

DOCUMENTO DE INFORMACIÓN SOBRE EL PROYECTO (DIP)
ETAPA DE FORMULACIÓN DE LA IDEA DEL PROYECTO

Informe °PIDC673

Nombre del proyecto:	Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural en Argentina (PROMER II, P133195)
Región:	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
País:	Argentina
Sector(es):	Educación secundaria (20%), educación inicial (20%), sector general de la educación (40%), administración pública-educación (20%)
Instrumento de financiamiento:	Préstamo para una inversión específica
Número de identificación del proyecto:	P133195
Prestatario(s):	Gobierno de Argentina
Organismo de ejecución:	Ministerio de Educación de la Nación
Categoría ambiental:	B (evaluación parcial)
Fecha de preparación del DIP:	19 de noviembre de 2012
Fecha estimada de finalización de la evaluación inicial:	13 de febrero de 2013
Fecha estimada de aprobación en el Directorio Ejecutivo:	15 de noviembre de 2013
Decisión sobre el examen de la idea del Proyecto:	La reunión autorizó que prosiga la preparación.

I. Introducción y contexto

A. Contexto nacional

1. **Durante la pasada década, Argentina ha alcanzado importantes logros en la reducción de la pobreza y en la mejora de las vidas de sus ciudadanos, beneficiándose de entornos externos e internos favorables.** Tras la crisis de 2001, Argentina logró fuertes tasas de crecimiento económico, con un promedio de 7,7% anual durante el período comprendido entre 2003 y 2011. Gracias a un crecimiento económico elevado y a políticas públicas de inclusión social proactivas, el país consiguió reducciones notables de la pobreza y el desempleo. También se alcanzaron logros impresionantes en la reducción de la desigualdad y en el aumento del tamaño relativo de la clase media.

2. **Pese al sustancial progreso en la reducción de la pobreza, sigue habiendo importantes desafíos, en particular en las provincias del norte del país.** Por ejemplo, las nueve provincias de la región septentrional (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy,

Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero) abarcan un tercio del territorio nacional, donde habita el 21% de la población del país, pero únicamente producen el 10% del producto interno bruto (PIB) nacional. Las tasas de pobreza son hasta dos y tres veces superiores a la media nacional en estas provincias, que también presentan déficits en servicios sociales y de infraestructura básica con respecto a los promedios nacionales.

3. **El Gobierno sigue comprometido con el fomento del crecimiento equitativo e incluyente.** Tras su reelección el 23 de octubre de 2011, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner ha fijado como objetivo el crecimiento económico continuado con inclusión social y mayor competitividad. Ante los crecientes desafíos que plantea el entorno económico, la dificultad no está solo en mantener las políticas sociales consolidadas en los últimos años, sino en crear también el espacio necesario para hacerlas avanzar a la siguiente fase: garantizar que las familias que han eludido la pobreza puedan mantener mejores condiciones de vida y generar mejores oportunidades para sus hijos. Ello exigirá un crecimiento sostenido y una atención continua sobre el despliegue eficiente de los recursos públicos, aprovechando la experiencia de programas emblemáticos.

B. Contexto sectorial e institucional

4. **Argentina sigue siendo líder regional en cobertura educativa y nivel académico.** Las tasas de cobertura son las más altas de la región (junto con Chile y Uruguay). En concreto, la cobertura en la educación inicial para los niños y niñas de 5 años y la educación primaria es prácticamente universal. Aunque la cobertura en la enseñanza secundaria superior desciende al 91%, sigue siendo mucho más elevada que el promedio regional y presenta una tendencia positiva a largo plazo.

5. **Sin embargo, sigue habiendo importantes desafíos con respecto a la equidad y la calidad del sistema educativo.** El sistema educativo todavía no se ha convertido en instrumento para el logro de la igualdad de oportunidades mediante la provisión de servicios adecuados, entre ellos, la educación inicial y la secundaria, a los grupos más vulnerables (que son quienes más los necesitan) de las áreas pobres urbanas y rurales. Los resultados de Argentina en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), prueba estandarizada internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, muestran una tendencia negativa en los resultados académicos entre los años 2000 y 2006, con una leve recuperación en 2009. Lo que quizás constituya un desafío mayor es que Argentina presenta la mayor variación en resultados académicos entre estudiantes entre todos los países que participaron en el PISA de 2010.

6. **La participación en la educación inicial entre los alumnos de 4 años, la cobertura de la educación secundaria y las principales tasas de eficiencia (repetición, abandono) son todas inferiores en las áreas rurales.** El promedio nacional de matriculación del 77% de alumnos de 4 años oculta importantes diferencias entre los medios urbano y rural, ámbito este último donde se calcula que la cobertura es inferior al 60%. De modo similar, en la educación primaria, mientras que la tasa nacional de repetición es de alrededor del 11%, en las áreas rurales está próxima al 17%. En la cobertura de la enseñanza secundaria también existe una gran diferencia, pues la tasa en el medio urbano se sitúa en torno al 81%, frente al 50% de las áreas rurales. Las dos limitaciones principales al acceso son una provisión insuficiente y el fracaso

escolar: una repetición elevada, que conduce a un abandono elevado. Parte de la población rural la componen pueblos indígenas que viven en comunidades pequeñas y aisladas y cuyos ingresos están por debajo de la línea de la pobreza, lo que agrava las dificultades de proveer servicios educativos. El despliegue de aulas para niños y niñas de 4 años ha dado prioridad hasta ahora a las áreas urbanas, dejando a las rurales con una cobertura reducida. Los largos desplazamientos que deben realizar los alumnos y una formación profesional que con frecuencia no es pertinente al mercado laboral son también causas subyacentes a las bajas tasas de cobertura de la educación secundaria en las áreas rurales.

7. **En los últimos años, la disponibilidad de recursos en el sector de la educación se había ampliado a un ritmo sin precedentes.** Entre los años 2003 y 2011, la nueva Ley de Financiamiento Educativo (2006) supuso un incremento presupuestario desde el 3,5% hasta el 6,4% del PIB. Este incremento, sumado a la rápida expansión de la economía, hizo de la inversión por estudiante en Argentina la mayor en América Latina en 2010.

8. **Un sistema educativo con tasas de cobertura y disponibilidad de recursos tan elevadas como las de Argentina debería concentrarse en la mejora de la calidad de la educación. Es decir, en promover los resultados académicos de los estudiantes en todo el sistema.** Hay varios elementos que contribuirían a crear un sistema educativo de alta calidad, y Argentina se encuentra en buenas condiciones para conseguirlos: i) consolidar la estructura de gobierno del sistema educativo; ii) fortalecer los sistemas de seguimiento (por ejemplo, el absentismo del personal docente, la asistencia, la repetición, etc.) y de evaluación (por ejemplo, pruebas estandarizadas comparables en el tiempo), y iii) mejorar los métodos de capacitación y las prácticas académicas.

9. **En Argentina, la educación es responsabilidad compartida de los Gobiernos nacional y provinciales.** La Ley de Educación Nacional de 2006 establece las responsabilidades de los ministerios provinciales de Educación y del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), y sienta las bases para la consolidación de la estructura de gobierno del sistema. Las provincias son responsables de la provisión de todos los servicios educativos, salvo la educación superior. El MEN es responsable del financiamiento de la educación superior y de proporcionar a las provincias la asistencia económica y técnica necesaria para la mejora de la calidad del sistema. Dado que la mayor parte de los presupuestos de educación se asigna a salarios, la capacidad de los ministerios provinciales de Educación para implementar intervenciones destinadas al incremento de la calidad de la educación es escasa o nula. En cambio, el MEN dispone de flexibilidad en el uso de su presupuesto y de un marco jurídico adecuado para destinar recursos a las provincias sobre la base de consideraciones de equidad (ampliación del acceso entre los más pobres) y eficiencia (mejora de los resultados académicos). Al igual que muchos sistemas educativos, el despliegue de estos recursos en las provincias en el contexto de un marco equitativo y eficiente que proporcione los incentivos necesarios para lograr más y mejores resultados constituye el núcleo del desafío de la gestión educativa en Argentina.

10. **El financiamiento de la educación es también una responsabilidad compartida entre los Gobiernos nacional y provinciales.** Del presupuesto total de aproximadamente US\$18 000 millones destinados a la educación pública en 2011, los ministerios de Educación provinciales ejecutaron el 70%, mientras que el resto fue desembolsado por el MEN. Del total

desembolsado por los ministerios provinciales, el 95% se asigna a salarios, incluidos salarios del personal docente y costos administrativos, lo que deja un 5% de gasto discrecional para abordar las cuestiones relacionadas con el acceso y la calidad. En el caso del presupuesto del MEN (US\$5400 millones), aproximadamente el 60% (US\$3200 millones) se destina a las universidades y el 13% (US\$702 millones) se transfiere a las provincias para complementar los salarios del personal docente, mientras que el resto (US\$1400 millones) se invierte en infraestructuras, equipamiento y políticas educativas prioritarias.

11. **Las prioridades del MEN están claramente definidas en el Plan de Desarrollo 2011-16**, que, en términos generales, sigue dos líneas de actuación: i) mejorar la calidad de los servicios educativos y ii) universalizar los servicios educativos, con especial énfasis en la inclusión de los grupos marginados. Esta estrategia de educación nacional es el marco en el que se han diseñado las intervenciones del PROMER II, con lo que se garantiza, así, que el proyecto esté plenamente en consonancia con los objetivos de la Nación.

12. **Desde 2005, el Banco Mundial ha prestado apoyo al Gobierno de Argentina en la implementación de su política de educación rural mediante el primer Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER I, P070963, préstamo 7353-AR).** El PROMER ha ayudado al Gobierno de Argentina a lograr diversos resultados en el sector de la educación (véase el cuadro 1). Además, el Proyecto ha respaldado el avance del programa educativo rural mediante la inclusión del capítulo X en la Ley de Educación Nacional, destinado a garantizar el cumplimiento de la educación universal a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales. El Banco Mundial también ha respaldado el fortalecimiento del sistema educativo provincial mediante operaciones subnacionales multisectoriales de enfoque sectorial amplio (San Juan y Salta¹) y un programa analítico centrado en el estímulo de debates sobre políticas basadas en resultados comprobados, así como en la provisión de asistencia técnica sobre cuestiones políticas específicas con una selección de Gobiernos subnacionales.

Cuadro 1. Resultados del PROMER I (hasta 2011)

Indicador	Referencia (2004)	Actual (2011)	Objetivo final (diciembre de 2013)
<i>Indicadores de los objetivos de desarrollo del proyecto</i>			
Número de convenios bilaterales entre los Gobiernos nacional y provinciales satisfactoriamente ejecutados	0	Objetivo conseguido	Disponer de convenios con 23 provincias
Planes anuales para la recopilación, el análisis, la difusión y la utilización de estadísticas académicas satisfactoriamente ejecutados	No existe ningún sistema	Sistema actualizado con datos de 2010	Planes anuales satisfactoriamente ejecutados
Reducción a la mitad del número de niños y niñas de 6 años en primer grado que no asistieron a la educación inicial en áreas rurales en Argentina	15 681	6265	7921
Incremento del acceso de estudiantes que pasan de sexto a séptimo grado de escolarización en áreas rurales en Argentina	91,60%	89,10%	93,00%
Número de escuelas rurales con al menos un docente graduado en la diplomatura en Matemáticas y Lengua Española	0	1000	3000
Incremento del acceso de estudiantes que pasan de séptimo a	77,80%	83,70%	85,00%

¹ La preparación del Proyecto de Salta ha quedado en suspenso a petición del Gobierno de Argentina.

octavo grado de escolarización en áreas rurales			
Mejora de las tasas de promoción en los grados 1 a 6 en áreas rurales	85,30%	89,80%	91,00%

C. Relación con la estrategia de asistencia al país

13. **El Proyecto propuesto está en consonancia con la estrategia de alianza con el país vigente y, específicamente, con lo establecido en el pilar de la inclusión social.** La operación propuesta contribuiría a las áreas de mejora de los servicios sociales básicos, de reducción de la desigualdad de oportunidades y de aumento de la acumulación de capital humano, particularmente en las áreas rurales y marginadas de Argentina. La operación propuesta revestirá aún más importancia en la futura estrategia de alianza con el país, en la que se espera que la inclusión social ocupe un lugar incluso más destacado.

II. Objetivos de desarrollo del proyecto/resultados propuestos

A. Objetivos de desarrollo propuestos

14. El objetivo de desarrollo del Proyecto propuesto consiste en incrementar el acceso en las áreas rurales a la educación inicial y secundaria, mejorar la calidad de la enseñanza y fortalecer la administración general del sistema. Los principales beneficiarios serían estudiantes residentes en áreas rurales y marginadas. También se beneficiarían docentes, directores y familias, así como los ministerios nacional y provinciales, gracias a una capacidad de gestión fortalecida en sus respectivas funciones para la prestación de servicios de educación de calidad.

B. Principales resultados

15. Los objetivos de desarrollo del Proyecto propuestos se medirían mediante los siguientes tipos de indicadores:

- i. **Acceso:** proporción de alumnos matriculados en áreas rurales en educación inicial o secundaria.
- ii. **Calidad:** reducción de la tasa de repetición en los primeros grados.
- iii. **Administración:** ejecución de contratos de desempeño entre el MEN y los ministerios provinciales.

III. Descripción preliminar

16. *Idea del Proyecto:* El Proyecto propuesto serviría de apoyo al Gobierno de Argentina en la implementación de una selección de políticas educativas prioritarias en áreas rurales y otras zonas desfavorecidas con núcleos de población a los que resulta más difícil llegar. El Proyecto representa un paso evolutivo, conformado a partir de las experiencias de éxito y las enseñanzas extraídas de las dificultades, las limitaciones y las oportunidades derivadas de la implementación del PROMER I, además de los conocimientos recopilados en otras fuentes.

17. *Instrumento propuesto:* El instrumento de financiamiento propuesto sería un préstamo para una inversión específica, por un monto de US\$250,5 millones. Partiendo de la operación previa, el préstamo representaría una importante contribución al financiamiento rural general del

Gobierno de Argentina (aproximadamente US\$385,1 millones). El resultado de los análisis preliminares ha sido una estructura de proyecto que consta de tres componentes.

18. Para el componente 1, el de mayor magnitud, se consideran dos modalidades operativas. En virtud de la primera, se trataría de un componente basado en los resultados, cuyos desembolsos se realizarían conforme a indicadores vinculados con los desembolsos, que serían objetivos predefinidos de progreso en la ejecución y el desempeño acordados con el Gobierno y relacionados con los cinco programas prioritarios indicados. En este caso, los objetivos estarían reflejados en convenios bilaterales firmados entre los ministerios nacional y provinciales. Los desembolsos estarían estructurados en torno a la consecución de los objetivos, y reembolsarían un programa acordado de gastos admisibles (gastos ordinarios y de inversión). Conforme a la segunda modalidad, el desembolso se efectuaría en forma de préstamo tradicional para una inversión específica, y mediante la matriz de resultados se vigilaría de manera similar la ejecución satisfactoria de los programas prioritarios en las áreas rurales/específicas del Proyecto.

19. En ambas modalidades, los desembolsos de los componentes 2 y 3 se efectuarían conforme a métodos tradicionales, y con ellos se cubriría el financiamiento de bienes y servicios de consultoría y de otra índole relacionados con el cumplimiento de la cooperación técnica precisa para cada área de políticas prioritarias.

Componente 1: Universalización de políticas educativas

20. Este componente serviría de apoyo al Gobierno de Argentina en la universalización de sus políticas educativas prioritarias dirigidas a las poblaciones a las que más difícil resulta llegar. Las políticas prioritarias que se han determinado de forma preliminar son:

i) Ampliación de la educación inicial entre niños y niñas de 4 años

- Las actividades podrían incluir la construcción, la provisión de equipamiento, los salarios del personal docente, la capacitación de dicho personal, el desarrollo de materiales pedagógicos, el desarrollo de mecanismos de garantía de la calidad, etc.

ii) Ampliación de la jornada escolar

- Las actividades podrían incluir los salarios del personal docente, el desarrollo de materiales pedagógicos y otras actividades para la salvaguarda del entorno sociocultural específico de las escuelas rurales.

iii) Ampliación de la educación secundaria

- Las actividades podrían incluir la construcción de aulas, el desarrollo de modelos alternativos de prestación de servicios, el transporte, los salarios del personal docente (u otras formas de compensación), etc.

iv) Ampliación de soluciones creativas de orden pedagógico e institucional

- Las actividades podrían incluir el desarrollo de materiales pedagógicos, la capacitación del personal docente de educación inicial y secundaria, nuevos enfoques para brindar apoyo a los alumnos adultos y con dificultades, etc.

v) Vinculación del plan de estudios con el entorno cultural y productivo

- Las actividades podrían incluir becas escolares, provisión de equipamiento, asistencia técnica, etc.

Componente 2: Cooperación técnica para el respaldo de la universalización de políticas educativas

21. Este componente aportaría cooperación técnica oportuna a los ministerios de Educación nacional y provinciales para el respaldo a la ejecución y el desarrollo técnico de la universalización de las políticas, específicamente en lo referido a la cuestión de llegar a las áreas rurales. Para cada una de las áreas políticas seleccionadas y sus objetivos conexos, la asistencia técnica respaldaría los procesos de la capacitación del personal docente, el desarrollo de los materiales, los métodos de evaluación y de garantía de la calidad y demás actividades necesarias. Las áreas de asistencia técnica se seleccionarían conforme a las actividades necesarias para alcanzar los indicadores vinculados con los desembolsos, así como para la resolución de situaciones de estancamiento vinculadas a las cinco políticas prioritarias.

Componente 3: Administración, seguimiento y evaluación del sistema educativo

22. Este componente respaldaría la gestión, el seguimiento y la evaluación del Proyecto. Al igual que en la primera fase del PROMER, la gestión del Proyecto supone: i) la coordinación técnica en el MEN entre departamentos técnicos; ii) la planificación, el seguimiento y la evaluación de las actividades provinciales, y iii) el seguimiento fiduciario de todas las actividades del proyecto, incluidas la gestión financiera, las adquisiciones y todos los aspectos jurídicos. En estrecha colaboración con la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, el equipo de gestión del proyecto se encargaría del seguimiento y la evaluación de las actividades del proyecto, como la realización de tres o cuatro estudios específicos que ayudarán a garantizar la futura formulación empírica de políticas, uno de los cuales podría ser una evaluación de los efectos de uno de los programas del Gobierno.

IV. Políticas de salvaguarda que podrían resultar aplicables

Políticas de salvaguarda que se deben aplicar	Sí	No	Por determinar
Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01)	X		
Hábitats Naturales (OP/BP 4.04)			X
Bosques (OP/BP 4.36)		X	
Control de Plagas (PO 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 Aguas Internacionales (OP/BP 7.50)		X	
Proyectos en Zonas en Disputa (OP/BP 7.60)		X	

V. Financiamiento propuesto

Fuente de financiamiento	Monto
Prestatario	0,00
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	250,50
Total	250,50

VI. Personas de contacto

Banco Mundial

Contacto: Peter Anthony Holland
Título Especialista Superior en Educación
Teléfono: 473-8095
Correo electrónico: pholland@worldbank.org

Prestatario/cliente/receptor

Nombre: Gobierno de Argentina
Contacto:
Título
Teléfono:
Correo electrónico:

Organismos de ejecución

Contacto: Lic. Alejandro Penillas
Título Director General, Unidad de Financiamiento Internacional
Teléfono: 4959-2320
Correo electrónico: apenillas@me.gov.ar

VII. Para más información puede ponerse en contacto con:

The InfoShop
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Teléfono: (202) 458-4500
Fax: (202) 522-1500
Sitio web: <http://www.worldbank.org/infoshop>