el MGAS se incluyen listas de control detalladas a fin de ofrecer una orientación para el diseño de los subproyectos, así como especificaciones técnicas particulares relacionadas con la protección de los hábitats naturales y los recursos naturales físicos, incluidos los procedimientos para hallazgos fortuitos.

58. La preparación del MGAS también implicó la evaluación de los instrumentos y los procedimientos de gestión ambiental que se aplicaron en la primera fase del PROMER, recientemente concluida. Como las obras previstas son similares a aquellas ejecutadas durante esta operación previa, los procedimientos y las medidas comprobadas, así como las mejoras específicas, se incorporaron al instrumento de salvaguarda ambiental (MGAS) de este nuevo Proyecto.

59. De acuerdo con las disposiciones del MGAS, los criterios ambientales se aplicarán en todo el ciclo del subproyecto. Todas las obras se diseñarán y ejecutarán en cumplimiento de las reglamentaciones aplicables y las normas específicas de seguridad y construcción necesarias para escuelas (lo que incluye medidas estructurales para la reducción del riesgo de desastres, acceso para personas con discapacidad, comodidad interior, etc.). Además, el Proyecto respaldará las actividades relacionadas con el suministro de energía uniforme y sostenible (como las cocinas que no utilizan leña, lo que frena la desertificación, especialmente en climas áridos), la recolección y la conservación de agua potable, y otras necesidades de infraestructura de las escuelas rurales. También se considerará el suministro de energía renovable sin conexión a la red para sistemas o dispositivos de zonas rurales aisladas, a través de la articulación de actividades con otros programas como el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER) (Secretaría de Energía de Argentina – BIRF).

60. Durante la ejecución de las obras, los contratistas deberán aplicar especificaciones técnicas ambientales, establecidas de conformidad con el marco regulatorio aplicable y las directrices del Banco. Las especificaciones también cubrirán aspectos de seguridad para la comunidad escolar y los trabajadores de la construcción. En el MGAS también se incluyen procedimientos de seguimiento y presentación de informes.

61. El MGAS será utilizado y aplicado por el MEN y los organismos de coordinación provinciales. Se articularán las actividades entre los diferentes organismos responsables: a nivel nacional, la DGUFI a través de la UEC y la DGI, y a nivel provincial, las direcciones provinciales, las áreas de coordinación y otras de los ministerios provinciales o sus equivalentes, designadas por la autoridad educativa provincial. La supervisión de la ejecución de las obras será principalmente responsabilidad del nivel provincial. Los especialistas de la DGI brindarán apoyo a los equipos provinciales y realizarán auditorías en los emplazamientos de las obras en construcción y en las escuelas en funcionamiento.

62. Una vez que culminen las obras, se otorgará un manual de uso y mantenimiento a las autoridades escolares.

63. En el MGAS también se establecen procesos de consultas para garantizar la participación de la comunidad educativa (autoridades escolares y docentes) y de las comunidades locales beneficiarias (alumnos y sus familias) durante las distintas etapas de los subproyectos. Dependiendo de las características particulares, la comunicación “ex-ante” y las actividades de participación pueden incluir: a) elección del sitio; b) recopilación de información respecto de las singularidades y los valores culturales de la zona, incluidas las consultas con las autoridades competentes según sea necesario (áreas protegidas, patrimonio cultural, etc.); y c) presentación del Proyecto y comentarios. Una vez finalizadas las obras, se llevarán a cabo actividades de comunicación para facilitar el funcionamiento escolar (mantenimiento preventivo, funcionamiento de equipos, etc.). Asimismo, en el MGAS se establecen mecanismos de reclamación y reparación (GRM) que deben implementarse para garantizar una comunicación fluida entre el Proyecto, los gobiernos locales y la comunidad local, incluidos los beneficiarios directos y las poblaciones posiblemente afectadas.

64. La versión preliminar del MGAS se publicó en el sitio web del MEN el 4 de noviembre de 2013. El MEN organizó una consulta sobre este instrumento con representantes de la comunidad educativa (las áreas dedicadas a la infraestructura escolar de todos los MEP), las autoridades y los organismos nacionales de medio ambiente (la Dirección de Bosques de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, y la Unidad Ambiental de la Dirección Nacional de Vialidad) y una ONG pertinente (Red de Comunidades Rurales). Las opiniones de quienes participaron en la consulta se incorporaron en el documento final del MGAS, que se publicó en el sitio web del MEN el 8 de noviembre de 2013 y en el *Infoshop* del Banco Mundial el 11 de noviembre de 2013. Tras la incorporación de una versión actualizada del MPPI (Anexo E del MGAS), que incluye las principales conclusiones y convenios de una consulta pública con CEAPI el 29 de septiembre de 2014, se publicó en ambos sitios una versión revisada del documento el 15 de octubre de 2014.

Aspectos sociales previstos y evaluación social correspondiente

65. Las zonas a las que va dirigido el Proyecto son principalmente rurales, y en muchas de ellas habitan comunidades indígenas. Dado que estas comunidades se encuentran entre las más marginadas de Argentina, se aplica la política OP/BP 4.10 (Pueblos Indígenas). Sobre la base de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) en 2005, 600 329 personas se autocalifican como indígenas. En el censo realizado en 2010 se demostró que este número ascendía a 955 032. Según el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, existen 920 comunidades de pueblos indígenas reconocidas oficialmente. Existen más de 31 pueblos indígenas registrados en la ECPI, 18 de los cuales todavía hablan o entienden su lengua nativa (los casos son los siguientes: aimara, chané, chorote, chulupí, guaraní, avaguaraní, tupíguaraní, kolla, mapuche, mbyáguaraní, mocoví, quechua, rankulche, tapiete, tehuelche, toba, y wichí). No existen hablantes o personas que entiendan la lengua nativa de los 13 restantes (los casos son los siguientes: diaguita/diaguita calchaquí, huarpe, comechingón, tonocoté, atacama, pampa, omaguaca, lule, querandí, ona, charrúa, sanavirón y maimara).

66. La contraparte del Proyecto preparó la evaluación social, que incluye la evaluación del marco institucional existente y un relevamiento de las partes interesadas asociadas con los pueblos indígenas, los agentes institucionales existentes, como la EIB y otros protagonistas clave. La evaluación social del Proyecto se basa en el examen de la experiencia del PROMER y en el análisis de documentos pertinentes sobre pueblos indígenas y de los documentos disponibles sobre EIB. En el marco de esta primera etapa, mediante este Proyecto se apoyaron acciones específicas a nivel nacional para respaldar lo siguiente: capacitación docente; desarrollo de herramientas educativas interculturales y bilingües, mejoras en los sistemas de información y mapeo para realizar un seguimiento de la demografía; infraestructura y desempeño de los estudiantes indígenas, y fortalecimiento de los equipos provinciales de EIB. En la segunda etapa, se informará sobre el desempeño y los logros en el marco del PROMER I, y se aprovechará esta base sólida para llevar a cabo las tareas en el marco de la nueva etapa. Es importante destacar que, hasta el momento, la modalidad de EIB se implementó a través de un proceso consultivo, que se llevó a cabo por medio de reuniones regionales denominadas Mesas Regionales. Estas actividades incluyeron reuniones de debate para lograr consenso sobre la planificación educativa estratégica. También se ejecutaron proyectos pedagógicos institucionales que contaron con el respaldo del Proyecto, incluso para la educación preescolar, primaria y secundaria, y para una combinación de los niveles educativos mencionados anteriormente, con el liderazgo y la participación activa de los pueblos indígenas.

67. De conformidad con el principio de la consulta previa, libre y basada en información, se presentaron los documentos de preparación del Proyecto (en los que se incluyen los objetivos, el enfoque, las actividades y los mecanismos del Proyecto, y un borrador del MPPI) ante las organizaciones representativas de los pueblos indígenas: el CEAPI. Ya se ha iniciado un proceso de consultas con esa organización con el objeto de recibir e incorporar su asesoramiento y medir su nivel de respaldo; dicho proceso continuará durante la ejecución. La primera consulta se celebró en septiembre de 2013 y la segunda en septiembre de 2014. El 8 de noviembre de ese año se publicó en el sitio web del MEN y en la *Infoshop* del Banco una versión del MPPI en la que se incorporaban los comentarios del CEAPI y del Banco. Además, el 15 de octubre de 2014 se publicó en ambos sitios una versión revisada del documento que incorpora las conclusiones

principales de la consulta pública llevada a cabo con los representantes del CEAPI el 29 de septiembre de 2014.

68. Dado el carácter del Proyecto, se prevé que con su ejecución se lograrán principalmente resultados e impactos de desarrollo social positivos. Estos incluyen mayor acceso a oportunidades educativas para los pueblos indígenas¹⁸ (docentes y alumnos); mayor visibilidad de los pueblos indígenas en las escuelas del Proyecto; mayor acceso a oportunidades de desarrollo a través de las actividades en favor del desarrollo local; mayor acceso de los pueblos indígenas a materiales de aprendizaje en su propia lengua, y fortalecimiento de la integración social a través de la capacitación de los docentes indígenas y no indígenas que trabajan en escuelas rurales a las que asisten alumnos indígenas.

69. Con respecto al reasentamiento involuntario, las actividades que se desarrollarán en el marco del Proyecto evitarán este tipo de impacto, y se garantizará que, de ser necesario adquirir tierras, este proceso se llevará a cabo de forma completamente voluntaria. Dado que el riesgo de reasentamiento involuntario es bajo, en el MGAS se incluyen criterios de selección para la adquisición de tierras, a fin de garantizar que se evite un impacto de este tipo.

¹⁸A nivel secundario, las principales barreras para que los pueblos indígenas accedan a las oportunidades educativas son, entre otras: i) tasas altas de educación primaria no finalizada; ii) edad de escolarización superior a la habitual; iii) embarazos de adolescentes; iv) distancia a la escuela; y v) niveles altos de deserción en la escuela vinculados principalmente a los problemas económicos y a la necesidad de trabajar (otras causas con el desempeño bajo y la falta de interés).

Anexo 4: Marco de Evaluación de Riesgos Operativos

ARGENTINA: Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural

Riesgos						
Riesgos de las partes interesadas del Proyecto						
Riesgo vinculado con las partes interesadas	Calificación	Moderado				
<p>Descripción del riesgo:</p> <p>Las provincias pueden tener prioridades levemente diferentes para la educación rural en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>Los docentes y los directores de escuela podrían oponer resistencia a la ejecución. Las pedagogías basadas en el desarrollo de competencias, el</p>	Gestión de riesgos:					
	En el marco del Proyecto se pone empeño en respaldar los esfuerzos provinciales, siempre que se cumplan los criterios nacionales mínimos.					
	Responsable: Cliente	Estado: Aún no vencido	Etapas: Ejecución	Repetidamente:	Fecha de vencimiento: 1 de diciembre de 2014	Frecuencia:
	Gestión de riesgos:					
	Garantizar a las escuelas un diseño pertinente del sistema y ofrecer capacitación a los docentes y los directores de escuela sobre el uso y los beneficios del sistema. Involucrar a docentes, directores, supervisores y otros protagonistas oficiales del sistema en la definición de parámetros mínimos para la enseñanza. Trabajar con un grupo cercano de provincias que estén más avanzadas en lo que respecta a una formación docente de calidad para producir efectos de demostración.					
	Responsable: Ambas opciones	Estado: Completado	Etapas: Preparación	Repetidamente:	Fecha de vencimiento: 12 de noviembre de 2013	Frecuencia:

vínculo con el contexto y un nuevo modelo para el nivel secundario podrían generar resistencia.						
Riesgos vinculados con los organismos de ejecución (incluidos los riesgos fiduciarios)						
Capacidad	Calificación	Considerable				
Descripción del riesgo: Un proceso administrativo lento en materia de adquisiciones podría ocasionar demoras en la ejecución del Proyecto. Gestión financiera. La falta de capacidad para manejar el nuevo volumen de trabajo podría ocasionar demoras en la ejecución del Proyecto.	<p>Gestión de riesgos:</p> <p>Los mecanismos de ejecución específicos se están teniendo en cuenta durante la preparación del Proyecto con el objeto de identificar posibles cuellos de botella y definir la forma de solucionarlos. Se ha desarrollado un plan de adquisiciones que se examinará durante la etapa de evaluación inicial del Proyecto para mejorar la preparación y la planificación.</p> <p>En general, los mecanismos existentes del PROMER I son adecuados y cumplen con los requisitos del Banco. Esos mecanismos garantizan en forma razonable que el importe de los préstamos se destine a los objetivos deseados. Sin embargo, dado que los informes de auditoría publicados por la AGN para los años fiscales 2011 y 2012 contenían dictámenes de auditoría calificados y observaciones de control interno sobre la administración subnacional de los fondos del Proyecto, se podría incorporar personal nuevo para fortalecer la capacidad del equipo de gestión financiera de la unidad del Proyecto, a fin de garantizar que se realice una supervisión y un seguimiento minuciosos de los flujos de fondos a las provincias.</p>					
	Responsable: Ambas opciones	Estado: En marcha	Etapas: Preparación	Repetidamente:	Fecha de vencimiento:	Frecuencia:
Gestión	Calificación	Moderado				
Descripción del riesgo: Las instituciones involucradas	<p>Gestión de riesgos:</p> <p>En el manual de operaciones se definirán claramente las funciones de las instituciones involucradas en la ejecución del Proyecto. Sin embargo, el equipo mantendrá una red variada de contactos para estar a tono con la cambiante economía</p>					

<p>directa o indirectamente en el Proyecto podrían tener diferentes programas y prioridades, o reclamar la propiedad o la adopción de decisiones respecto de las actividades del Proyecto.</p> <p>La firma de convenios de participación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales suele tomar largo tiempo, o a veces no es posible ejecutar estos convenios según lo previsto.</p>	<p>política.</p> <p>En el marco del respaldo a la ejecución, el equipo realizará el seguimiento atentamente el cumplimiento de los convenios. En caso de incumplimiento, se realizará un esfuerzo para identificar y dar a conocer las provincias en las que se desarrollaron asociaciones exitosas, y entender cuáles son los factores que ocasionaron el incumplimiento.</p>						
<p>Responsable: Ambas opciones</p>	<p>Estado: Aún no vencido</p>	<p>Etapas: Ejecución</p>	<p>Repetidamente:</p>	<p>Fecha de vencimiento: 1 de diciembre de 2014</p>	<p>Frecuencia:</p>		

Riesgos del Proyecto

<p>Diseño</p>	<p>Calificación</p>	<p>Moderado</p>
<p>Descripción del riesgo: El diseño del PROMER II se</p>	<p>Gestión de riesgos: El MEN dirigirá la ejecución de conceptos innovadores y mediante el Proyecto se fomentará la organización de seminarios, estudios y distintas formas de divulgación de las bases técnicas que los respaldan.</p>	

<p>basa en la experiencia del PROMER I, teniendo en cuenta los resultados logrados y pendientes, y los desafíos que representa el aumento de la escolaridad obligatoria hasta el último nivel del secundario. La ampliación de la infraestructura deberá ser simple y centrarse, en particular, en el ciclo orientado de la enseñanza secundaria, lo que significa que existe un riesgo relativamente bajo, con la salvedad de las actividades innovadoras. Con respecto al Componente 1, la eficacia de algunas actividades de capacitación docente todavía se basa en datos incompletos. Por lo</p>	<p>i) En el diseño de los modelos institucionales se tendrán en cuenta las actuales limitaciones en materia de costos con el objeto de promover la sostenibilidad. ii) El equipo de estudio de costos del MEN diseñará programas de simulación para determinar los costos para cada modelo institucional, de modo de facilitar el equilibrio de las necesidades. iii) A pesar de que los costos por alumno pueden ser más altos que en las escuelas urbanas, el número total de alumnos y escuelas será bajo, lo cual implica costos totales más bajos en valores absolutos, que solo ocuparán una porción del crecimiento del presupuesto educativo contemplado en la Ley Nacional de Educación.</p>				
	<p>Responsable: Banco</p>	<p>Estado: En marcha</p>	<p>Etapas: Ambas opciones</p>	<p>Repetidamente:</p>	<p>Fecha de vencimiento:</p>

<p>tanto, los riesgos relativos al diseño, tomados en conjunto, son “Moderados”.</p> <p>Restricciones presupuestarias para el financiamiento de los costos fijos, que podrían ser más altos que los de las escuelas urbanas, debido a la carga de trabajo de los docentes, el transporte y la alimentación.</p>						
<p>Aspectos sociales y ambientales</p>	<p>Calificación</p>	<p>Moderado</p>				
<p>Descripción del riesgo:</p> <p>Las obras civiles podrían ocasionar efectos ambientales adversos imprevistos.</p> <p>Posiblemente los pueblos indígenas no se beneficiarían</p>	<p>Gestión de riesgos: Preparación e implementación de un MGAS para ejecutar de forma adecuada los subproyectos de infraestructura escolar.</p>					
	<p>Responsable: Banco</p>	<p>Estado: En marcha</p>	<p>Etapas: Ambas opciones</p>	<p>Repetidamente: <input checked="" type="checkbox"/></p>	<p>Fecha de vencimiento:</p>	<p>Frecuencia:</p>
	<p>Gestión de riesgos: Preparación e implementación de un MPPI para respaldar los programas en marcha que buscan mejorar las condiciones de la educación para los alumnos indígenas de escuelas rurales. Adicionalmente, diálogo continuo con representantes Indígenas en el sector educativo asegurará la relevancia de las actividades propuestas para escuelas bilingües indígenas e interculturales.</p>					
	<p>Responsable: Cliente</p>	<p>Estado: En marcha</p>	<p>Etapas: Ambas opciones</p>	<p>Repetidamente: <input checked="" type="checkbox"/></p>	<p>Fecha de vencimiento:</p>	<p>Frecuencia:</p>

en forma óptima con las intervenciones del Proyecto.						
Programa y donante	Calificación	Bajo				
Descripción del riesgo: No existen riesgos vinculados al programa y el donante.	Gestión de riesgos:					
	Responsable:	Estado:	Etapa:	Repetidamente:	Fecha de vencimiento:	Frecuencia:
Seguimiento y sostenibilidad de la prestación de servicios	Calificación	Moderado				
Descripción del riesgo: Las herramientas de seguimiento y evaluación del Gobierno no proporcionarían información sobre todo el sistema en forma puntual para la formulación de políticas.	Gestión de riesgos:					
	En el marco del Proyecto, los recursos se pondrán a disposición del MEN para mejorar y aumentar las herramientas de seguimiento y evaluación, según sea necesario.					
	Responsable: Cliente	Estado: Aún no vencido	Etapa: Ejecución	Repetidamente:	Fecha de vencimiento:	Frecuencia:
Riesgo general						
Riesgo General de Implementación: Moderado						

Descripción del riesgo:

El riesgo general de implementación fue evaluado como moderado.

Anexo 5: Plan de apoyo a la ejecución

ARGENTINA: Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural

Estrategia y enfoque del apoyo a la ejecución

1. La estrategia de apoyo a la ejecución se diseñó teniendo en cuenta las principales características del Proyecto y su perfil de riesgo. Su objetivo consiste en reducir los riesgos que podrían impedir los avances durante la ejecución del Proyecto.

2. El apoyo a la ejecución consistiría en un diálogo permanente sobre políticas a nivel tanto del Gobierno nacional como de los Gobiernos provinciales, que giraría en torno a varias áreas técnicas, entre ellas la capacitación docente, las evaluaciones de los alumnos y estrategias para promover la participación de los padres en el aprendizaje de los alumnos. La cooperación técnica contribuiría a establecer una comunicación fluida entre los actores en todos los niveles y con el equipo del Proyecto. La comunicación más adecuada permitiría ejecutar el Proyecto de manera más eficiente así como concretar las sinergias y oportunidades potenciales para todos los actores involucrados.

3. El apoyo a la ejecución de las adquisiciones incluiría supervisión in situ y a distancia. La supervisión de las adquisiciones se llevaría a cabo en forma puntual según sea necesario para evitar demoras en la ejecución del Proyecto. Asimismo, el apoyo del Banco incluiría el examen de las especificaciones técnicas y los documentos estándares de licitación para garantizar una competencia justa. A través de esos exámenes, el equipo analizaría la planificación y el diseño de las obras a fin de verificar que se cumplan las obligaciones contractuales técnicas. El Banco evaluaría los avances realizados en la ejecución cada año y señalaría las cuestiones que debieran resolverse: i) las normas sobre adquisiciones del Banco se aplicarían en forma estricta; se reforzaría el equipo de ejecución, que también tiene amplia experiencia en materia de implementación de los procedimientos del Banco, y ii) el manual de operaciones del Proyecto contendría normas estrictas de selección para los beneficiarios, incluidas las comunidades y las escuelas, en el caso de las actividades relacionadas con la infraestructura, y los docentes y directores, en lo relativo a las actividades de capacitación.

4. La supervisión de la gestión financiera también incluiría actividades in situ y a distancia para examinar la ejecución del Proyecto. El examen in situ incluiría un análisis de las transacciones a fin de verificar que los gastos sean admisibles; la supervisión a distancia abarcaría exámenes documentales de los informes financieros provisionales y los estados financieros auditados. Los exámenes documentales se ultimarían a través de comunicaciones virtuales para garantizar la correcta implementación de las observaciones y recomendaciones y proporcionar asistencia técnica durante el período de ejecución del Proyecto. En el manual de operaciones se incluirían procedimientos específicos, aceptables para el Banco, con el objeto de garantizar que los fondos se utilicen para los fines previstos.

5. El apoyo a la ejecución relacionado con las salvaguardas incluye evaluar la ejecución del MPPI y del MGAS, que el MEN elaboró como guía para que en todas las obras se verifique que las obras civiles financiadas por el Proyecto no tendrán efectos ambientales o sociales adversos imprevistos. El equipo del Banco impartirá orientaciones a la unidad de ejecución para abordar

los problemas que pudieran plantearse. Asimismo, llevaría a cabo actividades formales de supervisión de la implementación de estos instrumentos como mínimo dos veces al año. Los especialistas ambientales y sociales deberían aportar información durante toda la vigencia del Proyecto.

6. En el marco del Proyecto, el Banco pondría empeño en fortalecer y modernizar los instrumentos de seguimiento y evaluación del Gobierno, con especial énfasis en los sistemas de seguimiento y las evaluaciones de actividades específicas, como por ejemplo la capacitación docente, para garantizar que estos instrumentos proporcionen información sobre todo el sistema en forma puntual para la formulación de políticas, inclusive sobre el desempeño de cada alumno.

Plan de apoyo a la ejecución

7. El Gobierno de Argentina se ha comprometido a mejorar la calidad de la educación rural y de llevar a cabo mejoras institucionales en todo el sistema.

8. La DiNIECE del MEN se encargaría de evaluar y realizar un seguimiento de los resultados. Asimismo, tendría la responsabilidad de proporcionar los datos necesarios para elaborar los indicadores del Proyecto y las evaluaciones externas del Proyecto. Todos los resultados del Proyecto se analizarían por medio de los sistemas de estadísticas institucionales y seguimiento periódico.

9. El equipo del Banco analizaría toda la información aportada por la DiNIECE, y en otros informes específicos, como parte de las misiones de supervisión.

Cuadro A5.1. Ejes principales del apoyo a la ejecución

Actividad	Frecuencia	Responsable
Supervisión formal y visitas sobre el terreno.	Misiones de supervisión formal y visitas sobre el terreno en forma semestral.	Equipo del Proyecto
Trabajar en estrecha colaboración con el MEN para garantizar que la supervisión del Proyecto se focalice en la implementación del MPPI.	Misiones de supervisión formal y visitas sobre el terreno en forma semestral.	Especialista en asuntos sociales
Verificar que se apliquen las medidas y los mecanismos de salvaguarda contenidos en el MGAS. Impartir orientaciones a la unidad de ejecución para abordar los problemas que pudieran plantearse.	Misiones de supervisión formal y visitas sobre el terreno en forma semestral.	Especialista en medioambiente
Se llevarían a cabo misiones de supervisión in situ para examinar la ejecución del Proyecto.	Semestralmente.	Especialista en adquisiciones
Se llevarían a cabo misiones de supervisión in situ para examinar la ejecución del Proyecto.	Semestralmente.	Especialista en gestión financiera

Cuadro A5.2. Combinación de especialidades necesaria

Especialidades necesarias	Número de semanas de trabajo	Número de viajes	Comentarios
Jefe de equipo del Proyecto	4	Dos misiones de supervisión al año	Liderazgo del Proyecto y del equipo
Especialista en Educación	6	Dos misiones de supervisión al año	Examen técnico de los documentos del Proyecto y seguimiento y evaluación
Oficial superior de operaciones	5	Dos misiones de supervisión al año	Apoyo y supervisión en materia de operaciones
Especialista en adquisiciones	5	Dos misiones de supervisión al año	Apoyo y supervisión en materia de adquisiciones
Especialista en gestión financiera	4	Dos misiones de supervisión al año	Apoyo y supervisión en materia de gestión financiera y desembolsos
Especialista en medioambiente	2	Dos misiones de supervisión al año	Apoyo, supervisión y presentación de informes ambientales
Especialista en salvaguardas sociales	2	Dos misiones de supervisión al año	Apoyo, supervisión y presentación de informes sobre salvaguardas sociales

Anexo 6: Análisis económico y financiero

ARGENTINA: Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural

1. La pobreza rural es generalizada en Argentina, en particular, en comparación con las zonas urbanas que son relativamente más prósperas. Los datos recabados a nivel internacional y nacional indican de manera constante un resultado empírico que tal vez sea el más sólido de la economía, a saber: tanto para los individuos como para los países en su conjunto, un mayor nivel de educación aumenta el capital humano y se traduce en un aumento de la productividad. Un individuo más productivo gana salarios más altos, y una sociedad más productiva registra tasas más elevadas de crecimiento a largo plazo. Por lo tanto, el aumento del nivel educativo en las zonas rurales a través del PROMER II genera el doble beneficio de incrementar la productividad y reducir la pobreza y la desigualdad.

2. El análisis económico y financiero consta de tres partes, que en cada caso responden a las siguientes preguntas: i) ¿Cuál es el impacto del Proyecto en el desarrollo?; ii) ¿Resulta adecuado el suministro o el financiamiento a través de canales públicos?; iii) ¿Cuál es el valor agregado del Banco Mundial?

Parte I: ¿Cuál es el impacto del Proyecto en el desarrollo? Beneficios económicos para las zonas rurales de Argentina

3. A nivel macro, una sociedad con mayor volumen de capital humano (medido, por ejemplo, en años de escolaridad o resultados de aprendizaje en una prueba estandarizada) goza de tasas más altas de crecimiento económico a largo plazo. Esta situación se puede medir fácilmente con un modelo de crecimiento de Solow aumentado, el cual se incluye habitualmente en la bibliografía. Por el contrario, desde una perspectiva micro, un mayor volumen de capital humano se traduce en ingresos personales o de los hogares más altos, menos pobreza y, si el capital humano aumenta entre los hogares desfavorecidos (como es el caso de este Proyecto), una menor desigualdad en los ingresos.

4. El punto de partida de nuestro análisis es la ecuación de Mincer, en la que se relacionan los años de escolaridad con las remuneraciones laborales personales (rentabilidad de las inversiones en educación):

$$\ln(Y_i) = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 S_i + \sum_{j=2}^J \hat{\beta}_j X_{j,i} + \hat{\varepsilon}_i$$

5. Donde Y_i es el ingreso laboral personal del individuo "i", S_i son los años de escolaridad de "i", X_j son los controles, $\hat{\alpha}$ y $\hat{\beta}$ s son los parámetros estimados y $\hat{\varepsilon}$ son los términos de error de estimación. Esta relación microeconómica entre los años de escolaridad y la remuneración laboral es la base de la relación macroeconómica entre la educación, la productividad y el crecimiento del PIB.

6. Esta ecuación se ha calculado en varios estudios para Argentina y a nivel internacional (véase Psacharopoulos y Patrinos, 2004). En la mayoría de los estudios en los que se calcula la

rentabilidad de la educación se utilizan microdatos de encuestas de hogares representativas a nivel nacional y, cuando es posible, se calcula, por separado, un conjunto de parámetros para las zonas urbanas y otro para las zonas rurales. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Argentina tiene la particularidad de que solo incluye a los hogares situados en zonas urbanas, lo que impide calcular la rentabilidad de la educación en las zonas rurales. No obstante, en un estudio reciente se utiliza una encuesta única de hogares rurales que el Gobierno de la provincia de Buenos Aires realizó en 2006 con el objeto de calcular la rentabilidad de la educación en las zonas rurales¹⁹. De acuerdo con Lema y Casellas (2009), un año adicional de escolaridad formal genera un aumento del orden del 9% al 12% en los salarios por hora. La rentabilidad calculada en las zonas rurales se sitúa dentro de los límites de la rentabilidad en las zonas urbanas obtenida en otros estudios en los que se utiliza la EPH. Por ejemplo, en Giovagnoli y otros (2005) se indica una rentabilidad del orden del 8,6% al 11,4% en 2002; en Paz (2007), la rentabilidad asciende al 7,6% durante el período 2003-06; en Di Pietro y Pedace (2008), la rentabilidad oscila entre el 8% y el 12,1% utilizando la EPH de 2003.

7. En vista de que las estimaciones indicadas en Lema y Casellas (2009) se aproximan a las consignadas en las publicaciones argentinas y a los datos internacionales, las utilizaremos como valor “dado” al calcular los beneficios económicos generados por el Proyecto. El segundo paso para establecer los beneficios económicos del Proyecto es realizar una proyección de los años adicionales de escolaridad que obtienen los trabajadores rurales a través del PROMER II. Con ese fin, el horizonte temporal del análisis se define como el período entre 2018, el año en que finaliza el Proyecto, y 2035, cuando una gran proporción de la población destinataria del Proyecto estará participando en el mercado laboral.

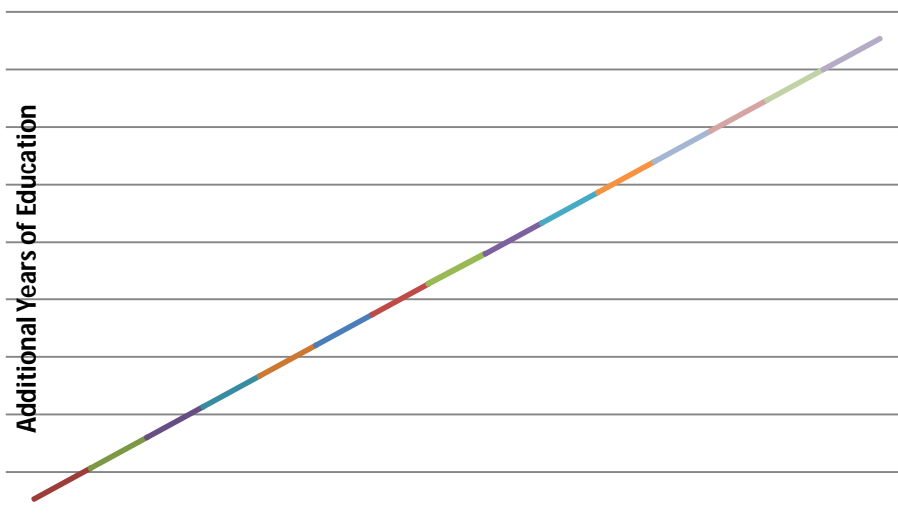
8. Para calcular el impacto del Proyecto en los años de escolaridad, el punto de partida es el indicador 4 de los ODP, “tasas de terminación del ciclo orientado de la educación secundaria en zonas rurales”, que, de acuerdo con el marco de resultados, aumentará del 61% (valor de referencia) al 65% en 2018. Por lo tanto, al finalizar el Proyecto, un 4% adicional de la población pertinente podrá acreditar que ha completado tres años adicionales de escolaridad. En el marco de supuestos simplificadores, esto entraña que, tras la finalización del Proyecto, la primera generación de jóvenes de alrededor de 18 años (edad en la que, teóricamente, un individuo debería terminar el ciclo orientado del secundario) en zonas rurales tendría 0,12 ($= 3 \times 0,04$) años adicionales de escolaridad en comparación con los años de escolaridad que tendría esa misma cohorte en ausencia del Proyecto.

9. La ecuación de Mincer descrita anteriormente puede ser útil para asignar un valor monetario al aumento en los años de escolaridad generado por el Proyecto. Téngase en cuenta que la rentabilidad de la educación antes mencionada se calcula utilizando observaciones de una muestra representativa de toda la fuerza laboral en las zonas rurales y no solo de las personas que ingresan al mercado laboral (jóvenes). Por lo tanto, el aumento de 0,12 años en la escolaridad entre la primera generación de beneficiarios de 18 años después de la ejecución del Proyecto solo tendría un efecto marginal en los años totales de escolaridad en las zonas rurales. Suponiendo

¹⁹ Véase Lema, Daniel y Karina Casellas, “Retornos a la educación en zonas rurales”, *Revista argentina de economía agraria*, volumen XI, número 1, primavera de 2009, disponible en: <http://aaea.org.ar/wp-content/uploads/2009/08/01.-Retornos-a-la-educacion-en-zonas-rurales.pdf>.

que esta primera generación de beneficiarios ingresara al mercado laboral en 2020, sus años adicionales de escolaridad (0,12) incrementarían los años de escolaridad de la población rural activa en 0,0026 (= 0,12/45) o 1/45 del aumento original, considerando que la fuerza laboral está integrada por individuos de entre 20 y 65 años. A medida que pase el tiempo y más beneficiarios del Proyecto ingresen al mercado laboral, los efectos globales del PROMER II sobre los años de escolaridad en las zonas rurales aumentarán hasta alcanzar 0,04 años adicionales en 2035, como se muestra en el;

Gráfico A6.1. Años adicionales de escolaridad en zonas rurales a raíz del PROMER II



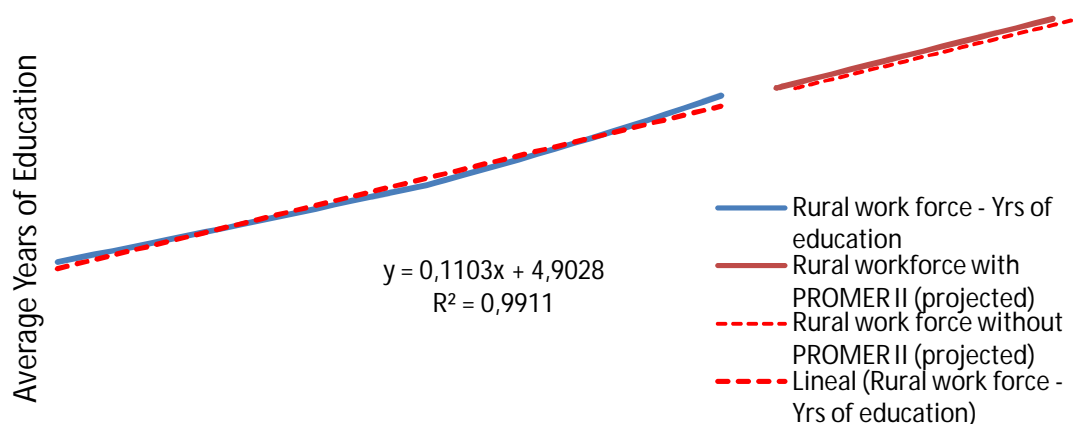
Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de los datos de los censos nacionales de Argentina realizados en 2001 y 2011.

Fuente	Meta
Additional Years of Education	Años adicionales de educación

10. De acuerdo con los datos de los censos, la población activa en las zonas rurales de Argentina tenía, en promedio, siete años de escolaridad en 2001. Como se observa en el Gráfico A6.2. Años de escolaridad en las zonas rurales de Argentina, con y sin el Proyecto

11. 2, la tendencia a largo plazo en los años de escolaridad en las zonas rurales es positiva y no existen señales aparentes de que llegará a un punto de inflexión en el corto a mediano plazo. La proyección de esta tendencia en el marco de una hipótesis sin modificaciones, es decir, en la que se consideran los años de escolaridad sin el PROMER II, indica que la población activa de las zonas rurales llega a 11 años de escolaridad en 2035.

Gráfico A6.2. Años de escolaridad en las zonas rurales de Argentina, con y sin el Proyecto



Fuente: Censos nacionales de Argentina realizados en 2001 y 2011 y proyecciones basadas en el La ecuación de Mincer descrita anteriormente puede ser útil para asignar un valor monetario al aumento en los años de escolaridad generado por el Proyecto. Téngase en cuenta que la rentabilidad de la educación antes mencionada se calcula utilizando observaciones de una muestra representativa de toda la fuerza laboral en las zonas rurales y no solo de las personas que ingresan al mercado laboral (jóvenes). Por lo tanto, el aumento de 0,12 años en la escolaridad entre la primera generación de beneficiarios de 18 años después de la ejecución del Proyecto solo tendría un efecto marginal en los años totales de escolaridad en las zonas rurales. Suponiendo que esta primera generación de beneficiarios ingresara al mercado laboral en 2020, sus años adicionales de escolaridad (0,12) incrementarían los años de escolaridad de la población rural activa en 0,0026 (= 0,12/45) o 1/45 del aumento original, considerando que la fuerza laboral está integrada por individuos de entre 20 y 65 años. A medida que pase el tiempo y más beneficiarios del Proyecto ingresen al mercado laboral, los efectos globales del PROMER II sobre los años de escolaridad en las zonas rurales aumentarán hasta alcanzar 0,04 años adicionales en 2035, como se muestra en el;

Error! La autoreferencia al marcador no es válida.1.

1

Fuente	Meta
Average Years of Education	Promedio de años de educación
Rural workforce – Yrs of education	Población rural activa: Años de educación
Rural workforce with PROMER II (projected)	Población rural activa con PROMER II (proyección)
Rural workforce without PROMER II (projected)	Población rural activa sin PROMER II (proyección)
Lineal (Rural workforce – Yrs of education)	Lineal (población rural activa: Años de educación)

12. Con la ejecución del Proyecto y sus efectos potenciales en la tasa de graduación del ciclo orientado del secundario, el trabajador promedio en zonas rurales tiene 0,04 años adicionales de escolaridad en 2035. Aunque esta variación pueda parecer pequeña, dista mucho de ser trivial. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 2005 y la Encuesta Nacional Permanente de 2013, el ingreso anual promedio per cápita de los hogares en zonas rurales de Argentina asciende a AR\$20 539, a precios de 2013. Suponiendo que el año adicional de escolaridad en zonas rurales tiene una rentabilidad del 9% (un supuesto conservador basado en el informe de Lema y Casellas, 2009), cada generación de beneficiarios del Proyecto obtendría un aumento promedio de AR\$221 (= AR\$20 539*0,10*0,12) al año en comparación con la remuneración laboral que hubiera obtenido esa misma generación en ausencia del Proyecto. Los efectos monetarios para toda la población rural activa derivados del aumento del acceso a la educación secundaria orientada generado por el Proyecto se definen por medio de la siguiente expresión:

$$B_t = Y_t * \hat{\beta} * \Delta S_t * P_t^r$$

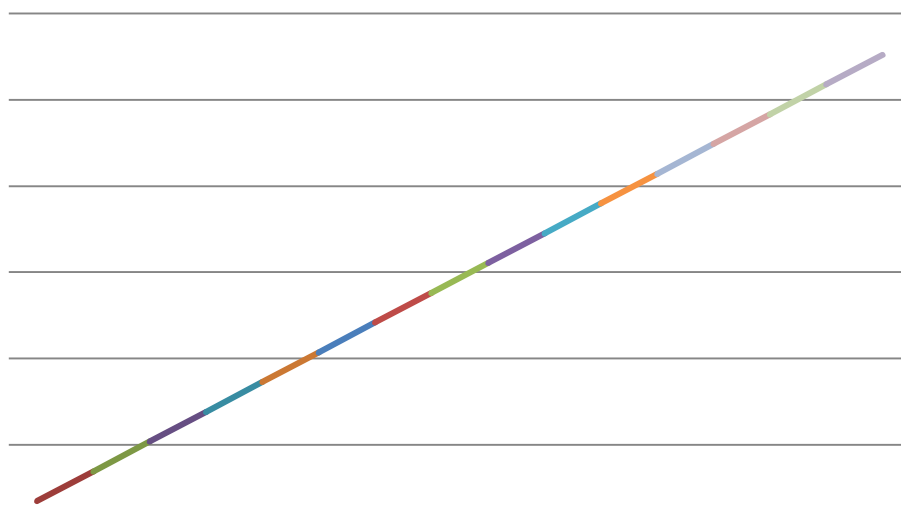
13. donde B_t son los beneficios monetarios del Proyecto en el momento “t”, P_t^r es la población rural activa, Δ es un operador de cambio que capta los efectos del Proyecto como se muestran en el La ecuación de Mincer descrita anteriormente puede ser útil para asignar un valor monetario al aumento en los años de escolaridad generado por el Proyecto. Téngase en cuenta que la rentabilidad de la educación antes mencionada se calcula utilizando observaciones de una muestra representativa de toda la fuerza laboral en las zonas rurales y no solo de las personas que ingresan al mercado laboral (jóvenes). Por lo tanto, el aumento de 0,12 años en la escolaridad entre la primera generación de beneficiarios de 18 años después de la ejecución del Proyecto solo tendría un efecto marginal en los años totales de escolaridad en las zonas rurales. Suponiendo que esta primera generación de beneficiarios ingresara al mercado laboral en 2020, sus años adicionales de escolaridad (0,12) incrementarían los años de escolaridad de la población rural activa en 0,0026 (= 0,12/45) o 1/45 del aumento original, considerando que la fuerza laboral está integrada por individuos de entre 20 y 65 años. A medida que pase el tiempo y más beneficiarios del Proyecto ingresen al mercado laboral, los efectos globales del PROMER II sobre los años de escolaridad en las zonas rurales aumentarán hasta alcanzar 0,04 años adicionales en 2035, como se muestra en el;

Error! La autoreferencia al marcador no es válida.1.

1; $\hat{\beta}$ y S_t . Si se utiliza la expresión y los supuestos anteriores, además de una población rural activa de 3,5 millones, los beneficios monetarios del Proyecto tras la culminación son equivalentes a AR\$16,8 millones (=AR\$20 539*0,09*0,0026*3,5 millones), a los precios de 2013. En síntesis, a medida que aumente el número de beneficiarios que se incorporen al mercado laboral y se eleve la cantidad de años de escolaridad de la mano de obra rural (ΔS_t), los beneficios económicos del Proyecto también se incrementarán, como se muestra en el Gráfico A6.3. Beneficios económicos del PROMER II, AR\$ de 2012

3. La suma de flujos de beneficios económicos generados hasta 2035 equivale AR\$2,3 mil millones o US\$282 millones al tipo de cambio oficial de AR\$8,16 por dólar (19 de julio de 2014).

Gráfico A6.3. Beneficios económicos del PROMER II, AR\$ de 2012



Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de la fórmula para los beneficios monetarios del Proyecto.

Fuente	Meta
300.000.000	300 000 000
250.000.000	250 000 000
200.000.000	200 000 000
150.000.000	150 000 000
100.000.000	100 000 000
50.000.000	50 000 000

Los beneficios del Proyecto van más allá del aumento del acceso al ciclo orientado de la educación secundaria en las zonas rurales, con sus efectos positivos en los años de escolaridad. Las intervenciones respaldadas en el marco del Componente 1 del Proyecto, la estrategia nacional de capacitación y el fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias, tienen por objeto mejorar la calidad de la provisión de servicios. Cada vez se dispone de un mayor número de datos que demuestran que, para cualquier número determinado de años de escolaridad, un aumento de la calidad de la educación mejora la productividad y, consiguientemente, los salarios (Hanushek y Woessmann, 2012). En términos de la ecuación salarial enunciada supra, las mejoras en los servicios de educación se traducirían en un aumento de la rentabilidad de la educación o β , con el resultante incremento de los beneficios monetarios vinculados con el Proyecto. Lo mismo puede decirse de la estrategia de evaluación descrita en el Componente 3, en cuyo marco todos los resultados que se deriven de ella se aprovecharán para mejorar el diseño y la eficacia de las intervenciones que se describen en el Componente 1.

Teniendo esto en cuenta, los beneficios económicos del Proyecto que se muestran en el **Gráfico A6.3. Beneficios económicos del PROMER II, AR\$ de 2012**

3 se sitúan en el límite inferior de la rentabilidad potencial del Proyecto.

Parte II: ¿Resulta adecuado el suministro o el financiamiento a través de canales públicos?

14. Los habitantes de zonas rurales apartadas constituyen tan solo el 8% de la población total de Argentina; no obstante, estos hogares son los más vulnerables y pobres del país. A raíz de la baja densidad demográfica y el aislamiento de los hogares rurales, el sistema educativo no ha logrado proporcionar servicios adecuados para promover la igualdad de oportunidades. Los

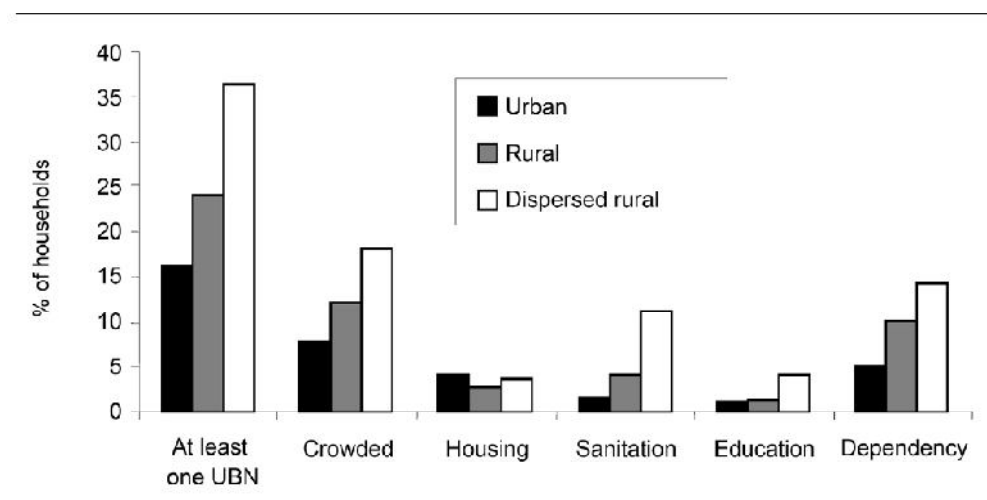
insumos educativos son insuficientes en las zonas rurales, lo que redonda en tasas más bajas de matriculación y peores resultados del aprendizaje. Sin políticas de educación diseñadas adecuadamente y focalizadas de manera explícita en la población de las zonas rurales, estos hogares desfavorecidos quedarían excluidos del proceso de desarrollo, lo que profundizaría la marginación de los grupos vulnerables y exacerbaría las desigualdades.

15. De acuerdo con las estimaciones más recientes del Banco Mundial, alrededor de un tercio de los habitantes de las zonas rurales de Argentina tiene por lo menos una NBI²⁰. El Gráfico A6.4. Indicador de necesidades básicas insatisfechas, por zona geográfica

16. 4 muestra la proporción de hogares que no alcanzan los indicadores de necesidades básicas satisfechas desglosándolos por zonas urbanas, zonas rurales y zonas rurales dispersas o apartadas (la población destinataria del Proyecto). El principal mensaje que se desprende del Gráfico A6.4. Indicador de necesidades básicas insatisfechas, por zona geográfica

17. 4 es muy claro: una proporción significativamente mayor de hogares en zonas rurales no satisfacen sus necesidades básicas y, además, las NBI son mucho más habituales entre los hogares de zonas rurales apartados.

Gráfico A6.4. Indicador de necesidades básicas insatisfechas, por zona geográfica



Fuente: Banco Mundial (2010).

Fuente	Meta
% of households	% de hogares
Urban	Zona urbana
Rural	Zona rural
Dispersed rural	Zona rural dispersa
At least one UBN	Por lo menos una NBI
Crowded	Hacinamiento
Housing	Vivienda

²⁰ “*The Invisible Poor: A Portrait of Rural Poverty in Argentina*” (Los pobres invisibles: Retrato de la pobreza rural en Argentina), Banco Mundial (2010).

Sanitation	Higiene
Education	Educación
Dependency	Dependencia

18. Se observa una marcada diferencia en el número de años de escolaridad de la población activa (teniendo en cuenta los individuos de 21 años a 30 años) en zonas rurales y en zonas urbanas. Básicamente, todos los individuos de 21 años a 30 años en centros urbanos habían terminado la escuela primaria, en comparación con tan solo el 80% en zonas rurales apartadas. Las diferencias en la escolaridad son mucho más notorias cuando se compara la proporción de la población matriculada en la escuela secundaria: la probabilidad de que los habitantes de zonas urbanas estuvieran matriculados en la escuela secundaria era dos veces mayor que la de los individuos en zonas rurales apartadas.

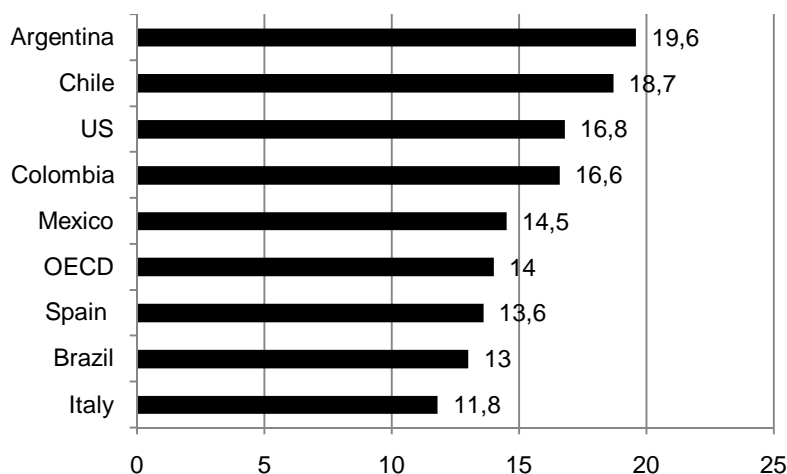
19. Las escuelas rurales no reciben un suministro adecuado de insumos educativos. En la encuesta más reciente del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), de la UNESCO, se señaló que el 48% de las escuelas rurales incluidas en la muestra no tenía acceso a agua potable (en comparación con el 6% en las zonas urbanas); el 41% de las escuelas indicó que el número de baños no era suficiente (22% en el caso de las escuelas urbanas). Por último, el 15% de las escuelas rurales no tenía electricidad, en comparación con tan solo el 2% de las escuelas urbanas incluidas en la muestra. En términos de la enseñanza, los alumnos de zonas rurales tienen menos horas de educación que sus pares de zonas urbanas.

20. La falta de insumos educativos adecuados en las zonas rurales incide en los resultados de aprendizaje. La prueba internacional del SERCE (2008) indica que los alumnos de zonas rurales tienen un desempeño más bajo en comparación con sus pares urbanos. Por ejemplo, la proporción de alumnos de sexto grado con bajo puntaje en matemáticas es aproximadamente el doble de alta en el caso de los alumnos de zonas rurales. En lectura, es alrededor del 50% más alta.

21. De acuerdo con la prueba estandarizada internacional de la OCDE, PISA (2009), Argentina es uno de los países con la variación más alta en los resultados de aprendizaje y donde la mayor proporción de las diferencias entre alumnos en los puntajes de las pruebas obedecen a condiciones socioeconómicas (Gráfico A6.5. Porcentaje de la varianza en los puntajes de lenguaje que obedece a factores socioeconómicos

22. A6.6). Este último resultado parece indicar que el sistema educativo del país no promueve la igualdad de oportunidades.

Gráfico A6.5. Porcentaje de la varianza en los puntajes de lenguaje que obedece a factores socioeconómicos



Fuente: PISA, 2009

Fuente	Meta
Argentina	Argentina
Chile	Chile
US	Estados Unidos
Colombia	Colombia
Mexico	México
OECD	OCDE
Spain	España
Brazil	Brasil
Italy	Italia

23. Habida cuenta de sus condiciones iniciales adversas, su limitado acceso al sistema educativo, las malas condiciones para el aprendizaje y la menor calidad de los servicios de educación que han recibido, los niños de zonas rurales apartadas necesitan intervenciones diseñadas en forma adecuada y con recursos financieros suficientes para que el sector público las implemente. El PROMER II brinda esta posibilidad.

Parte III: ¿Cuál es el valor agregado del Banco Mundial?

24. A fin de contribuir al desarrollo a largo plazo con prosperidad compartida de Argentina, el Banco Mundial garantizará la disponibilidad de los recursos financieros suficientes para cubrir los gastos no recurrentes en las zonas rurales y en las zonas rurales apartadas, donde esos recursos más se necesitan. En el marco del apoyo a la estrategia de capacitación docente, el personal del Banco Mundial podrá contribuir al plan nacional para abordar las cuestiones relativas a la calidad en el país, tal vez más allá de los problemas que se afrontan en las zonas rurales. La contribución al Plan Nacional de Formación Docente consistirá en la difusión de las mejores prácticas internacionales en materia de capacitación de docentes, directores de escuela y supervisores, la organización de talleres y de actividades de colaboración sur-sur. Al elaborar, junto con el MEN, una fórmula explícita para asignar recursos destinados a infraestructura entre

las provincias teniendo en cuenta criterios de equidad y eficiencia, el Banco contribuirá a la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema educativo. Por último, el diseño de las tres evaluaciones de impacto propuestas en las provincias seleccionadas fortalecerá la cultura de adopción de decisiones basadas en datos concluyentes en el ámbito del MEN. El Banco aportará sus conocimientos especializados sobre el diseño, la implementación y el seguimiento de las evaluaciones de impacto, la interpretación de sus resultados y el aprovechamiento de esa información para formular las políticas.