DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PARAGUAY

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR

(PR-0124)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gustavo Cuadra (RE1/SO1) Jefe de Equipo; Carlos Herrán (RE1/SO1); María Teresa Traverso (RE1/SO1); Carlo Arze (COF/CPR); María Cristina Landazuri-Levey (LEG); Blanca Hermosilla (Consultora); Darwin Caraballo (Consultor) y Claudia Pévere (RE1/SO1).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I. MARCO DE REFERENCIA 1

A. Situación contextual 1
B. La primera infancia. Principales problemas. 1
C. Situación de la educación inicial y preescolar 2
D. Principales problemas y desafíos 4
E. Logros y lecciones aprendidas de operaciones anteriores. 6
F. Estrategia del Banco en el sector y experiencia en el país 7
G. Conceptualización de la operación 8
H. Relación del Programa con las Metas del Milenio. 9
I. Articulación con otros donantes 9

II. EL PROGRAMA 10

A. Objetivos 10
B. Estrategia de expansión del Programa 10
C. Estructura y descripción 11
1. Componente 1: Formulación de políticas y el fortalecimiento institucional del MEC 12
2. Componente 2: Formación y capacitación de recursos humanos 14
3. Componente 3: Mejoramiento de la oferta educativa en la educación preescolar 15
4. Componente 4: Atención no formal a la Primera Infancia 18
D. Costo y financiamiento 19

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 21

A. Prestatario y organismo ejecutor del Programa 21
B. Estrategia de ejecución del Programa 21
C. Esquema de ejecución del Programa 23
D. Reglamento Operativo 26
E. Adquisición de bienes y servicios 27
F. Período de ejecución y calendario de desembolsos 28
G. Auditoría 28
H. Seguimiento y evaluación 29
1. Seguimiento 29
2. Evaluación 29

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS 31

A. Viabilidad institucional 31
B. Viabilidad socioeconómica 32
C. Viabilidad ambiental y social 34
1. Impacto social 34
2. Impacto ambiental 35
3. Equidad de género 35
D. Beneficios 36
E. Riesgos 37

ANEXOS

ANEXO II-I Marco Lógico

ANEXO III-I Plan de Adquisiciones

APÉNDICES

Proyecto de Resolución

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos de Paraguay se encuentran disponibles en el Internet en la siguiente dirección:

Inglés:
www.iadb.org/int/sta/english/staweb

Español:
www.iadb.org/int/sta/spanish/staweb

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACEs	Asociación de Cooperación Escolar
AMAR	Asistencia Integral a Menores en situación de Alto Riesgo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEBINFA	Centro de Bienestar de la Infancia y Familia
CESI	Comité de Medio Ambiente e Impacto Social
CO	Capital Ordinario
CONADIPI	Coordinación Nacional de Programas para el Desarrollo de la Primera Infancia
CRA	Centro de Recursos para el Aprendizaje
DEI	Dirección de Educación Inicial
DEEB	Dirección de Educación Escolar Básica
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DPEI	Dirección de Planeamiento, Estadísticas e Información
EEB	Educación Escolar Básica
EIH	Encuesta Integrada de Hogares
EIP	Educación Inicial y Preescolar
ESS	Estrategia Ambiental y Social
IFDs	Institutos de Formación Docente
FAPEP	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos
MDMS	Metas del Milenio
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MSP	Ministerio de Salud Pública
NBI	Necesidad Básica Insatisfecha
OEA	Organización de Estados Americanos
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
POA	Plan Operativo Anual
PTI	Poverty Targeted Investment
RO	Reglamento Operativo
SNEPE	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UDES	Unidades Departamentales de Estadísticas
UNICEF	Programa de las Naciones Unidas para la Infancia

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
ITS/ITC

PARAGUAY

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 30 DE ABRIL DEL 2003

	US$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	**1,792,244**	
DESEMBOLSADO	1,396,853	77.93 %
POR DESEMBOLSAR	395,390	22.06 %
CANCELADO	91,697	5.11 %
AMORTIZADO	490,061	27.34 %
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1,202,120	67.07 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	578,009	32.25 %
OTROS FONDOS	12,114	0.67 %
SALDO DE LA DEUDA	**906,793**	
CAPITAL ORDINARIO	566,382	62.45 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	340,217	37.51 %
OTROS FONDOS	194	0.02 %
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	240,688	13.42 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	66,653	3.71 %
ENERGÍA	323,801	18.06 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	444,425	24.79 %
EDUCACIÓN	166,881	9.31 %
SALUD Y SANEAMIENTO	220,893	12.32 %
MEDIO AMBIENTE	8,162	0.45 %
DESARROLLO URBANO	77,266	4.31 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	113,242	6.31 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	119,315	6.65 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.00 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	10,916	0.60 %

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

IDB

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

Paraguay

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US$ Millones	Obs
PR0132	Catastro Registral	9.0	APROBADO
PR0124	Educación Inicial y Preescolar	23.4	
PR0137	Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero	50.0	
PR0145	Préstamo CT Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero	4.5	
	Total - A : 4 Proyectos	**86.9**	
PR0146	Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicial	10.0	
PR0147	Programa de Protección Social de Paraguay	50.0	
	Total - B : 2 Proyectos	**60.0**	
	TOTAL 2003 : 6 Proyectos	**146.9**	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US$ Millones	Obs
PR0129	Modernización de la Administración Pública	20.0	
PR0138	Apoyo a la Reforma de la Seguridad Social	20.0	
PR0123	Escudo Epidemiológico Paraguayo	40.0	
PR0143	Prog. Desarrollo Franja Costera de Asunción	55.0	
PR0127	Global Crédito Mediana, Peq. y Microempresa	25.0	
PR0126	Programa de Ciencia y Tecnología	7.0	
	Total - A : 6 Proyectos	**167.0**	
PR0120	Programa Servicios de Sanidad y Calidad Agrop.	29.0	
PR0131	Fortalecimiento Departamental y Municip. Descentralez.	15.0	
PR0139	Diversificación Export. y Promociones de Inversión	10.0	
PR0140	Programa de Seguridad Ciudadana	15.0	
PR0141	Reparación y Modernización del Aeropuerto	20.0	
	Total - B : 5 Proyectos	**89.0**	
	TOTAL - 2004 : 11 Proyectos	**256.0**	
	Total Sector Privado 2003 - 2004	**0.0**	
	Total Programa Regular 2003 - 2004	**402.9**	

*** Proyectos del Sector Privado**

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
ITS/ITC

PARAGUAY

CARTERA EN EJECUCIÓN

AL 30 DE ABRIL DEL 2003

(Miles de US$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
PROGRAMA REGULAR				
Antes de 1997	5	175,045	111,343	63.61 %
1997 - 1998	6	114,110	61,983	54.32 %
1999 - 2000	7	240,200	23,470	9.77 %
2001 - 2002	3	50,400	162	0.32 %
2003	1	9,000	0	0.00 %
TOTAL	22	$588,755	$196,958	33.45 %

* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR

(PR-0124)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario y garante:	República del Paraguay		
Agencia ejecutora:	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)		
Monto y fuente:	BID: (CO)	US$	23.400.000
	Local:	US$	2.580.000
	Total:	US$	25.980.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	25	Años
	Período de Gracia:	5	Años
	Desembolso:	5	Años (min 3)
	Tasa de Interés:		Variable
	Inspección y vigilancia:	1.0	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	Canasta de Monedas	

Objetivos: El Programa busca mejorar la educación integral de los niños y niñas menores de seis años, ampliando su cobertura con criterios de calidad y equidad, fortaleciendo la gestión institucional y la participación de la familia y la comunidad. Para cumplir con este objetivo, el Programa incorporará de manera transversal en sus distintas líneas de acción y, en especial, en el diseño de los delineamientos curriculares para la educación inicial y preescolar, el enfoque de género, la diversidad sociolingüística cultural y las necesidades educativas especiales.

Los objetivos específicos son: (i) lograr la universalización de la cobertura bruta en la educación preescolar, para niños y niñas de cinco años de edad; (ii) mejorar la formación de recursos humanos del nivel inicial y preescolar; (iii) mejorar la calidad de la atención para niños y niñas de cero a cuatro años; (iv) actualizar y adecuar la normativa y el currículo de la educación inicial y preescolar; y (v) fortalecer la función educadora de la familia y la comunidad en el desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años.

Descripción: Componente 1: Formulación de políticas y el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (US$1,9 millones). El objetivo de este componente es apoyar la elaboración de políticas para la educación inicial y preescolar y desarrollar un sistema de información y comunicación social

teniendo como referencia el sistema de promoción y protección de la niñez y adolescencia. Está organizado en tres subcomponentes: (i) Marco normativo-institucional de la educación inicial y preescolar; (ii) Sistema de información e investigación; y (iii) Comunicación y movilización social. Principalmente se realizarán inversiones en estudios e investigaciones para la definición de un nuevo marco regulatorio y curricular para toda la educación inicial y preescolar; talleres y seminarios de difusión y discusión de estas nuevas normativas; la generación de un nuevo sistema de información con indicadores propios de estos niveles de enseñanza y el desarrollo de una estrategia comunicacional que promueva la Primera Infancia y la universalización del preescolar.

Componente 2: Formación y capacitación de recursos humanos (US$2,7 millones). Una de las condiciones básicas para aumentar cobertura con calidad es la formación de recursos humanos idóneos en el nivel inicial y preescolar. El objetivo de este componente es mejorar la calidad de la formación de los docentes del nivel de educación inicial y preescolar. Para ello se han definido dos subcomponentes: (i) formación inicial de docentes; y (ii) formación docente en servicio. Las principales inversiones a financiar son el desarrollo de programas de profesionalización de docentes; capacitación de formadores de formadores; capacitación de la Red de técnicos de educación inicial, supervisores, directivos y profesores; el desarrollo de seminarios, talleres, pasantías nacionales e internacionales, entre otros.

Componente 3: Mejoramiento de la oferta educativa en la educación preescolar (US$16,7 millones). Los objetivos del componente son universalizar la cobertura de la educación preescolar garantizando una oferta equitativa y de calidad. Para ello se pretende implantar un modelo pedagógico en todas las aulas que imparten la educación preescolar y que consiste en los siguientes estándares de calidad: (a) profesores titulados y capacitados en el trabajo con padres; (b) infraestructura y equipamiento adecuado; (c) niños y niñas como participantes activos en sus aprendizajes, desarrollando aprendizajes significativos y pertinentes a su entorno social y cultural; (d) trabajo cooperativo y metodologías activas; (e) materiales educativos que promuevan el aprendizaje autónomo; (f) curriculum contextualizado que considere los ritmos propios del aprendizaje infantil; y (g) padres y madres incorporados al proceso educativo. Contendrá cinco subcomponentes: (i) infraestructura y equipamiento para el preescolar; (ii) desarrollo de innovaciones educativas; (iii) dotación de recursos para el aprendizaje; (iv) fortalecimiento de la relación familia-escuela; y (v) evaluación de la calidad educativa del preescolar. Se financiarán proyectos de aulas elaborados por los profesores; la construcción de aproximadamente 1000 espacios

educativos a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs); el equipamiento y mobiliario escolar; la dotación de materiales educativos; talleres de capacitación con padres y madres y la evaluación de la efectividad del modelo de preescolar implantado.

Componente 4: Atención no formal a la Primera Infancia (US$1,0 millón). Su objetivo estará orientado a impulsar la implementación de una política pública orientada al desarrollo de la Primera Infancia[1] a través de la diversificación y validación de modelos integrales no formales de atención a niños y niñas menores de cinco años. Para ello se fortalecerán las capacidades técnicas de la Secretaría Nacional de Niñez y la Adolescencia (SNNA) quienes serán los responsables técnicos de promover un conjunto de iniciativas destinadas a mejorar la actual oferta de proyectos existentes en el ámbito de la educación inicial no formal y/o de fomentar el desarrollo de nuevas propuestas para el desarrollo de nuevas modalidades de atención no formal a la Primera Infancia. Para ello se desarrollarán dos subcomponentes: (i) promoción de una política orientada al desarrollo de la Primera Infancia; y (ii) ejecución de proyectos de modelos no formales de atención integral a la Primera Infancia a través de un Fondo Concursable.

Estrategia del Banco en el país y sector:

La estrategia definida por el Banco para apoyar al Paraguay, enfatiza las siguientes áreas de trabajo: (i) competitividad para asegurar una efectiva participación del Paraguay en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); (ii) modernización del Estado para fortalecer la gobernabilidad, mejorar su eficiencia en la provisión de servicios sociales básicos y desarrollar su capacidad institucional; (iii) desarrollo del sector rural, con un enfoque multisectorial integrado que permita el desarrollo sostenible en el ámbito rural y el combate constante a la reducción de pobreza; y (iv) reforma de los sectores sociales para contribuir al desarrollo del capital humano de la población nacional. Específicamente el sector educación se propone: (i) continuar apoyando el proceso de reforma educativa, profundizando el proceso con acciones orientadas a trasladar el foco de las reformas desde el MEC a la escuela, y pasar de intervenciones centradas en proveer insumos hacia otras que se concentren en los procesos y resultados; (ii) contribuir a la reducción de las tasas de deserción y repitencia escolar; (iii) apoyar las acciones de descentralización de las responsabilidades educativas en favor de las comunidades (escuela y cooperadoras escolares) y municipios; (iv) fortalecer la educación inicial y preescolar; y (v) fomentar la participación del sector privado, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y organizaciones comunitarias en el proceso educativo. El Programa

[1] Se entiende por primera Infancia al grupo etárea comprendido entre cero y seis años.

propuesto es consistente con todos los puntos de la estrategia ya que permitirá profundizar la reforma educativa y con ello atender el desarrollo integral de la niñez en forma más temprana.

Coordinación con otros organismos de desarrollo

La Dirección de Educación Inicial (DEI) del MEC en los últimos años ha tenido experiencias de trabajo articulado con otras instituciones (Plan Internacional, Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de Estados Americanos (OEA), Asistencia Integral a Menores en situación de Alto Riesgo (AMAR)) para fortalecer el nivel. Estas acciones conjuntas se centraron en capacitación a docentes y madres sobre estimulación temprana y articulación escuela-comunidad; organización de Comités de Trabajo; construcción de aulas y espacios higiénicos, equipamiento básico, dotación de materiales didácticos; capacitación a monitores de los Mita Rógas[2], entre otros. El ejecutor prevé continuar coordinando este tipo de actividades con estos organismos para así aumentar el impacto de las acciones del Programa en la educación inicial y preescolar (ver párrafo 1.26).

Revisión social y ambiental:

Se espera tener algunos impactos ambientales y sanitarios positivos al mejorar las condiciones del espacio físico en las escuelas que requieran ampliar su oferta educativa al nivel de preescolar y/o hacer reparaciones menores a través de un plan de mantenimiento. El equipo ha verificado que las normas y estándares vigentes del Manual de Mantenimiento de Edificios Escolares se están aplicando razonablemente en la actualidad. El Programa incluirá, cuando sea relevante y pertinente, los temas de bilingüismo y diversidad étnica en la reforma del currículo, elaboración de material educativo y capacitación de maestros (ver párrafos 4.12 y 4.13)

Beneficios

El Programa contribuirá a diseñar una reforma integral de la educación inicial y preescolar, a través de la implantación de un conjunto de políticas y estrategias en beneficio principalmente de la primera infancia en riesgo social y educativo, contribuyendo en el tiempo a la reducción de la pobreza en el país. El desarrollo de las distintas acciones del Programa estimulará el desarrollo de nuevos mecanismos que incentivarán la participación de los docentes, de la familia y de los miembros de la comunidad en los proyectos que se ejecuten, lo cual implicará un nuevo tipo de relación entre el MEC y la SNNA. Esta propuesta, al compenetrarse con la actual Reforma Educativa que se está ejecutando en Paraguay, contribuirá a profundizarla, procediendo a una valorización de la educación inicial, reducir las tasas de

[2] El Programa "Mita Roga" incluye dos alternativas: (i) los Hogares Comunitarios Mita Roga, destinados a los niños/as de cero a dos años, a cargo de una madre comunitaria y un ayudante; y (ii) los Centros Comunitarios Mita Roga, para niños/as de tres a cinco años, que pueden estar a cargo de miembros de la comunidad, sean padres, jóvenes estudiantes, adultos voluntarios, pudiendo fijar de manera flexible la periodicidad y el horario de servicio. En alguno de ellos los Institutos de Formación Docente (IFD) realizan sus prácticas docentes.

repitencias en el primer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB), mejorar la eficiencia interna de la educación primaria y con ello cumplir con las Metas del Milenio (MDMS) y en consecuencia reducir los costos para el sistema educativo.

También el Programa contribuirá a universalizar un tipo de educación preescolar que propicie aprendizajes de calidad en las niñas y niños, que sean pertinentes y que consideren las diversidades étnicas, lingüísticas y de género, así como las necesidades educativas especiales, junto a otros aspectos culturales significativos de ellos, sus familias y comunidades. Complementariamente, esta universalización con calidad permitirá facilitar la transición de estos niños a la EEB, desarrollando las habilidades y actitudes necesarias e implementando los procesos de enseñanza y aprendizaje que se requieren para facilitar la articulación entre ambos niveles. A su vez, la incorporación activa de los padres, a través de las ACEs, permitirá potenciar la participación permanente de la familia en la escuela en función de la realización de una labor educativa conjunta, complementaria y congruente, que optimice el crecimiento, desarrollo y aprendizaje en niños y niñas.

Desde la perspectiva institucional, el Programa contribuirá a estimular y consolidar la participación de otras instituciones públicas y privadas (ONGs) en la generación, implementación y evaluación de nuevas modalidades de atención no formal de la educación inicial. Dado que el MEC no tiene la capacidad operativa para abordar integralmente este nivel educativo, estas instituciones son imprescindibles en el desarrollo de este nivel educativo no formal, bajo la conducción técnica y operativa de la SNNA, organismo público responsable por el cumplimiento de las políticas elaboradas por el Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez.

Riesgos: El inicio de la ejecución del Programa podría verse alterado con la llegada de nuevas autoridades al MEC producto de la asunción de un nuevo gobierno próximamente. Esto podría implicar cambios en el equipo local que le ha correspondido actuar de contraparte durante la etapa de diseño de esta operación. Para mitigar este riesgo, los actuales equipos técnicos, con apoyo del Banco, han iniciado una amplia estrategia de difusión del Programa que comunique sus objetivos y metas a las actuales autoridades electas y resalte la importancia de invertir en la Primera Infancia. Sin embargo, ante la eventualidad de cambios mayores en los equipos responsables entre la preparación y la puesta en marcha de la ejecución del Programa, se contempla la realización de un taller de arranque y posteriores misiones de administración, a fin de lograr la apropiación del proyecto y hacer un seguimiento estrecho que

favorezca su adecuada ejecución.

Se ha estimado que para el logro de los objetivos planteados de universalización de la educación preescolar en términos de cobertura bruta se requiere una inversión en mejoramiento de los espacios disponibles en aproximadamente 1000 nuevos espacios educativos. En este sentido preocupa la capacidad de ejecución que deberá tener la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) para cumplir con las metas anuales del Programa que supone un promedio de construcción de aproximadamente 300 aulas anuales en un total de 700 instituciones a lo largo de todo el Programa. Para mitigar esta situación la Dirección de Construcciones asumirá íntegramente el relevamiento de la planta física de las instituciones que se verán beneficiadas, se contratará a personal especializado para que apoye el proceso de fiscalización de obras y la elaboración de los proyectos arquitectónicos y se reforzarán las capacitaciones a las ACEs.

Condiciones contractuales especiales:

Serán condiciones previas al primer desembolso: (a) que se haya contratado o designado al Coordinador Técnico del Area Técnico Pedagógica del Programa Educación Inicial y a su equipo de trabajo (ver párrafo 3.6); (b) que se encuentre vigente el Reglamento Operativo (RO) del Programa, en los términos acordados con el Banco (ver párrafo 3.19); (c) que, como parte del Informe Inicial, se haya presentado el Plan Operativo Anual (POA) del primer año (ver párrafo 3.19); y (d) que se haya conformado el Consejo Asesor del Programa (ver párrafo 3.3) Será condición previa para desembolsar los recursos del Componente 4, la firma de un Convenio entre el MEC y la SNNA, institución responsable de su coejecución (ver párrafo 3.7).

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) por estar enfocado al mejoramiento de la educación inicial y pre escolar (véase párrafo 4.12).

Excepciones a las políticas del Banco:

Ver sección de adquisiciones, a continuación.

Adquisiciones:

La licitación pública internacional será obligatoria para la ejecución de obras cuyo valor sea igual o superior a US$2,0 millones, para la adquisición de bienes por montos iguales o superiores a US$350 mil y para la contratación de servicios de consultoría por montos superiores a US$200 mil. Por montos menores a los establecidos se utilizará la legislación local sujeta a los montos establecidos en el párrafo 3.20. Se utilizará el precio como criterio de selección de prestadores de servicios de consultoría, de acuerdo a lo dispuesto en el documento

GN-1679-3. Cuando se utilice la selección basada en la Calidad y en el Costo, el precio no tendrá un peso superior de 20% de los factores de selección. La Representación del Banco en Paraguay revisará anualmente en forma"ex ante" los tres primeros procesos de contrataciones de cada tipo, y a partir de éstas podrá realizar revisiones “ex-post”, semestrales y por muestreo (ver párrafo 3.20).

Como excepción al procedimiento requerido de selección de consultores mediante concurso público, se recomienda la contratación directa de los cuatro consultores locales, originalmente contratados para apoyar la ejecución de la operación con fondos de la Cooperación Técnica (ATN/SF-7162-PR) y que han venido desempeñándose en la UCP, sin nuevo concurso, por las ventajas técnicas e institucionales que son mencionadas en el párrafo 3.21. Dichas contrataciones cumplen con lo establecido en el capítulo GS-403.

I. MARCO DE REFERENCIA[3]

A. Situación contextual

1.1 Paraguay tiene una población estimada en 5,8 millones de habitantes para el período 2000/01, de la cual el 15,4% tiene menos de seis años de edad. Posee una estructura de edades típica de una población joven, en la que más del 40% tiene menos de 15 años. El 46% de la población habita en zonas rurales mientras que el 54% lo hace en zonas urbanas, constituyéndose en uno de los países menos urbanizados de Latinoamérica.

1.2 Desde el punto de vista económico, el país ha sufrido un fuerte retroceso en estos últimos años presentando en los años 1999 y 2000 tasas negativas de crecimiento (-0,1% y -0,7%), las más bajas de toda la década y muy insuficientes para cubrir el aumento poblacional que en promedio alcanza el 2,7%, lo que ha redundado en un estancamiento del ingreso per capita. Entre 1995 y el 2001, la proporción de población pobre subió del 30% al 34%. De este 34% (1,8 millones de habitantes), casi la mitad (830.000 habitantes) se encuentra hoy en situación de pobreza extrema. En las zonas rurales estos promedios se agudizan pues el 41% de la población es pobre y más del 25% es pobre en extremo.

1.3 La situación de pobreza descrita afecta principalmente a la infancia y adolescencia. Según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH 1997/98), el 42% del total de población comprendida entre cero y 14 años se encuentra en condición de pobreza. El peso porcentual de niños y niñas en situación de pobreza es mayor que la proporción de la población pobre sobre el total de habitantes (32%). Es decir, en un país como Paraguay, donde un tercio de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, se produce el fenómeno de "infantilización" de la pobreza existiendo un predominio de niños y niñas pobres en el conjunto de la población en esa condición. Además, el 63,2% de la población infantil de cero a seis años presenta al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI).

1.4 En resumen, la situación de pobreza de un amplio porcentaje de niños se agrava aún más cuando se suman otros factores que aumentan la vulnerabilidad y situación de riesgo de estos niños: (i) provienen de hogares monoparentales; (ii) son hijos de madres adolescentes; (iii) provienen de hogares con madre / padre con bajo nivel educativo; (iv) son víctimas de maltrato o abuso sexual; (v) no hay suficiente oferta de educación inicial para niños/as pobres menores de cinco años; y (vi) viven situaciones de calle y/o trabajo infantil, entre otros aspectos.

B. La primera infancia. Principales problemas

1.5 Los principales problemas que afectan a la primera infancia están estrechamente interrelacionados y son multicausales, pudiéndose agrupar en las siguientes dimensiones: familiar, sociocultural, socioeconómica y de las políticas públicas. La

---

[3] Este capítulo tiene como principal fuente de información el estudio "Diagnóstico de la Situación Inicial y Preescolar", elaborado por Lila Molinier (Asunción, septiembre 2002) realizado en el marco de la Cooperación Técnica "Fortalecimiento de la Educación Inicial y Preescolar"(ATN/SF-7162-PR)

estructura familiar en el país se manifiesta con claras tendencias a un aumento de hogares con jefatura femenina (35% en zonas urbanas) y con ausencia de figura paterna. En los hogares pobres y en los que el nivel de escolaridad del jefe de hogar es bajo (el 58% de los hogares del país sólo tiene nivel primario) o donde la madre es el sustento del hogar, existen mayores riesgos de que tanto la calidad afectiva como la estimulación temprana de los niños/as sean insuficientes. El análisis de la dimensión sociocultural indica que el autoritarismo existente en los hogares permea las prácticas de crianza y las inequidades de género. A nivel de las políticas públicas existe una cobertura insuficiente de inscripción en el Registro Civil, difusión limitada de información sobre los derechos del niño y cobertura insuficiente de servicios sociales básicos tales como agua y saneamiento básico, salud primaria y reproductiva, educación inicial y preescolar. Existe un considerable número de niños y niñas que no cuentan con el reconocimiento de sus padres y/o no han sido inscritos en el Registro Civil de las Personas (22% de niños y niñas) violando con ello un derecho fundamental a la identidad que es condición indispensable para el ejercicio de otros derechos (a la ciudadanía, a la educación, a la salud, a la prestación de alimentos). Por otra parte, la alta proporción de niños menores de cinco años desnutridos y con riesgo de desnutrición (25% a nivel país), tendrá graves consecuencias, no sólo en la salud del niño, sino en su estado y capacidades físicas e intelectuales futuras por los daños irreversibles que produce la desnutrición cuando no se interviene tempranamente. Esta situación se agrava en los estratos más pobres pues este porcentaje se eleva a un 34%.

C. Situación de la educación inicial y preescolar

1.6 La Ley General de Educación (1998) estableció que la educación inicial comprenderá dos ciclos: el primero, abarca las edades de cero a tres años; y el segundo, hasta los cuatro años (maternal y jardín de infantes). Ese mismo cuerpo legal estipula que el nivel preescolar, para niños y niñas de cinco años, pertenecerá sistemáticamente a la educación escolar básica y será incluida en la educación escolar obligatoria (ver Cuadro I-1), cuando el Congreso de la Nación apruebe los rubros correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. Esta situación ambivalente refleja la necesidad de crear un mayor nivel de conciencia en los legisladores respecto a la importancia de invertir en este nivel educativo.

1.7 En 1994 el país inició un proceso de Reforma Educativa que a nivel de la educación inicial y preescolar incorporó algunos cambios en los lineamientos curriculares y modificó la edad de ingreso al preescolar y a la Educación Escolar Básica (EEB) en cinco y seis años respectivamente. Esta modificación en la normativa tuvo incidencia en la evolución de la matrícula, especialmente en el preescolar (Cobertura neta: 1994: 37,6%; 2000: 62%).

CUADRO I-1: ORGANIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO
(Inicial, Preescolar y Educación Escolar Básica)

14 13 12	Educación Escolar Básica	Tercer Ciclo	
11 10 9		Segundo Ciclo	
8 7 6		Primer Ciclo	
5		Preescolar	Centro Educativo Comunitario
4	Educación Inicial	Jardín Infantil	
3 2 1 0		Maternal	Hogar Educativo Comunitario
EDAD	Educación formal[4]		Educación no formal[5]
	Oferta sector público, privado, privado subvencionado y comunitario		

1.8 El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) cuenta con dos Programas de educación inicial: uno formal (maternal, jardín infantil y preescolar) y otro no formal (Mita Roga) apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), este último con una muy baja cobertura (1965 niños/as en el año 2000). En el caso del programa formal, la cobertura de atención para el año 2000 de niños/as: (i) de cero a dos años alcanzó al 1,5%, los cuales fueron atendidos principalmente por el sector privado y privado subvencionado en zonas urbanas; (ii) de tres y cuatro años alcanzó al 11,1%, atendidos principalmente por los sectores privado y privado subvencionados y en menor medida por el público; (iii) para los niños/as de cinco años, la cobertura neta fue de 62%, con fuerte presencia del sector público (78%); y (iv)una relativa equidad de género (49,5% de niñas).

1.9 Al año 2000, existían en el país 3.543 instituciones educativas con oferta de educación preescolar para cinco años, con 114.500 niños matriculados en unas 5.000 secciones. Como se señalaba anteriormente, esta mayor oferta marca un mejoramiento sustantivo respecto de la capacidad del sistema de incorporar a niños del nivel. En 1994 uno de cada tres niños asistían a la educación preescolar, 6 años más tarde los hacen dos de cada tres (80% cobertura bruta, 62% cobertura neta). Sin embargo, este aumento de cobertura careció de una planificación adecuada que garantizara niveles de calidad acorde a la expansión de cobertura. En la actualidad, existen secciones en zonas urbanas con números de alumnos muy por encima del promedio, instalados en espacios inadecuados, galerías, comedores escolares, servicios higiénicos y aire libre y con escaso o nulo equipamiento educativo o

[4] En el país se entiende por educación formal aquella oferta educativa que se refiere a un proceso graduado y a ciclos que determinan los niveles educativos y que se imparte en forma más escolarizada.

[5] Por educación no formal se entiende como una modalidad esencialmente flexible en cuanto a períodos de duración (meses, semanas, días, horarios) lugares donde se imparte y responsables (madres, vecinos, etc). Cabe de señalar que ambos conceptos hoy se encuentran en etapa de revisión.

mobiliario. Asimismo, existen determinadas pautas culturales que evidencian un comportamiento de las familias asociado a la falta de confianza en la utilidad del preescolar y a la revaloración del hogar como educador único para la primera infancia.

1.10 Los cargos docentes y no docentes para estos niveles han tenido un fuerte crecimiento, registrándose para el año 2000 un aumento cercano al 40% en la creación de cargos respecto al año 1999. Respecto a la calificación de estos cargos, sólo un 27% es profesor/a de educación inicial, un 32% es profesor de EEB y un 23% son bachilleres (secundaria concluida), entre otras calificaciones. Según las estadísticas del MEC, sólo una institución del sector público ofrecía todas las carreras del profesorado, incluyendo educación inicial. Mientras otros 10 IFDs privados y privados subvencionados ofrecían el profesorado de educación inicial, a los cuales hay que agregar la Universidad Católica con sus respectivas sedes regionales.

1.11 A nivel intersectorial, el Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública (MSP) dirige el Programa Centro de Bienestar de la Infancia y Familia (CEBINFA), orientado a la atención integral de niños/as de cero a cinco años, hijos de madres y padres trabajadores, bajo la responsabilidad de un trabajador social y/o profesor/a de educación inicial (en la modalidad formal) o de madres educadoras (modalidad no formal). Asimismo, en el año 2001, entró en vigencia el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, y con ello se creó el Sistema Nacional de Protección y Promoción de la Niñez y Adolescencia. Para operar este sistema se creó la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), con rango ministerial y que depende directamente de la Presidencia, y que tiene como uno de sus desafíos establecer una política integral en favor de la infancia y adolescencia.

1.12 Durante estos dos últimos años, el MEC se ha visto beneficiado con una Cooperación Técnica destinada al fortalecimiento de la educación inicial y preescolar (ATN/SF-7162-PR), cuyos productos principales han sido: (i) la elaboración de un Plan Nacional de Educación Inicial y Preescolar consensuado con distintos sectores de toda la sociedad, que definió una estrategia de desarrollo y un conjunto de prioridades para el nivel en el mediano y largo plazo; (ii) la conformación y desarrollo de una red de técnicos centrales y zonales, especialistas en educación inicial y preescolar, que deberán ser capaces de implementar y sostener las políticas y acciones que se implementarán en todo el país; y (iii) la construcción de una base de conocimientos sólidos para el sector (investigaciones y estudios) que han permitido diagnosticar y fundamentar una propuesta para el desarrollo de la educación inicial y preescolar.

D. Principales problemas y desafíos

1.13 Falta de cobertura e inequidad en el acceso[6]: El principal problema de la educación inicial y preescolar es la magnitud de la demanda y su crecimiento constante,

[6] El 33,8% de niños de cinco años de edad provenientes de hogares del quintil de más bajos ingresos no asisten a la educación preescolar, así como el 11,4% y 8,8% de los quintiles 4 y 5, quienes

particularmente a nivel preescolar (déficit de 40%). Según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH 2000/01) éste déficit es particularmente agudo en las zonas urbano-marginales y rurales. El problema afecta más severamente a los hogares de menores ingresos, para los cuales el porcentaje de no asistencia al preescolar es más de tres veces el correspondiente a los grupos de mayores ingresos (34% vs 10% aproximadamente). Por tal motivo, se requiere invertir prioritaria y decididamente en la universalización del preescolar en los próximos cinco años, ordenando la oferta con criterios de equidad y calidad, con énfasis en las zonas urbano-marginales y rurales.

1.14 Carencia de recursos humanos idóneos y Programas de formación docente de baja calidad. La educación inicial y preescolar mayoritariamente no es impartida por profesionales de la especialidad y existen pocos Institutos de Formación Docente (IFD) que ofrezcan esta especialidad dado el poco interés por estudiar educación inicial por lo acotado en su título profesional que no habilita para desempeñarse en la EEB. El perfil de entrada de los postulantes a la carrera está generalmente asociado con la opción más fácil o de los rechazados en otras disciplinas, y no precisamente con la vocación de servicio hacia la primera infancia y la docencia. Además los programas de formación no cuentan con una normativa congruente y una definición curricular específica (definición de competencias propias para el nivel inicial y preescolar) y su práctica docente es asimilada a la educación escolar básica, incluyendo el sistema de evaluación. Hay consenso de que cualquier inversión que se realice en el nivel inicial supone realizar una reforma en los IFD como parte de la solución de tener una oferta de calidad en este nivel educativo.

1.15 Curriculum y metodologías de enseñanza inadecuadas y poco pertinentes, especialmente en el nivel preescolar. Además de asociar la baja calidad de la enseñanza con la insuficiente cantidad de profesores calificados en el nivel, el curriculum de estudios sólo está referido al nivel preescolar y no se diferencian las distintas etapas (maternal, jardín y preescolar) ni el contexto socio cultural (regional, étnico). También se constata que no hay articulación entre preescolar y el primer grado y existe una didáctica inapropiada en la enseñanza específica del lenguaje (pre lectura y pre escritura) y matemática. Esta situación se agrava en las escuelas más pobres donde hay un fuerte déficit en infraestructura, equipamiento específico y recursos para el aprendizaje. Tampoco se cuenta con una asistencia en salud y psicológica en forma periódica e integral, tanto en el área urbana como rural, aunque en forma relativamente más considerable en estas últimas.

1.16 Bajo nivel de coordinación intersectorial y articulación entre los organismos públicos y privados vinculados al desarrollo de la primera infancia. Al igual que otros países de la región, Paraguay ha carecido de una institucionalidad que oriente y supervise el desarrollo de una política destinada a garantizar los derechos de los niños y niñas. Sectorialmente, el MEC y el MSP han desarrollado programas en el ámbito de la educación inicial no formal, sin la articulación y coordinación necesaria entre ellos ni con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que

---

representan a los grupos de hogares con mejores ingresos. Incluso en estos quintiles puede considerarse que la tasa de asistencia es relativamente baja.

trabajan en este sector. Recientemente, con la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia (2001), se ha creado la Secretaría Nacional de la Infancia y Adolescencia, organismo que deberá asumir la coordinación intersectorial y multidisciplinaria de la primera infancia y dictar las políticas para este sector. Actualmente esta Secretaría se encuentra validando con distintos sectores de la sociedad paraguaya, un Plan Integral de la Infancia y Adolescencia, el cual contendrá un marco global de políticas públicas para el sector y una propuesta de acciones concretas dirigidas a garantizar los derechos de los niños y adolescentes. Asimismo, se requerirá apoyar el funcionamiento y consolidación de la Coordinación Nacional de Programas para el Desarrollo de la Primera Infancia (CONADIPI), que está integrada por representantes del sector público, privado, ONGs y de la cooperación internacional.

1.17 Oferta de educación inicial no formal con baja cobertura y deficiente calidad. La educación inicial, a pesar de haber tenido un aumento considerable en su cobertura durante la última década (1990: 8,9%; 2000: 22,6%) aún presenta una baja matrícula, especialmente en el sector rural. Evaluaciones realizadas por UNICEF[7] a los Hogares Comunitarios de Mita Roga señalan que éstos carecen de infraestructura suficiente, las madres cuidadoras no tienen un apoyo y capacitación en servicio permanente, la atención dada al desarrollo sensorio motor y cognitivo es insuficiente, no hay materiales de apoyo, escaso apoyo de la comunidad y la familia, no hay un sistema de monitoreo y evaluación permanente de la experiencia, su atención está más dirigida al cuidado que al desarrollo infantil, entre otros aspectos. De hecho, el MEC ha reconocido no tener capacidad institucional ni técnica para abordar este tipo de experiencias ni menos apoyar un aumento en su cobertura. Con la nueva institucionalidad creada será la SNNA la instancia técnica y operativa la que deberá coordinar, promover y fortalecer este tipo de experiencias no formales para lo cual se requerirá apoyar su gestión.

E. Logros y lecciones aprendidas de operaciones anteriores

1.18 Desde el año 1992 el Banco ha participado en el financiamiento de 14 operaciones de préstamo por US$325 millones y 22 Cooperaciones Técnicas que suman un total de US$90 millones. Estos recursos se han destinado a colaborar con los países miembros en el desarrollo de inversiones y otorgamiento de servicios técnicos para atender a niños y adolescentes en situación de riesgo social y que incluyen acciones en educación inicial. Cada una de esas experiencias ha dejado en los ejecutores y en el Banco un caudal de conocimientos que han permitido retroalimentar nuevos proyectos y ejecutarlos con mayor eficiencia. Entre las operaciones aprobadas se encuentran los proyectos CR-0044, GU-0131 y GU-0037, ME-0238 y NI-0153.

1.19 Las principales lecciones aprendidas en la experiencia del Banco son las siguientes: (i) es fundamental contar con una política articulada y coordinada entre las instituciones del sector público y privado ligadas al desarrollo integral de la primera infancia; (ii) se requiere promover mecanismos de participación de la

[7] O. Serafini, M.Serafini y R.Irala, 2000, "Evaluación de los hogares comunitarios", Unicef-Paraguay.

comunidad y de la familia para garantizar que la respuesta del MEC u otras instituciones respondan a las necesidades prioritarias, asegurando la calidad de los servicios y focalizando las intervenciones en los grupos de mayor riesgo social; (iii) las intervenciones deben ser preventivas e integrales con un fuerte vínculo con la familia; (iv) es necesario respetar los aprendizajes que los niños traen de su medio sociocultural tanto en el aspecto de la lengua como en sus conocimientos previos; (v) se requiere desarrollar programas intensivos de actualización y profesionalización de docentes que no sólo manejen competencias para estimular el desarrollo y el aprendizaje de los niños/as sino también habilidades para el trabajo con padres y la comunidad en medios socioeconómicos y culturales diversos; y (vi) contar con la infraestructura y equipamiento necesario son condiciones necesarias para una política de expansión de la cobertura en la educación preescolar, entre otras lecciones.

F. Estrategia del Banco en el sector y experiencia en el país

1.20 La estrategia definida por el Banco para apoyar al país, enfatiza las siguientes áreas de trabajo: (i) competitividad para asegurar una efectiva participación del Paraguay en el MERCOSUR; (ii) modernización del Estado para fortalecer la gobernabilidad, mejorar su eficiencia en la provisión de servicios sociales básicos y desarrollar su capacidad institucional; (iii) desarrollo del sector rural, con un enfoque multisectorial integrado que permita el desarrollo sostenible en el ámbito rural y el combate constante a la reducción de pobreza; y (iv) reforma de los sectores sociales para contribuir al desarrollo del capital humano de la población nacional. Específicamente el sector educación se propone: (i) continuar apoyando el proceso de reforma educativa, profundizándolo con acciones orientadas a trasladar el foco de las reformas desde el MEC a la escuela, y pasar de intervenciones centradas en proveer insumos hacia otras que se concentren en los procesos y resultados; (ii) contribuir a la reducción de las tasas de deserción y repitencia escolar; (iii) apoyar las acciones de descentralización de las responsabilidades educativas en favor de las comunidades (escuela y cooperadoras escolares) y municipios; (iv) fortalecer la educación inicial y preescolar; y (v) fomentar la participación del sector privado, ONGs y organizaciones comunitarias en el proceso educativo. El Programa propuesto es consistente con todos los puntos de la estrategia ya que permitirá profundizar la reforma educativa y con ello atender el desarrollo integral de la niñez en forma más temprana.

1.21 El Banco ha apoyado el proceso de Reforma Educativa en Paraguay desde el año 1994 a través del Programa de Mejoramiento de la Educación Primaria (770/OC-PR y 908/SF-PR) ya ejecutado logrando (i) una modificación del curriculum de la educación básica; (ii) el mejoramiento de las condiciones en las que funcionan las escuelas a través de la provisión de insumos (textos, bibliotecas, mejoramiento de infraestructura, capacitación docente); (iii) el fortalecimiento del MEC (mejor información estadística, medición periódica de los aprendizajes a través del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), equipamiento de oficinas); y (iv) un mejoramiento en la eficiencia interna de la educación primaria. Como continuación a ese proceso, el Banco financia en la actualidad el Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la

Educación Escolar Básica ("Programa Escuela Viva 1254/OC-PR) cuyo eje central es el fortalecimiento de las escuelas y la participación de la comunidad escolar en función de un proyecto pedagógico destinado al mejoramiento de los aprendizajes de todos los alumnos (22% desembolsado). Finalmente, el sector se ha visto beneficiado con dos Cooperaciones Técnicas destinadas al fortalecimiento de la educación bilingüe (ATN/SF-6053-PR) y de la educación inicial y preescolar (ATN/SF-7162-PR) cuyos resultados han tendido un alto impacto en la definición de políticas, la capacitación de profesores y la producción de materiales educativos. Cabe de señalar que todas estas operaciones han sido ejecutadas por un equipo técnico que, con pequeñas variaciones en sus integrantes, han podido cumplir con los objetivos que éstas se han propuesto, y con ello consolidar el proceso de Reforma Educativa.

G. Conceptualización de la operación

1.22 Los antecedentes presentados son relevantes no sólo para la implementación de políticas para el nivel inicial y preescolar sino para el sistema educativo en su conjunto puesto que recientes investigaciones[8] en la región han demostrado que los primeros años de vida tienen un impacto central en el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social. En su paso por la educación preescolar, los niños/as alcanzan una serie de herramientas tales como: capacidad para ser más autónomos, manejo de conceptos lógico-matemáticos, mayor conocimiento de sí mismo y de su entorno natural, desarrollo de la creatividad y la capacidad de expresión y una mejora significativa de su sociabilidad. Se ha comprobado que los niños que cursaron la enseñanza preescolar posteriormente obtuvieron mejores resultados en la escuela básica y sus padres tuvieron mejores expectativas de que ellos lleguen a cursar estudios en la educación superior.

1.23 El diagnóstico indica que en Paraguay la educación inicial y preescolar aún no ocupa un lugar central en la agenda nacional por lo que se requiere sensibilizar a la sociedad sobre la importancia del mismo como política fundamental para disminuir la inequidad de oportunidades educativas y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta situación se manifiesta en una oferta insuficiente, segmentada y de baja calidad, con recursos humanos poco capacitados, un enfoque curricular desactualizado y materiales educativos deficientes que se refleja en una visión asistencial de la atención infantil no centrada en el desarrollo de competencias y capacidades cognitivas y psico-sociales del niño. Existe un importante déficit de cobertura del nivel preescolar que forma parte de la escolaridad básica obligatoria. Adicionalmente hay un desarrollo incipiente de modalidades no formales de atención integral a la niñez de cero a cuatro años y las evaluaciones de las modalidades institucionalizadas indican serios problemas de sostenibilidad, calidad y pertinencia. En consecuencia, es necesario definir un marco normativo e

---

[8] X. Seguel. T. Izquierdo "Evaluación de impacto de la educación parvularia sobre los niños" CEDEP, Stgo. Chile. 1997; World Bank. 2001. "*Brazil, Early Child Development: A Focus on the Impact of Preschools"*. Washington, D.C.: World Bank, Human Development Network. Este estudio demuestra que Programas centrados en el desarrollo de la niñez temprana logran en el tiempo incrementar en un tercio la asistencia a la escuela primaria completa, baja la repitencia, y disminuye la tasa de deserción.

institucional para el sector que ponga el tema en la agenda de desarrollo nacional, priorice los recursos necesarios y regule adecuadamente los programas y acciones del sector.

1.24 El Programa se propone apoyar el desarrollo e implementación de una política nacional sobre la educación inicial y preescolar y el desarrollo de un marco institucional y regulatorio del sector, sobre la base de los productos y estudios entregados por la cooperación técnica (ATN/SF-7162-PR). Se rediseñará el marco curricular existente y se financiarán las acciones necesarias para apoyar su implementación, dando prioridad a la universalización del nivel preescolar obligatorio, para niños de cinco años de edad, garantizando la calidad y equidad de este servicio y estableciendo criterios que permitan ordenar la expansión de la oferta. Por otra parte, apoyará las mejores iniciativas y experiencias de atención integral a niños de cero a cuatro años, con énfasis en las modalidades comunitarias y que involucren la participación de las familias. Dichas modalidades serán priorizadas dentro de las zonas más carenciadas del país y se apoyará el proceso de institucionalización de la atención integral al menor de cinco años.

H. Relación del Programa con las Metas del Milenio

1.25 El proceso de Reforma Educativa que viene implementando el país desde comienzos de la década pasada permite adelantar que se cumplirá con las Metas del Milenio (MDMs) para el sector educación que es universalizar la educación primaria. El Programa propuesto es un oportuno insumo para consolidar el cumplimiento de este compromiso ya que pretende universalizar la cobertura bruta en la educación preescolar logrando con ello que niños y niñas de cinco años de edad se incorporen oportunamente a la escuela, lo que puede traer como consecuencia una disminución de las tasas de repitencia y deserción en el primer ciclo de la EEB, mejorando así la eficiencia interna de la educación primaria.

I. Articulación con otros donantes

1.26 La Dirección de Educación Inicial (DEI) del MEC en los últimos años ha tenido experiencias de trabajo articulado con otras instituciones (Plan Internacional, UNICEF, Organización de Estados Americanos (OEA), Asistencia Integral a Menores en situación de Alto Riesgo (AMAR)) para fortalecer el nivel. Estas acciones conjuntas se centraron en capacitación a docentes y madres sobre estimulación temprana y articulación escuela-comunidad; organización de Comités de Trabajo; construcción de aulas y espacios higiénicos, equipamiento básico, dotación de materiales didácticos; capacitación a monitores de los Mita Rógas, entre otros. El ejecutor prevé continuar coordinando este tipo de actividades complementarias para así aumentar el impacto de las acciones del Programa. Por su parte, el Banco Mundial no tiene operaciones en el ámbito de la Primera Infancia.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

2.1 El Programa propuesto busca mejorar la educación integral de los niños y niñas menores de seis años, ampliando su cobertura con criterios de calidad y equidad, fortaleciendo la gestión institucional y la participación de la familia y la comunidad. Para cumplir con estos objetivos, el Programa incorporará de manera transversal en sus distintas líneas de acción y, en especial, en el diseño de los delineamientos curriculares para la educación inicial y preescolar, el enfoque de género, la diversidad sociolingüística cultural y las necesidades educativas especiales.

2.2 Los objetivos específicos del Programa son: (i) lograr la universalización de la cobertura bruta en la educación preescolar, para niños y niñas de cinco años de edad; (ii) mejorar la formación de recursos humanos del nivel inicial y preescolar; (iii) mejorar la calidad de la atención para niños y niñas de cero a cuatro años; (iv) actualizar y adecuar la normativa y el currículo de la educación inicial y preescolar; y (v) promover el desarrollo integral de los niños y niñas en sus primeros años de vida, fortaleciendo la función educadora de la familia y la comunidad.

B. Estrategia de expansión del Programa

2.3 La estrategia de expansión del Programa se define en función de los criterios que orientan y priorizan la asignación de recursos para la universalización del preescolar en función de los objetivos del Programa. Estos criterios permitieron definir la asignación de recursos por departamento y unidades educativas, priorizando las escuelas a ser atendidas, racionalizando las inversiones en infraestructura a fin de maximizar el impacto del proyecto en términos de cobertura y calidad, e introduciendo criterios de equidad y discriminación positiva para favorecer a las escuelas de mayor riesgo educativo y a los distritos más pobres.

2.4 El dimensionamiento de las necesidades de infraestructura para la universalización del preescolar (ver párrafo 2.20) permitió definir que se necesitan aproximadamente 1000 espacios educativos adicionales (definidos como aula, baño y patio de juegos) y mejorar las condiciones de otros 500 ya existentes. La distribución de esos espacios por departamento se hizo utilizando un índice ponderado con cuatro variables que permite establecer un ordenamiento entre los departamentos según su prioridad para la expansión del preescolar. Las variables que conforman este índice son las siguientes: (a) ***Déficit en la cobertura del preescolar***: definida como la diferencia entre la población de cinco años y la matrícula estimada en preescolar para un año dado; (b) ***Déficit en la calidad de la atención:*** entendida como el número de niños y niñas en aulas de preescolar que estén por encima del promedio esperado de alumnos por aula: 25 para zonas urbanas y 20 para zonas rurales; (c) ***Riesgo Educativo***: medido por la tasa de repitencia en primer grado; y (d) ***Situación socio económico del Departamento:*** definido por el número de personas por debajo de la línea de pobreza por cada departamento. La aplicación de este índice permitió priorizar el orden de atención a

los departamentos y la distribución de recursos para infraestructura por departamento como se detalla en el Reglamento Operativo (RO).

2.5 Se definió una metodología de priorización y microplanificación de las inversiones por escuela que parte de la definición de un listado priorizado de escuelas por departamento, en función de un índice por escuela que incluye 4 variables: (i) matrícula; (ii) atención deficitaria (hacinamiento) medido como el número de alumnos por encima de un máximo de 35 alumnos por sección; (iii) repitencia en primer grado; y (iv) nivel de pobreza del distrito al cual pertenece la escuela. Este listado fue validado y ajustado a través de un proceso de microplanificación participativa en cada departamento, involucrando a los coordinadores y a los concejos departamentales de educación. Este proceso permitió afinar la priorización de escuelas incorporando a las comunidades y responsables de la gestión educativa a nivel descentralizado, así como definir la solución de infraestructura más adecuada en cada caso, con apoyo del equipo de infraestructura del Programa.

2.6 La estrategia de expansión y priorización de las inversiones para la universalización del preescolar implica una racionalización y utilización más eficiente de los recursos, particularmente de infraestructura y docentes. Para este fin se definieron criterios para concentrar las inversiones en los departamentos y en las unidades educativas con mayor demanda y se definieron parámetros mínimos de alumnos por sección para la apertura de nuevas secciones. Estos criterios permitieron fijar metas de eficiencia elevando el promedio de alumnos por sección de 20 a 25 alumnos a nivel nacional (de 17 a 21 en zonas rurales y de 24 a 30 en zonas urbanas) durante los 5 años del Programa. En este sentido, el Programa desarrollará dos tipos de acciones: unas de carácter universal que beneficiará a todas las escuelas que imparten educación preescolar, y otras de carácter más integral en las 1150 escuelas que recibirán inversiones en infraestructura y equipamiento.

2.7 La racionalización de las inversiones en infraestructura y el aumento del promedio de alumnos por sección se reflejarán también en una mayor eficiencia en la asignación de los docentes, contribuyendo de manera importante a la racionalización de los gastos corrientes incrementales y por consiguiente a la sostenibilidad del Programa. La atención de 45.000 niños adicionales que implica universalizar la cobertura bruta implicará la incorporación de 1675 cargos docentes adicionales, de manera gradual a lo largo de 5 años. El gasto salarial incremental fluctúa entre US$200 mil en el primer año del Programa y US$600 mil en el último año, lo que representará apenas un 5% del gasto en salarios del nivel preescolar y un 1% incremental sobre la masa salarial de la EEB. Las ganancias en eficiencia en el uso del recurso docente son del orden del 15 al 20%, lo que permite aumentar la cobertura en un 20% con un aumento del número de profesores inferior al 5%.

C. Estructura y descripción

2.8 El Programa se estructurará en cuatro componentes: (i) Componente 1: Formulación de políticas y el fortalecimiento institucional del MEC;

(ii) Componente 2: Formación y capacitación de recursos humanos; (iii) Componente 3: Mejoramiento de la oferta educativa en la educación preescolar; y (iv) Componente 4: Atención no formal a la Primera Infancia. El Cuadro II-1 resume los principales rubros de inversión por componente, así como el tipo de indicadores de producto y resultados que se utilizarán para la evaluación del Programa. En el marco de la preparación de esta operación, se ha acordado con el MEC el marco lógico, el cual se presenta en el Anexo II-I.

Cuadro II-1: Principales inversiones y resultados del Programa

Componentes e inversiones	Indicadores de Resultados
1. Formulación de políticas y el fortalecimiento institucional del MEC • Estudio e investigaciones para la definición del curriculum y marco regulatorio. • Sistema de información y comunicación. • Seminarios y talleres.	• Marco Curricular aprobado para la educación inicial y preescolar. • Nuevos programas de estudios para Jardín de Infantes y Preescolar. • Sistema de información del MEC con información actualizada y en uso sobre la EI. • Estrategia de comunicación y plan de acción elaborados y ejecutados.
2. Formación de recursos humanos. • Programa de profesionalización de docentes. • Capacitación de formadores de formadores. • Capacitación de técnicos red, directivos y profesores. • Seminarios, talleres, estudios.	• Aumenta el porcentaje de docentes titulados en educación inicial (de 27% a 70%). • Los IFDs aplican el nuevo curriculum para la formación de maestros en Educación Inicial y Preescolar. • Maestros aplican el nuevo marco curricular de la Educación Inicial en el aula. • 16 IFDs con Centros de Recursos para el Aprendizaje.
3. Mejoramiento de la oferta educativa en la educación preescolar. • Infraestructura y equipamiento. • Recursos para el aprendizaje. • Fondo de proyectos innovadores de aula. • Feria de innovaciones pedagógicas. • Capacitación de padres y madres. • Evaluación de la calidad del preescolar.	• Cobertura bruta del 100% en preescolar en cinco años. • Mejoran los resultados educativos (tasa de repitencia, extraedad y aprendizajes) de los niños en el primer grado de la EEB. • 1000 espacios educativos nuevos para preescolar (aula, servicios higiénicos y patio de juegos). • 1500 proyecto de aulas implementados. • 100% escuelas con preescolar con bibliotecas de aula
4. Atención no formal a la Primera Infancia • Fondo de proyectos educación inicial no formal (menores de cuatro años). • Capacitación de ONGs y líderes comunitarios.	• Modelos integrales no formales de atención de niños/as menores de cinco años validados e integrados a la política pública de la primera Infancia. • 60 proyectos implementados ofrecen servicios de atención integral no formal.

1. Componente 1: Formulación de políticas y el fortalecimiento institucional del MEC (US$1,9 millones)

2.9 El objetivo de este componente es apoyar la elaboración de políticas para la educación inicial y preescolar y desarrollar en el MEC un sistema de información y comunicación social teniendo como marco el sistema de promoción y protección de la niñez. Está organizado en tres subcomponentes: (i) Marco normativo-institucional de la educación inicial y preescolar; (ii) Sistema de información e investigación; y (iii) Comunicación y movilización social.

a) Marco normativo-institucional de la educación inicial y preescolar (US$ 0,7 millón)

2.10 Este subcomponente tiene como propósito definir con mayor precisión el ámbito normativo institucional de la educación inicial y preescolar y ajustar sus diversas

reglamentaciones. Para ello se financiarán consultorías nacionales para el desarrollo de estudios comparados de normativas de países de la región, seminarios y talleres destinados a crear los acuerdos necesarios para una nueva regulación en el sector y una actualización del reglamento de la educación inicial y, eventualmente, una modificación a la actual Ley de Educación. Asimismo, se pretende definir un Marco Curricular abierto que entregue orientaciones relevantes y esenciales en todos los aspectos, que otorgue la flexibilidad necesaria para ser empleado con modalidades muy variadas, en contextos socioculturales diversos, y en función de la diversidad de características, necesidades e intereses de los niños/as y sus familias. Se pretende financiar consultorías internacionales y nacionales para el diseño del marco curricular y la elaboración de orientaciones curriculares para los niveles maternal, jardín infantil y la actualización del Programa de preescolar. Estos lineamientos curriculares serán validados con especialistas de los IFD y Universidades y profesores de aula, especialistas en el nivel, a través de una experiencia piloto para posteriormente difundirlos en todo el sistema educativo. Asimismo, y considerando la diversidad cultural del país los programas de jardín de infantes y preescolar serán adecuados a la realidad del mundo indígena. Complementariamente, en el nivel preescolar, se diseñará e implementará un sistema de seguimiento a la implementación del curriculum en el aula, que retroalimente el desarrollo curricular, el mejoramiento de las prácticas docentes y el uso de los materiales educativos.

2.11 Posterior a la validación de las nuevas normativas curriculares se financiará su impresión y distribución a todas las escuelas e instituciones ligadas a la educación inicial y preescolar como también Seminarios y talleres orientados a difundir ampliamente el nuevo marco regulatorio que regirá la reforma de este nivel. Finalmente, para fortalecer la capacidad técnica y operativa de la DEI se redefinirán sus nuevas funciones dentro del MEC conforme a los nuevos ajustes normativos y curriculares, se capacitará a su personal técnico y se mejorarán las condiciones de funcionamiento (adquisición de mobiliario y equipamiento informático). En esta misma línea, se continuará fortaleciendo a los 106 profesionales que conforman la RED de técnicos de la Educación Inicial y Preescolar (EIP), a través del financiamiento de un programa sistemático de capacitación en servicio. Todas estas actividades serán financiadas con los recursos de la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP).

b) Sistema de información e investigación (US$0,3 millón)

2.12 El segundo subcomponente financiará la generación de un nuevo sistema de captación de información para la educación preescolar que incluya instrumentos de recolección de datos y la elaboración de indicadores, como también la capacitación de las instancias desconcentradas del MEC responsable de administrar los sistemas de información departamental. Específicamente se financiarán: (i) consultoría para la definición de un nuevo marco normativo para la captura de datos de centros educativos que ofrecen educación inicial y preescolar con sus respectivos instrumentos de recolección, el ajuste y validación de estos instrumentos y la posterior capacitación de técnicos del nivel departamental y directores de centros educativos; (ii) la adquisición de 35 equipos informáticos y de licencias de

software estadísticos, mantenimiento de redes y antivirus para la Dirección de Planeamiento, Estadísticas e Información (DPEI) y las Unidades Departamentales de Estadísticas (UDEs) del MEC; (iii) talleres de capacitación sobre construcción, uso y análisis de indicadores sobre EIP, manejo de software georeferenciado y participación en Seminarios Internacionales de construcción de indicadores educativos; (iv) el desarrollo de talleres de microplanificación a nivel departamental; y (v) el diseño y desarrollo de un plan de investigaciones y seguimiento al uso de la información sobre EIP con sus respectivas publicaciones. Las actividades (i), (iii) y (iv) serán financiadas con los recursos de la FAPEP.

2.13 Asimismo, se ha suscrito un convenio marco entre el MEC y la Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) para el diseño e incorporación de un módulo sobre la EIP en el cuestionario de la encuesta de hogares de la DGEEC, año 2003/04 y 2006/7, información que servirá como línea de base del Programa. También se financiará el diseño y posterior distribución de un boletín anual sobre estadística educativa de la EIP, incluyendo estimaciones de cobertura y asistencia.

c) Comunicación y movilización social (US$0,8 millón)

2.14 El tercer subcomponente estará destinado al desarrollo de una estrategia de comunicación y movilización social a lo largo de todo el Programa, que sensibilice, promueva y difunda los derechos de los niños/as. Para ello se financiará: (i) la contratación de una agencia especializada que mida la percepción de la sociedad paraguaya con respecto al tema de la niñez al inicio y término del Programa; (ii) una campaña de sensibilización destinado a promover el desarrollo infantil temprano y a difundir las acciones del Programa; (iii) la producción de programas de radio para las comunidades locales (familias) orientadas a la promoción de la primera infancia; (iv) publicaciones especializadas orientadas a mejorar la cobertura y la calidad de la educación preescolar, algunas de las cuales serán financiadas con los recursos de la FAPEP; y (v) una Feria del mundo infantil. También se reforzará al actual equipo de comunicaciones del Programa Escuela Viva con la contratación de dos comunicadores sociales para la ejecución de estas actividades.

2. Componente 2: Formación y capacitación de recursos humanos (US$2,7millones)

2.15 Una de las condiciones básicas para aumentar cobertura con calidad es la formación de recursos humanos idóneos en el nivel inicial y preescolar. El objetivo de este componente es mejorar la calidad de la formación inicial y en servicio de los docentes del nivel de educación inicial y preescolar. Para ello se han definido dos subcomponentes: (i) Formación inicial de docentes; y (ii) Formación docente en servicio.

a) Formación inicial de docentes (US$0,9 millón)

2.16 Este subcomponente financiará la contratación de consultores para la reformulación de la malla curricular de formación de docentes que actualmente

imparten los IFD en el nivel y cuya propuesta final será analizada y consensuada con las instituciones de formación de docentes en el país. También se financiará la edición y publicación de materiales educativos destinados a difundir la nueva propuesta curricular y la realización de un Seminario Internacional sobre Formación de Formadores. Paralelamente, se financiará un programa de capacitación según las siguientes líneas temáticas: (i) formación de formadores, con apoyo de Universidades o Centros especializados internacionales, que preparen profesores especialistas en educación inicial y preescolar y que estén ejerciendo la docencia en los IFD; (ii) capacitación a docentes de las escuelas de práctica de los IFDs; (iii) programa de profesionalización de bachilleres beneficiando con ello a aproximadamente 900 docentes. Finalmente, se financiará un Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA) en todos los IFD públicos que ofrecen profesorado en educación inicial y preescolar con material bibliográfico y acceso a nuevas tecnologías de información.

b) Formación docente en servicio (US$1,8 millón)

2.17 El segundo subcomponente estará orientado al financiamiento de un programa dirigido a la capacitación en servicio de directores, profesores de educación preescolar, técnicos de la red nacional y otros profesionales ligados a este nivel. Los ejes temáticos de esta capacitación serán comunicación, matemática, ciencias y articulación con el primer grado y la familia como eje transversal. Se financiará la realización de talleres para la implementación del nuevo currículo dirigido al 100% de los docentes de la educación preescolar y a otros actores que se relacionan con este nivel, el desarrollo de una estrategia de capacitación en servicio a las 1150 escuelas con intervención integral, talleres dirigidos al 100% de los docentes de la educación preescolar destinado al desarrollo de habilidades que potencien la participación de la familia, talleres de capacitación para 100 líderes pedagógicos y 106 técnicos de la red, la producción y distribución de materiales de capacitación y la realización de pasantías internacionales.

3. Componente 3: Mejoramiento de la oferta educativa en la educación preescolar (US$16,7 millones)

2.18 Los objetivos del componente son universalizar la cobertura de la educación preescolar garantizando una oferta equitativa y de calidad. Para ello se pretende implantar un modelo pedagógico en todas las aulas que imparten la educación preescolar para niños y niñas de cinco años de edad y que consiste en los siguientes estándares de calidad: (a) profesores titulados y capacitados en el trabajo con padres; (b) infraestructura y equipamiento adecuado; (c) niños y niñas como participantes activos en sus aprendizajes, desarrollando aprendizajes significativos y pertinentes a su entorno social y cultural; (d) trabajo cooperativo y metodologías activas; (e) materiales educativos que promuevan el aprendizaje autónomo; (f) curriculum contextualizado que considere los ritmos propios del aprendizaje infantil; y (g) padres y madres incorporados al proceso educativo. Contendrá cinco subcomponentes: (i) Infraestructura y equipamiento para el preescolar; (ii) Desarrollo de innovaciones educativas; (iii) Dotación de recursos para el aprendizaje; (iv) Participación de la familia y la comunidad; y (iv) Evaluación.

a) Infraestructura y equipamiento para el preescolar (US$11,7 millones)

2.19 Su propósito es crear las condiciones de infraestructura y equipamiento que permitan lograr la universalización de la cobertura bruta de la educación preescolar, previa racionalización y optimización de la capacidad física instalada. Este objetivo conduce a que, conjuntamente con atender el déficit por demanda no atendida se incorporen medidas para paliar el déficit por mala atención que se genera en aquellas escuelas que atienden el nivel preescolar sin las condiciones mínimas de infraestructura y equipamiento, priorizando la inversión en las zonas rurales y urbanas más pobres, con mayor riesgo educativo.

2.20 Se ha estimado que la meta de universalizar el acceso al preescolar en el año 2008 requerirá la construcción de aproximadamente 1000 nuevos espacios educativos (aula, servicios higiénicos y patio de juegos) para incorporar a aproximadamente 45.000 alumnos adicionales y el mejoramiento de las condiciones actuales de alrededor de 500 espacios actualmente en uso. Esto supone un esfuerzo previo de localización de la demanda social y racionalización del uso de la infraestructura existente. El costo de infraestructura asociado con esa expansión será de US$12 millones aproximadamente, programados en un horizonte de cinco años. Los tipos de intervención factibles de financiar serán los siguientes: (a) construcción de aulas y/o servicios higiénicos; (b) ampliación, reposición, habilitación, normalización, mejoramiento y/o reparación de aulas y/o servicios higiénicos; (c) reparación de bloques que contenga recintos de preescolar; (d) conformación de áreas de juegos; y (e) dotación de equipamiento y mobiliario escolar.

2.21 Las principales actividades que se financiarán serán: (i) un estudio para seleccionar las escuelas a ser intervenidas sobre la base de una metodología de microplanificación con participación de actores departamentales y locales; (ii) formulación del plan de inversiones previo relevamiento de la información de cada una de las instituciones seleccionadas para determinar el tipo de intervención requerida y la información de terreno para la elaboración de los proyectos específicos por escuela; y (iii) ejecución de las obras preferentemente a través de las Asociaciónes de Cooperación Escolar (ACEs), a excepción de la adquisición del mobiliario que se hará desde la UCP. Para asegurar calidad en este proceso se contratarán consultores que darán asistencia técnica y fiscalizarán la ejecución de las obras. También se fortalecerá el equipo técnico responsable del área de infraestructura del Programa Escuela Viva, quienes tendrán la responsabilidad de la ejecución de ambos programas. Las actividades (i) y (ii) serán financiadas con los recursos de la FAPEP.

b) Desarrollo de innovaciones educativas (US$1,7 millón)

2.22 Definidos los lineamientos curriculares, se creará una línea de acción destinada a financiar innovaciones educativas en el aula cuyo eje central será la articulación del preescolar con el primer ciclo de la EEB, con énfasis en el desarrollo de competencias lingüísticas y desarrollo socio afectivo. Estas innovaciones durarán un año y utilizarán la metodología de proyectos para su presentación. Los recursos

asignados a cada proyecto serán de US$300 los cuales serán transferidos directamente a las escuelas a través de un convenio de gestión con la escuela respectiva (similar mecanismo legal que para estos efectos utiliza el Programa Escuela Viva). También se financiarán Ferias de Innovaciones Pedagógicas que serán instancias de encuentro e intercambio de innovaciones entre los profesores, experiencia que ha tenido singular éxito en el Proyecto Escuela Viva. Asimismo, se financiarán pasantías para docentes en aula destinada a conocer innovaciones educativas relacionadas con el desarrollo integral de la primera infancia y la articulación entre preescolar y el primer ciclo de EEB.

c) Dotación de recursos para el aprendizaje (US$ 0,4 millón)

2.23 El tercer subcomponente estará orientado a desarrollar un curriculum activo basado en los descubrimientos de cómo aprenden los niños y las niñas y a reforzar las buenas prácticas pedagógicas de los profesores a través del uso de un conjunto de materiales educativos destinados a generar un ambiente de aprendizaje que favorezca el juego, la curiosidad, la interacción, el movimiento, la apropiación de conceptos y la creatividad. Para ello se financiará para todas las escuelas que ofrezcan el preescolar un set básico que contará con 12 materiales didácticos (bloques de madera, títeres, disfraces, pelotas de football, cuerdas, etc) y 20 libros de cuentos infantiles. Asimismo, se dotará de un set complementario a 1150 escuelas con intervención integral. Estos recursos se adquirirán y distribuirán posterior a la definición del nuevo marco curricular.

d) Fortalecimiento de la relación familia - escuela (US$1,3 millón)

2.24 El cuarto subcomponente estará orientado a potenciar la función educadora de la familia en corresponsabilidad con la escuela, para promover el desarrollo integral de niños/as que asisten al preescolar. Se trata de desarrollar compromisos mutuos entre la familia y la escuela orientados a un desarrollo infantil integral, rescatando patrones de crianza propios de las familias y la apertura a la participación y coordinación entre la familia y la escuela. Para ello se financiará: (i) el diseño, implementación y monitoreo de un programa de capacitación a docentes para el desarrollo de habilidades que le permitan trabajar con las familias, el cual será financiado con los recursos de la FAPEP; (ii) un programa de capacitación que potencie la corresponsabilidad del rol educador de los padres, madres y/o encargados en las 1150 escuelas con intervención integral; y (iii) un programa de capacitación destinado al fortalecimiento de la capacidad organizativa de las ACEs que gestionarán la construcción o adaptación de nuevos espacios escolares.

e) Evaluación de la calidad educativa del preescolar (US$0,4 millón)

2.25 El objetivo de este subcomponente es evaluar el impacto y la efectividad[9] de la educación preescolar que se ofrece a niños entre cinco y seis años de edad y el

[9] El concepto de impacto para los efectos de esta medición se operacionaliza como el avance que se observa en el desarrollo del niño/a entre la primera y segunda medición, como resultado de la intervención pedagógica en el preescolar; y de efectividad, como la permanencia de los efectos del preescolar en el nivel de educación básica.

efecto en su desarrollo. Para ello se les medirá, en dos oportunidades: (i) al inicio y al término del segundo año de ejecución del Programa; y (ii) al cuarto año de ejecución, cuando estos niños estén en segundo grado de la EEB. Se medirá el desarrollo de la comprensión léxica, el desarrollo cognitivo, el desarrollo social en la situación escolar y su adaptación a la vida cotidiana. En el cuarto año de ejecución se realizará un seguimiento a los preescolares evaluados y se estudiará su rendimiento en segundo grado de EEB, en matemática y comunicación, además se consignará el rendimiento logrado en estas materias en primer grado de EEB. Específicamente se financiará: (i) la contratación de una consultoría internacional para que apoye el diseño de la evaluación, el ajuste de instrumentos y el análisis e interpretación de resultados, el cual será financiado con los recursos de la FAPEP; (ii) la aplicación de instrumentos de observación, entrevistas personales semiestructuradas y otras pruebas estructuradas; (iii) la contratación y capacitación de examinadores; (iv) el procesamiento de la información; y (v) la devolución y difusión de resultados. Los resultados del estudio serán integrados a la línea base del Programa.

4. Componente 4: Atención no formal a la Primera Infancia (US$1,0 millón)

2.26 Su objetivo es impulsar la implementación de una política pública orientada al desarrollo de la Primera Infancia a través de la diversificación y validación de modelos integrales no formales de atención a niños y niñas menores de cinco años. Para ello se fortalecerán las capacidades técnicas de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA) quien será el organismo técnico responsable de promover un conjunto de iniciativas destinadas a desarrollar una política pública y mejorar la actual oferta de servicios en el ámbito de la educación inicial no formal. Se financiará la conformación de un equipo técnico para coordinar y desarrollar las actividades previstas desde la SNNA, a través de los siguientes subcomponentes:

a) Promoción de políticas orientadas al desarrollo de la Primera Infancia (US$ 0,3 millón)

2.27 El objetivo de este subcomponente es apoyar la consolidación de la SNNA y fortalecer su capacidad institucional para operativizar el Plan Nacional de Atención a la Primera Infancia, promover la atención pertinente e integral a los niños y sus familias, así como instalar un sistema de información, seguimiento y evaluación de los servicios. Se financiarán acciones dirigidas a implantar una política nacional para el desarrollo de la Primera Infancia: (i) foros regionales consultivos; (ii) foro internacional de educación no formal; (iii) campaña pública que incluye visitas de información y sensibilización, edición y distribución de materiales, edición de programas radiales y elaboración de folletos y afiches, y foros regionales de sensibilización; (iv) diseño de modelos integrales de atención, incluyendo consultorías de expertos, pasantías internacionales y visitas exploratorias a servicios nacionales; (v) diseño e implantación de un sistema de información que incluye el establecimiento y mantenimiento de una base única de datos, fichas de registro de organizaciones y beneficiarios, softwares, elaboración de manuales y circuito de recolección y actualización de la información; (vi) consultoría para el

diseño e implementación de un sistema de seguimiento de los proyectos financiados a través del fondo concursable, incluyendo elaboración de instrumentos, pruebas piloto, facilitadores que harán orientación y seguimiento; (vii) consultoría para el diseño del sistema de evaluación, construcción de línea de base, evaluación de medio término y final; y (viii) validación de los modelos, a través de la sistematización de las experiencias, de foro nacional, así como publicaciones y difusión de guías operativas y modelos de atención. Las actividades (i) y (iv) serán financiadas con los recursos de la FAPEP.

b) Modelos de atención no-formal a niños menores de 5 años (US$ 0,7 millón)

2.28 El objetivo de este subcomponente es validar modelos de atención integrales, intersectoriales y con pertinencia socio cultural para niños menores de 5 años en situación de vulnerabilidad residentes en zonas urbano-marginales, rurales o indígenas. Estos modelos se desarrollarán y serán evaluados a través del financiamiento de aproximadamente 75 proyectos, para lo cual se establecerá un fondo concursable. Además se financiará: (i) la elaboración de guías de preparación de proyectos; (ii) talleres de capacitación para las organizaciones postulantes; (iii) asesorías técnicas para asegurar la calidad de los servicios durante la ejecución; (iv) capacitación a monitoras de proyectos; (v) talleres de intercambio entre organizaciones participantes; y (vi) evaluaciones de cierre de cada proyecto.

D. Costo y financiamiento

2.29 El costo total del Programa es de US$25,9 millones, de los cuales US$23.4 millones serán financiados con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco y US$2.5 millones con fondos de contrapartida (ver cuadro II-2). La distribución de los recursos entre los componentes será aproximadamente la siguiente: (i) Formulación de políticas y el fortalecimiento institucional del MEC (7,5%); (ii) Formación y capacitación de recursos humanos (10,7%); (iii) Mejoramiento de la oferta educativa en la educación preescolar (64,3%); (iv) Atención no formal a la Primera Infancia (4,1%) y FAPEP (3,5%). El monto restante se destinará a apoyar la administración y supervisión de la operación (4,7%) y gastos financieros (5,1%).

2.30 Las autoridades nacionales decidieron solicitar al Banco recursos financieros provenientes de la FAPEP los cuales serán utilizados para financiar actividades centrales para la preparación y buen inicio del PR-0124; con ello, se espera disminuir los potenciales riesgos en la ejecución de actividades especialmente en las acciones referidas al diseño de los nuevos lineamientos curriculares y su posterior validación dentro del sistema educativo paraguayo, como también la impresión, publicación y distribución de los nuevos programas de estudios para jardín de infantes y educación preescolar. Estas dos últimas actividades son prerrequisitos para el desarrollo de todas las actividades del Programa. Asimismo, se considera prioritaria la anticipación de estos recursos para la reorganización de la UCP, permitir el desarrollo de los instrumentos metodológicos y prácticos del modelo pedagógico del preescolar que se propone en el tercer componente, como

también, el desarrollo de actividades que permitan dar cumplimiento oportuno a las condiciones previas al primer desembolso en el contrato de préstamo.

Cuadro II-2. Cuadro de Costos (en US$ miles)

	BID/CO	LOCAL	TOTAL	%
Administración y Supervisión	**1,226**		**1,226**	**4,7%**
Unidad Coordinadora del Programa	966		966	
Evaluación externa y Seguimiento	200		200	
Auditoría	60		60	
I. Formulación de políticas y el fortalecimiento institucional del MEC	**1,648**	**300**	**1,948**	**7,5%**
1. Marco normativo-institucional de la educación inicial y preescolar	470	300	770	
2. Sistema de información e investigación	357		357	
3. Comunicación y movilización social	821		821	
II. Formación y capacitación de recursos humanos	**2,290**	**500**	**2,790**	**10,7%**
1. Formación inicial de docentes	907		907	
2. Formación docente en servicio	1,383	500	1,883	
III. Mejoramiento de la oferta educativa en la educación preescolar	**16,030**	**680**	**16,710**	**64,3%**
1. Infraestructura y equipamiento para el preescolar	11,743		11,743	
2. Desarrollo de innovaciones educativas	1,051	680	1,731	
3. Dotación de recursos para el aprendizaje	1,440		1,440	
4. Fortalecimiento de la relación familia – escuela	1,355		1,355	
5. Evaluación de la calidad educativa del preescolar	441		441	
IV. Atención no formal a la Primera Infancia	**1,072**		**1,072**	**4,1%**
1. Promoción de políticas para el desarrollo de la Primera Infancia	341		341	
2. Modelos de atención no formal a niños menores de cinco años	731		731	
V. FAPEP[10]	**900**		**900**	**3,5%**
Subtotal	**23,166**	**1,480**	**24,646**	
Costos financieros	**234**	**1,100**	**1,334**	**5,1%**
Intereses		890	890	
Comisión de Crédito		210	210	
FIV	234		232	
Total del Programa	**23,400**	**2,580**	**25,980**	**100%**

2.31 El financiamiento se otorgará con cargo a los recursos del capital ordinario. Las condiciones del financiamiento se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro II-3 Condiciones del Préstamo	
Plazo de amortización:	25 años
Período de gracia:	5 años
Período de desembolso:	5 años (min. 3 años)
Período de compromiso:	5 años (no inferior a 3 años)
Tasa de interés:	variable
Inspección y vigilancia	1%
Comisión de crédito:	0,75% sobre los saldos no desembolsados

[10] Previa solicitud del Prestatario , los eventuales saldos no ejecutados de la FAPEP podrán transferirse a cualquiera de las otras categorías de inversión de este financiamiento.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor del Programa

3.1 La República del Paraguay será el Prestatario del préstamo para el Programa "Mejoramiento de la educación inicial y preescolar", cuya ejecución será responsabilidad directa del MEC.

B. Estrategia de ejecución del Programa

3.2 El esquema organizativo para su ejecución tiene como principio fortalecer la estructura formal del MEC creando hacia el interior de las Direcciones involucradas (Administración y Finanzas; Educación Inicial y Escolar Básica; Desarrollo Educativo; Educación Superior; Planificación, Estadísticas e Información; y Construcciones Escolares), la capacidad técnica para poder llevar a cabo las actividades que le correspondan en el ámbito de cada uno de los componentes del Programa. Así, con personal del MEC reasignado y consultores nacionales contratados con recursos del Programa, se crearán equipos técnicos básicos dentro de las direcciones, los cuales apoyados en las estructuras hoy existentes, coordinarán y ejecutarán los componentes respectivos con las correspondientes instancias departamentales (Consejos Departamentales de Supervisión).

3.3 A fin de tener una instancia de contraparte directa para el Banco responsable por la coordinación general del Programa, se utilizará la capacidad instalada de la actual UCP que ha venido administrando con singular éxito todas las operaciones del sector desde 1994 (908/SF-PR y 770/OC-PR; ATN/SF-5184-PR;ATN/SF-6053-PR; ATN/SF/-7162-PR) y que actualmente gerencia el Programa Escuela Viva (1254/OC-PR). Esta instancia responderá al Ministro a través del Viceministro de Educación. Se creará un Consejo Asesor que será presidido por el Viceministro, conformado por los directores del MEC involucrados en la ejecución del Programa, representante de la SNNA, representante de organismo de la cooperación internacional ligados a la primera infancia, representante de Organismos No Gubernamentales (ONGs)y los coordinadores ejecutivo y técnico de la UCP. Este consejo tendrá la responsabilidad de facilitar las actividades de coordinación de la UCP tanto hacia el interior del MEC como hacia el exterior, como también asesorar acerca del buen desarrollo del Programa. **La conformación del Consejo Asesor será condición previa al desembolso de los recursos del Programa.**

3.4 La UCP será responsable ante el Banco por la administración financiera integral del Programa, y deberá cumplir con: (i) el mantenimiento de cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los recursos del Banco y de la contrapartida local; (ii) la presentación de las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; (iii) la implementación y mantenimiento de adecuados sistemas para la administración de contratos, administración financiera y del control interno para el manejo de los recursos del BID y de la contrapartida local, de acuerdo a los requerimientos del Banco; (iv) la preparación y presentación

de los informes financieros del Proyecto y otros informes financieros que sean requeridos por el Banco, entre ellos, los estados financieros auditadosconsolidados; (v) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para la verificación del Banco y de los auditores externos; (vi) elaborar los Planes Operativos Anuales (POA) y los informes de progreso semestral de la ejecución del Programa; (vii) cumplir los procedimientos de obras, adquisición de bienes y servicios de consultoría establecidos por el Banco con recursos del Programa, así como autorizar los pagos conforme al cumplimiento de los mismos; (viii) coordinar la ejecución, seguimiento y posterior evaluación de las actividades del Programa; (ix) asegurar que el Programa se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas entre el Banco y el Gobierno de Paraguay; y (x) informar al Consejo Asesor acerca de la marcha del Programa y de su compatibilidad con los lineamientos estratégicos y de política definidos en el Plan Nacional de la Educación Inicial.

3.5 Considerando las nuevas responsabilidades operativas y técnicas de la actual UCP, se reestructuró su actual organización de la siguiente forma: (i) a nivel Directivo: Coordinación Ejecutiva, Coordinación Administrativa Financiera, Coordinación Técnica; (ii) a nivel Operativo: un Area Técnica Pedagógica Programa Escuela Viva, un Area Técnico Pedagógica Programa Educación Inicial y un Area de Infraestructura y Equipamiento. Al Coordinador Ejecutivo le corresponderá mantener el vínculo directo con el Ministro y Viceministro de Educación para la orientación general del Programa y sus políticas de ejecución, asegurar la coherencia entre sus componentes y coordinar las actividades de ejecución conjuntamente con la SNNA, las Direcciones del MEC involucradas, así como con las instancias departamentales y locales.

3.6 El Coordinador Ejecutivo estará asesorado por un Coordinador Técnico quien será el responsable de dirigir el trabajo de los especialistas encargados de las Areas de trabajo establecidas en el nivel operativo. Adicionalmente, el Coordinador Ejecutivo estará apoyado por un Coordinador de Administración y Finanzas quien será responsable de su respectiva área. La Coordinación de Administración y Finanzas, el Area de Infraestructura y el Area Técnico Pedagógica del Programa Educación Inicial serán reforzadas con personal administrativo y técnico altamente calificado. En anexo al RO se presenta un gráfico con el organigrama de la UCP y se describen las principales funciones de cada una de las instancias que la componen. Tanto los aspectos administrativos financieros como de contrataciones deberán estar acorde con a los criterios técnico pedagógicos con los cuales se dirige el Programa. El costo del funcionamiento de la UCP no superará el 3,7% del presupuesto total del Programa. **Como condición previa al primer desembolso, la UCP deberá presentar al Banco evidencia de que se haya contratado o designado al Coordinador Técnico del Area Técnico Pedagógica del Programa Educación Inicial y a los consultores que componen el equipo de trabajo de la mencionada área**.

3.7 El MEC delegará las tareas de ejecución del Componente 4 a la SNNA, para lo cual firmará un convenio que establezca: (i) los compromisos de ejecución del componente en su totalidad en el lapso de duración del Programa; (ii) la

designación de los responsables del cumplimiento de los compromisos; y (iii) el detalle de ejecución, y metas específicas por cumplir según plazos y recursos asociados. **Será condición previa para desembolsar los recursos del componente 4, la firma de un Convenio entre el MEC y la SNNA.**

C. Esquema de ejecución del Programa

3.8 Para gestionar eficientemente el Programa, el MEC ha decidido reforzar internamente las estructuras del nivel central, particularmente la Dirección de Educación Inicial, Dirección de Formación Docente, Dirección de Planificación y de Construcciones. Estas direcciones desarrollarán actividades integradas y sistematizadas en todas las zonas del país que aseguren el liderazgo de coordinación, la optimización del uso de los recursos y el impacto macro del Programa. A fin de establecer claramente las responsabilidades en materia de la ejecución del Programa entre la UCP, la SNNA, las citadas Direcciones y demás instancias del MEC involucradas, se ha preparado un RO que presenta los mecanismos institucionales para su ejecución, así como también los criterios de elegibilidad de los establecimientos, los criterios de selección y priorización de los proyectos, y la elegibilidad de las inversiones. El esquema de ejecución por componentes es el siguiente:

3.9 Componente 1: Formulación de políticas y el fortalecimiento institucional del MEC: La ejecución de este componente será competencia de la UCP en coordinación con la DEI y la DPEI, donde se instalarán equipos técnicos que serán los responsables de la supervisión y coordinación general de las actividades a ser realizadas. Específicamente, el equipo técnico de la DEI, tendrá como responsabilidad ajustar el actual reglamento de la EIP y la elaboración y adecuación de todo el marco curricular de la educación inicial y preescolar. Este equipo será reforzado con la incorporación de técnicos provenientes de otras dependencias técnicas del MEC (DEEB, Desarrollo Educativo, Formación Docente, Educación Indígena y Educación Especial), docentes de preescolar y de primer grado de la educación básica pública y privada. Por su parte, la DPEI, con apoyo de consultorías externa, tendrá la responsabilidad de desarrollar el sistema de información para el nivel, capacitar a los técnicos del MEC en procesos de microplanificación e indicadores educativos y desarrollar un plan de investigaciones. Finalmente, la UCP, a través de la Coordinación ejecutiva y técnica, serán los responsables de implementar la estrategia de comunicación social del Programa, para lo cual se contratará a dos comunicadores sociales para la realización técnica de las actividades y elaboración de materiales a ser entregados a las empresas gráficas o agencias publicitarias quienes se encargarán de editarlos.

3.10 Componente 2: Formación y capacitación de recursos humanos: Las actividades vinculadas a la formación de formadores serán de responsabilidad de la DFD y se realizará mediante un abordaje integral a los IFD que ofrecen la especialidad de educación inicial, utilizando para ello distintas estrategias: (i) reformulación del currículo, para lo cual se contratará a un equipo interdisciplinario que contará con el apoyo de consultores internacionales y especialistas nacionales. Este proceso será participativo y para ello se realizarán talleres de consulta y un Seminario

Internacional; (ii) capacitación de los Formadores: para la implementación del nuevo currículo los formadores participarán de un proceso de capacitación con apoyo de una Universidad Internacional, de reconocida experiencia en la formación de docentes del nivel; y (iii) implementación de los CRA de los IFD con equipamiento, dotación de materiales didácticos, títulos bibliográficos y capacitación a los responsables. Las actividades relacionadas con la capacitación en servicio (o continua) serán ejecutadas por la DEI, con apoyo técnico de la DFD y UCP. Se propone un programa de capacitación de recursos humanos que contempla tres estrategias que se desarrollan con mayor profundidad en el RO: (i) capacitación a la Red de técnicos y a supervisores pedagógicos; (ii) difusión del marco curricular y del programa de Preescolar, Jardín y Maternal; y (iii) capacitación a las 1150 escuelas con intervención integral.

3.11 Componente 3: Mejoramiento de la oferta educativa en la educación preescolar: Las actividades del subcomponente infraestructura y equipamiento serán coordinadas por los especialistas del Area de Infraestructrura de la UCP, apoyados por la Dirección de Construcciones del MEC. La ejecución de las obras principales se realizará por traspaso de fondos para la gestión de las ACEs según los criterios de selección antes definidos y conforme al ritmo de expansión que se especifica en el RO. La decisión de que la ejecución de estas obras sea realizada por las ACEs (salvo casos excepcionales donde sea aconsejable otra vía de ejecución) se debe a la exitosa experiencia del Programa Escuela Viva que ha demostrado su efectividad e impacto. Costo-efectividad, porque las ACEs conformadas por padres y madres logran realizar las obras a un costo que es menos de la mitad del costo histórico por licitación, cumpliendo con el cronograma previsto en la construcción de aulas y/o servicios higiénicos, demostrando con ello capacidad de organización y compromiso por la educación de sus hijos, e Impacto, porque deja una capacidad instalada de gerenciamiento del proyecto en las ACEs, que tiene efectos positivos, generalmente, en la calidad de la obra, en el ahorro de recursos y, posteriormente, en el mantenimiento de la infraestructura.

3.12 Las etapas de este proceso incluyen: (i) convenio de donación con cargo entre el MEC y las ACEs donde estas últimas se comprometen a la adquisición de materiales de construcción y mano de obra, si fuera el caso, para la ejecución de las obras) conforme a determinados estándares de calidad y especificaciones técnicas; (ii) entrega y recepción del aporte financiero; (iii) seguimiento y fiscalización de la obra y rendición de cuentas de las ACEs a la UCP; y (iv) entrega y recepción final de la obra de las ACEs a la Dirección de Construcciones del MEC. En el RO se especifican la distribución del monto de los aportes, mecanismo de traspaso de fondos y tipo de capacitación y apoyo a las ACEs. Así como el modelo del convenio que deberá suscribirse con cada ACEs participante previo a la transferencia de recursos del Programa. Finalmente, la adquisición de equipamiento y mobiliario escolar será contratada con empresas especializadas mediante licitación pública.

3.13 La ejecución del subcomponente Desarrollo de Innovaciones Educativas estará a cargo de la DEI, con apoyo técnico de la UCP, la que será responsable de la supervisión y coordinación general de las actividades a ser realizadas.

Específicamente esta unidad apoyará la preparación y gestión pedagógica de los proyectos innovadores de aula que presenten las escuelas, así como el diseño y preparación de materiales de apoyo al desarrollo de este subcomponente. A nivel departamental, la RED de técnicos de la Educación Inicial y Preescolar tendrán como responsabilidad supervisar y prestar apoyo pedagógico a las escuela. Finalmente, a nivel de la escuela, se conformará un equipo compuesto por el director de la escuela, el profesor de primer grado y el profesor de preescolar quienes serán los responsables de la formulación y presentación de los proyectos de aulas, de la gestión de los recursos para su ejecución, de la rendición de cuentas ante el MEC y de la promoción de actividades de intercambio profesional con otras escuelas. Mayores especificaciones técnicas de estos proyectos se detallan en el RO. Previo a la transferencia de recursos a la escuela beneficiario se deberá suscribir un contrato de gestión entre el MEC y la escuela beneficiaria en los términos del modelo de convenio que se adjunta al R.O.

3.14 En el subcomponente Dotación de recursos de aprendizaje, su adquisición será responsabilidad de la UCP, con apoyo técnico de la DEI. En anexo al RO se especifican la descripción de las áreas o rincones que deberá contar cada aula del preescolar que participe en el Programa, con sus respectivos materiales didácticos y biblioteca de aula.

3.15 El subcomponente Evaluación del preescolar será ejecutado por la Dirección General de Desarrollo Educativo a través del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE). Se estudiarán 100 aulas elegidas al azar, de 100 centros localizados en cuatro zonas geográficas por determinar. Se evaluarán cinco niños/as por centro, más sus familias y sus maestros, elegidos también aleatoriamente. Además, se evaluarán 300 niños/as controles, que vivan en los mismos sectores de las escuelas, pero que no han asistido nunca a un centro educativo, totalizando con ello 800 niños/as. Se utilizará una amplia batería de instrumentos, se estudiarán las aulas preescolares, las maestras o bachilleres a cargo de los niños/as y a los directivos; también se evaluará el ambiente del hogar y se entrevistará a la madre o persona responsable del niño/as. Se contratará a 24 examinadores, quienes luego de ser capacitados se desplazarán en pareja a las cuatro zonas seleccionadas. Los resultados del estudio serán difundidos ampliamente en el sistema educativo paraguayo. El diseño más específico del estudio se encuentra en el anexo al RO.

3.16 Componente 4: Atención no formal a la Primera Infancia. La responsabilidad de la ejecución y seguimiento de este componente estará a cargo de la SNNA, con apoyo técnico de la UCP. La SNNA firmará un convenio de participación con el MEC donde se establecerán las responsabilidades de ambas instituciones (ver pár. 3.7). Específicamente la SNNA tendrá como responsabilidad: (i) coordinar con la UCP y otros organismos relevantes todas las actividades del componente; (ii) realizar el diagnóstico y catastro de las instituciones públicas y privadas que podrían participar en el fondo de proyectos, así como incorporar la información en la base de única de datos; (iii) mantener un sistema de información dinámico y actualizado de los servicios de atención; (iv) promover la conformación del comité intersectorial, convocando a los organismos de los sectores de salud, educación e

instituto de bienestar social, así como de 3 ONG; (iv) promover acuerdos interinstitucionales para fortalecer la política a favor de la infancia; (v) elaborar y difundir las orientaciones y guías metodológicas para el desarrollo de proyectos; (vi) capacitar a las organizaciones postulantes en la elaboración de proyectos y los modelos de atención; (vii) coordinar el proceso de selección y adjudicación de proyectos; (vii) ofrecer asistencia técnica, supervisar y velar por la calidad de los servicios financiados; (viii) difundir públicamente las experiencias y la importancia de la inversión en la primera infancia; y (ix) realizar el control administrativo y financiero de los recursos traspasados. El traspaso de los recursos del Programa a las instituciones beneficiadas lo hará el MEC a través de la UCP, quien será responsable del control administrativo y financiero de estos recursos, con apoyo de la SNNA. Previo a la transferencia de recursos del MEC a las instituciones beneficiarias se deberá suscribir un convenio de gestión en los términos previstos en el modelo de convenio que forma parte del RO.

3.17 Como parte del subcomponente de promoción de políticas se contratará una consultoría internacional en el primer año que apoye el diseño operativo del Plan Nacional y el proceso de sistematización del mismo, así como la implementación de 3 foros regionales consultivos. Asimismo, en el primer año se diseñarán los 3 sistemas (información, seguimiento y evaluación) y en el quinto se sistematizarán las experiencias y se realizará el foro nacional para presentar los modelos validados.

3.18 A través del subcomponente de modelos de atención no-formal se establecerá un Fondo Concursable en el primer año de ejecución de US$700 mil para financiar aproximadamente 75 proyectos integrales para niños menores de 5 años (25 por modelo de atención), para lo cual se conformará un Comité Intersectorial con representantes de organismos públicos y de la sociedad civil. Se atenderá a los niños a través de los siguientes modelos: (i) atención a niños de familias de zonas rurales dispersas y/o comunidades indígenas: 3 mil niños; (ii) centros de atención comunitaria para hijos de madres trabajadoras: mil niños; (iii) círculos de recreación comunitaria: 2 mil niños. En el reglamento operativo del Fondo (que se anexa al RO se especifican, entre otros, las características de los modelos, los criterios de elegibilidad y de selección de los proyectos, los procedimientos de rendición de cuentas de los mismos y un modelo de convenio que deberá suscribirse previo a cada transferencia.

D. Reglamento Operativo

3.19 La ejecución del Programa se regirá por el RO, el cual contiene los términos y condiciones necesarias para ejecutar cada uno de los componentes del Programa así como las funciones y obligaciones de los diferentes actores involucrados en su ejecución. Dicho Reglamento incluye los modelos de convenios que deberán suscribirse previo a la transferencia de recursos con las ACEs, con las escuelas que participan en los proyectos de aula y con las instituciones beneficiarias del Fondo Concursable del Componente 4. **Será condición previa al primer desembolso: (i) la puesta en vigencia del RO y sus anexos; y (ii) la aprobación del Informe Inicial del Programa, incluyendo el POA del primer año de ejecución.**

E. Adquisición de bienes y servicios

3.20 Las adquisiciones de bienes, las contrataciones de servicios de consultoría y la ejecución de obras se llevarán a cabo conforme a las políticas, normas y procedimientos estándares del Banco. La licitación pública internacional será obligatoria para la ejecución de obras cuyo valor sea igual o superior a US$2 millones, para la adquisición de bienes por montos iguales o superiores a US$350 mil y para la contratación de servicios de consultoría por montos superiores a US$200 mil. Por debajo de estos montos se utilizará, en principio, la legislación local siempre que no contradiga lo establecido en las políticas del Banco y sujeta a los siguientes montos: para bienes, menor a US$350 mil hasta US$50 mil se utilizará licitación pública nacional; menor a US$50 mil hasta US$10 mil se utilizará licitación privada; y menor de US$10 mil se utilizará comparación de precios. Dado el alto número de adquisiciones de bienes, contrataciones de obras y de servicios de consultoría por montos pequeños que serán requeridos, que el Ejecutor cumple con los requisitos de la política sobre evaluación ex post de los procesos de adquisiciones y la necesidad de tener una ejecución ágil, el requisito de no objeción previa del Banco se establecerá sólo para la contratación o adquisición por montos superiores a: US$75 mil para obras; US$10 mil para bienes, contratación de firmas consultoras; y US$5 mil para la contratación de consultores individuales. La Representación del Banco en Paraguay revisará anualmente en forma "ex ante" los tres primeros procesos de contrataciones de cada tipo, y a partir de éstas podría realizar revisiones “ex-post” siempre que las mismas figuren en el POA aprobado, y por muestreo. De encontrarse irregularidades en estos procesos, el Banco podrá no reconocer tales gastos dentro del costo del Programa, y se volverá a la revisión previa. Asimismo, previo a la adjudicación de obras o a la celebración de un contrato con las ACE, la UCP deberá presentar al Banco evidencias sobre la posesión legal de los terrenos y de haber contratado la supervisión de las obras. Se utilizará el precio como criterio de selección de prestadores de servicios de consultoría, de acuerdo a lo dispuesto en el documento GN-1679-3. Cuando se utilice la selección basada en la Calidad y en el Costo, el precio no tendrá un peso superior de 20% de los factores de selección. En Anexo III-I se especifica el Plan de Adquisiciones del Programa.

3.21 La contratación de servicios de consultoría se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco, con la excepción de la contratación del personal temporal que se desempeña en la UCP (cuatro) por un monto total de hasta US$78 mil anuales. Estas personas participaron en el diseño del Programa durante los seis meses previos a la solicitud de financiamiento, con recursos de la ATN/SF/7162-PR financiada por el Banco para preparar estudios, capacitar personal y otras actividades las que han servido de insumos para el diseño de la operación. Se solicitan como excepciones al procedimiento de selección de consultores mediante concurso público, la contratación de estos consultores debido a que este equipo ha demostrado una excelente capacidad técnica y de liderazgo durante el diseño de la operación y favorecerá la puesta en marcha y ejecución del Programa si continúan desempeñando funciones de coordinación y administración durante la ejecución.

3.22 Considerando que se requieren aproximadamente 1000 espacios educativos(construcción de aulas y baños para atender el preescolar), que se realizarán a través de las ACEs, el Banco adoptará un procedimiento simplificado para la administración del fondo rotatorio en lo que se refiere al traspaso de recursos a las ACEs. Los recursos serán traspasados en una sola partida y se considerarán comprometidos cuando: (i) se presente un contrato firmado con el MEC; y (ii) se demuestre el recibo de los fondos por parte de las ACEs. A fin de que la rendición de cuentas sea lo más transparente y ágil posible, el MEC aprovechando los diferentes talleres de capacitación que se desarrollarán con el Programa, les informará a las ACEs sobre los requisitos para su rendición a través de un documento didáctico sobre el tema. Adicionalmente, las ACEs contarán con el apoyo de un equipo de trabajadoras sociales, contratada por el Programa, para asesorarlos en el proceso de rendición de cuentas y en su fortalecimiento organizacional. Cabe señalar que este mecanismo de traspaso de fondos ya ha sido utilizado exitosamente en el Programa Escuela Viva (1254/OC-PR), actualmente en ejecución (ver 3.11).

F. Período de ejecución y calendario de desembolsos

3.23 Se ha previsto un período de ejecución del Programa de cinco años. El fondo rotatorio para esta operación se ha establecido en un 5% de los recursos del financiamiento. Se deberá presentar informes semestrales de la situación de este fondo dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre. Con base en la programación efectuada, se prevé el siguiente calendario de desembolsos:

Cuadro III-1

Calendario de Desembolsos (US$ millones)

FUENTE	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
BANCO	5.117	5.465	5.357	4.938	2.523	23.400
APORTE LOCAL	400	580	580	520	500	2.580
TOTAL	5.517	6.045	5.937	5.458	3.023	25.980
PORCENTAJE	21.2	23.3	22.9	21.0	11.6	100%

G. Auditoría

3.24 La auditoría externa del Programa será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, siguiendo las políticas y procedimientos del Banco (Documentos AF-100 y AF-300), contratada mediante los procedimientos establecidos en el Documento de Licitación de Auditoría Externa (AF-200) y en base a los lineamientos establecidos en los Términos de Referencia para la Auditoría Externa de Proyectos Financiados por el BID (AF-400), los cuales deberán ser previamente aprobados por el Banco. La auditoría externa tendrá el carácter de financiera y operacional, requiriéndose la presentación de los informes anuales de los estados financieros del Programa, dentro de los 120 días de

finalizado el año fiscal. Los costos de auditoría formarán parte del costo del Programa, y serán financiados utilizando los recursos del préstamo del Banco.

H. Seguimiento y evaluación

1. Seguimiento

3.25 Dentro de los 60 días siguientes de cumplirse cada semestre calendario de ejecución del Programa, el MEC presentará a la consideración del Banco informes de progreso semestrales en relación con el desarrollo de las actividades del Programa. El informe que coincida con cada año de ejecución del Programa deberá, además, incluir el plan operativo para el siguiente año, el estado financiero del Programa, el estado de situación de las transferencias de recursos a las escuelas, ACEs y SNNA e información sobre las adquisiciones realizadas el año anterior y las planeadas para el año en curso. Con el fin de llevar un seguimiento y una evaluación de los resultados del Programa, estos informes incluirán un estado comparativo anual de los avances alcanzados en un grupo de indicadores de progreso acordados mutuamente entre el Banco y el MEC y que se describen en el Anexo II-I.

3.26 Anualmente, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de preparación y entrega del informe de progreso semestral que coincida con cada año de ejecución del Programa, el MEC analizará esta información con el Banco a objeto de evaluar el progreso del Programa, las dificultades que hubieran surgido en la ejecución y acordarán los ajustes necesarios para garantizar el logro de los objetivos de la operación. Estos informes anuales servirán de base a las misiones de administración que se realizarán anualmente. La estructura y contenidos de estos informes se especifican en el RO del Programa.

2. Evaluación

3.27 Como parte del proceso de evaluación del Programa, se prevé llevar a cabo dos evaluaciones -una intermedia y una final (resultados e impactos)- con base en las directrices acordadas entre el MEC y el Banco en el RO. Los resultados de la primera evaluación deberán ser presentados al Banco una vez que se haya comprometido el 50% de los recursos del Programa o a los 36 meses contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo, según sea la circunstancia que se de primero. Esta evaluación verificará el grado de cumplimiento del Programa con las metas previstas, detectando problemas e introduciendo medidas correctivas a fin de asegurar el alcance de los objetivos del Programa. La evaluación final, que estará basada en los mismos contenidos y metodología de la evaluación intermedia, deberá ser desarrollada dentro de los seis meses previos a la fecha límite para el último desembolso de los recursos del financiamiento y sus resultados deberán ser presentados al Banco a más tardar 30 días antes del plazo final del último desembolso. Esta evaluación contemplará, entre otros temas, los resultados comparativos entre las líneas de base construidas al inicio del Programa con los efectivamente alcanzados referidos a: (i) el cuestionario sobre la EIP incluida en la encuesta de hogares aplicadas por la DGEEC (ver párrafo 2.13); (ii) encuesta que

mida la percepción de la sociedad paraguaya con respecto al tema de la niñez (ver párrafo 2.14); y (iii) aplicación de una prueba a los alumnos que ingresan al primer año escolar con y sin preescolar, la que será administrada por el SNEPE (ver párrafo 2.25). Ambas evaluaciones serán contratadas a una firma consultora, conforme a los términos de referencia y alcance de trabajo acordados entre el MEC y el Banco.

3.28 Evaluación "ex post" del Programa. El Gobierno de Paraguay, conjuntamente con el Banco, se comprometieron a realizar una evaluación "ex post" de esta operación una vez transcurridos 36 meses de su finalización. Como base para esta medición se utilizará la información y metodología que se genere como producto del estudio sobre el impacto y efectividad del modelo del preescolar que se implementará con los recursos del Programa (ver párrafos 2.25 y 3.15).

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

4.1 La viabilidad institucional del Programa está basada en el principio de fortalecer la estructura organizativa del MEC, creando hacia el interior de las Direcciones Generales involucradas en su ejecución, la capacidad técnica para que cada una de ellas pueda llevar a cabo las actividades que les corresponda en el ámbito de los diferentes componentes del Programa. Así, a fin de no crear estructuras paralelas al Ministerio, se ha previsto conformar en cada una de las Direcciones, equipos técnicos que, apoyados por la estructura organizacional hoy existente, sean los responsables de ejecutar, monitorear y evaluar la ejecución de sus respectivos componentes o subcomponentes. Estos equipos técnicos estarán conformados por 10 técnicos del MEC reasignados a estas funciones y por 8 consultores nacionales, contratados por el Programa. Bajo esta perspectiva, la UCP tendrá como principal función la coordinación de las acciones, mantener la coherencia técnica entre los componentes y dirigir los aspectos administrativos, financieros y de seguimiento y evaluación general del Programa. Esta decisión obedece a que el MEC, a través de la UCP y sus Direcciones Generales, ha ido acumulando una valiosa experiencia de gestión como producto de las operaciones anteriores (ver párrafo 1.21) logrando con ello una creciente capacidad técnica e institucional. En la actualidad y como producto de la continuidad de políticas en el sector, existe un equipo técnico altamente consolidado lo que nos permite pronosticar una eficiente y efectiva ejecución de esta operación.

4.2 El diseñar la ejecución del Programa bajo un esquema que se apoya totalmente en la actual estructura institucional del Ministerio implica justamente promover un cambio de cultura institucional desde la base, donde los cambios, tanto en la gestión como en las prácticas pedagógicas, se generarán como resultado de la propia dinámica que exigirá la ejecución de las diferentes actividades previstas en el Programa. Por ejemplo, el utilizar para la ejecución del Programa 106 técnicos que conforman la Red de educación inicial y los equipos de supervisión con que cuenta el MEC a nivel departamental, se traduce en abrirle el espacio a estas instancias y darle la relevancia que merecen en términos de acumulación de experiencia y traspaso de conocimientos y prácticas hacia los niveles locales representados en las Coordinaciones Departamentales de Supervisión y las escuelas. Se espera que bajo este esquema se desarrolle una nueva dinámica en las actividades del nivel preescolar, donde empezarán a primar los aspectos pedagógicos por encima de los netamente administrativos. Igualmente, se espera que como resultado de las acciones del Programa, se genere una dinámica institucional donde se incorpore definitivamente al nivel preescolar como parte activa e integrante de la escuela básica y que se valore a este nivel como la base para un buen desarrollo cognitivo y socio afectivo en la historia escolar de niños y niñas.

4.3 Asimismo, el Programa propone el desarrollo y puesta a prueba de modelos de atención no formal para niños y niñas menores de 5 años que demandan una capacidad de atención técnica especializada superior a la que cuenta el MEC en la

actualidad. Para ello se requerirá la participación activa de la recién creada SNNA que, con el apoyo de instituciones públicas y privadas con experiencia en educación inicial no formal, logren desarrollar con éxito estos modelos de atención.

B. Viabilidad socioeconómica

4.4 Los beneficios económicos y sociales de la educación inicial son múltiples y se manifiestan tanto en términos educativos (reducción del fracaso escolar y mejores aprendizajes) como en términos del desarrollo personal y la inserción social de los individuos en la sociedad, mejora la autoestima, disminuye el riesgo de comportamientos disfuncionales, mejora su integración social y laboral, y contribuye a aumentar la participación laboral de las madres. Sin embargo, la cuantificación de muchos de estos beneficios suele requerir estudios de seguimiento de los beneficiarios y de un grupo control por muchos años, más allá de su paso por el sistema escolar. Estos estudios son metodológicamente complejos, costosos y escasos.

4.5 En vista de lo anterior, la evaluación económica del presente Programa utilizará varias herramientas. Se hacen estimaciones conservadoras de costo-beneficio, teniendo en cuenta sólo aquellos beneficios más fácilmente cuantificables. Por otra parte, se estiman los costos recurrentes incrementales y se comparan con los ahorros de costos permanentes generados por el Programa, para demostrar no sólo su sostenibilidad sino su capacidad de autofinanciarse con los ahorros resultantes de las mejoras en eficiencia interna y en la mejor asignación y uso de los espacios de infraestructura y de los recursos docentes. En una coyuntura de crisis fiscal y económica, es muy importante demostrar que se está optimizando el uso de los recursos y que el Ministerio de Educación está comprometido con estrategias de racionalización y eficiencia que aseguren la sostenibilidad de la política de universalización del preescolar. Finalmente, se demuestra que las inversiones de mayor peso dentro Programa, el componente de infraestructura para la universalización del preescolar que representa cerca del 46% de los gastos directos, son altamente costo-eficientes.

4.6 Costos y Beneficios del Programa: Los costos del Programa consideran tanto los costos directos de inversión como los costos recurrentes incrementales resultantes del Programa. Los principales beneficios cuantificables del programa surgen directamente de los beneficios educativos más directos que se plantean como metas del Programa.

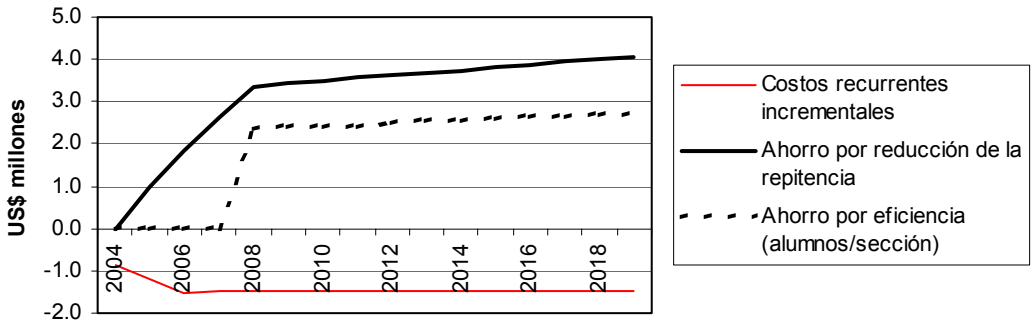
Cuadro IV-1: Metas Educativas y Beneficios Económicos del Programa

Metas Educativas del Programa al 2008	Beneficios Económicos Cuantificables
* Se reduce gradualmente la repitencia en primer grado (del 16% actualmente a 8% en 2008) y en el primer ciclo (de 13% a 7%).	* Ahorro de costos crecientes que representan entre US$1,8 y US$3,3 millones anuales a partir del 2008, dependiendo de si la reducción de la repitencia se observa sólo en el primer grado o en todo el primer ciclo.
* Se mejora la eficiencia del uso de la infraestructura y de los docentes, mejorando el promedio de alumnos por sección (aula) de 20 a 25 alumnos (de 17 a 20 en zonas rurales y de 24 a 30 en el área urbana).	* Ahorro de costos por mejor uso del recurso docente. Se estima un ahorro anual de US$2,4 millones, a partir del 2008.

4.7 Al comparar los costos del Programa con los beneficios cuantificables anteriormente mencionados se tiene una idea preliminar de la rentabilidad social de esta operación. Las estimaciones realizadas son conservadoras en tanto no incluyen importantes beneficios adicionales como los aumentos en la participación laboral de las madres, los beneficios educativos más allá del primer ciclo, o los importantes beneficios individuales y sociales que se han observado en estudios longitudinales en otros países.[11] A pesar de lo anterior, el proyecto se pagaría completamente a partir del año 2018, es decir diez años después de concluido, con una tasa de retorno mayor al 12% y creciente a medida que se extiende el horizonte de estimación de la rentabilidad.

4.8 Costos recurrentes y sostenibilidad del Programa: Más importante que el tiempo que tome recuperar totalmente la inversión es la viabilidad fiscal de sostener los gastos recurrentes incrementales derivados del proyecto, principalmente los gastos salariales adicionales relacionados con la universalización del preescolar. La comparación entre los ahorros de costos anuales que se generarían como resultado de la disminución de la repitencia y del uso más eficiente de los recursos que surge de la racionalización del número de alumnos por sección (superiores a los US$5,6 millones anuales, a partir del 2008), y los salarios de docentes adicionales (del orden de US$1,5 millones anuales), que constituyen el grueso del gasto corriente incremental, permiten concluir que los ahorros generados son más que suficientes para cubrir los costos incrementales con lo que el proyecto se hace autosostenible y genera ahorros corrientes netos a partir del año 2006 (ver Gráfico IV-2).

Gráfico IV-2: Sostenibilidad del Programa



4.9 El análisis anterior enfatiza la importancia del compromiso de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos del sector que está implícito en las metas del Programa. El logro de cualquiera de las dos metas de mejoramiento en la eficiencia, la reducción en la repitencia (aún si esta se produjera tan sólo en el primer grado) o la racionalización del número de alumnos por sección, generaría los ahorros necesarios para pagar los costos recurrentes incrementales generados por el Programa. En efecto, los salarios de docentes adicionales requeridos para la

[11] Campbell, F.A., and C.T. Ramey. 1994. Effects of Early Intervention on Intellectual and Academic Achievement: A Follow-up Study of Children from Low-Income Families.

universalización del preescolar representan apenas US$1,5 millones anuales, equivalentes a un 5,4% adicional sobre la nómina salarial del nivel inicial. La reducción de la repitencia en el primer grado únicamente ya generaría ahorros anuales superiores a los US$1, 8 millones a partir del 2008; la reducción de la repitencia en el primer ciclo generaría ahorros adicionales del orden de US$3.3 millones. La racionalización del número de alumnos por sección generaría ahorros anuales superiores a los US$2,3 millones, que representan un aumento del 25% en la eficiencia del uso de la infraestructura y una disminución del costo por alumno del orden de un 20%.

4.10 Costo-eficiencia de las Inversiones: Dado que las inversiones en infraestructura representan cerca del 46% de las inversiones del Programa, se realizaron estimaciones del costo-eficiencia de las obras propuestas que demuestran que el uso de la modalidad de construcción a través de la participación de las ACEs es altamente eficiente en comparación con las otras opciones consideradas, concurso entre contratistas locales o licitación de las obras. Como se dijo anteriormente, la experiencia de ejecución de obras similares por parte de las ACEs (Programa Escuela Viva) indican que esta modalidad permite obtener un costo promedio por aula inferior a los US$4085, que se compara con un costo superior a los US$6900 por aula para las otras modalidades. Esto implica que el Programa estaría logrando ahorros cercanos a los US$2,5 millones en la construcción de los nuevos espacios requeridos para universalizar la cobertura del preescolar, sin sacrificar los estándares técnicos de calidad y la entrega oportuna de las obras.

4.11 Impacto distributivo y de equidad: El análisis de la incidencia distributiva del Programa, utilizando datos de las encuestas de hogares, indica que su mayor impacto se daría justamente entre los dos quintiles de ingresos más pobres, en donde la asistencia al preescolar pasaría del 47% actual a un 60%, contribuyendo a acortar la brecha con los grupos de mayores ingresos, entre los cuales la asistencia promedio al preescolar bordea el 90%. Estos datos destacan el impacto potencial del Programa en términos de mejorar la equidad de oportunidades educativas, contribuyendo a cerrar las brechas educativas, no sólo de cobertura sino de calidad, y reduciendo el riesgo de fracaso escolar que afecta de manera más severa a los niños provenientes de familias más pobres. Por estas razones es que la Educación Inicial y Preescolar ha venido ganando espacio en la agenda pública de los países de la región, como uno de los instrumentos más eficaces para mejorar simultáneamente la equidad y la calidad de la educación básica contribuyendo de manera importante para cortar la reproducción de las inequidades educativas y con ello de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

C. Viabilidad ambiental y social

1. Impacto social

4.12 El Programa ha sido clasificado automáticamente como proyecto PTI y que promueve la equidad social (SEQ), por estar dirigido a atender la situación de niños y adolescentes de los sectores de menores recursos que están en situación de alto riesgo social y que por consecuencia tienen menos acceso a los Programas

sociales tradicionales. Esta operación es además coherente con los objetivos de aumento de la equidad social y reducción de pobreza estipulados respectivamente, en los párrafos 2.13 y 2.15 del documento AB-1704 de la Octava Reposición de Recursos.

2. Impacto ambiental

4.13 El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) aprobó el Programa en su sesión del 11 de octubre de 2002. Se espera tener algunos impactos ambientales y sanitarios positivos al mejorar las condiciones del espacio físico en las escuelas que requieran ampliar su oferta educativa al nivel de pre escolar y/o hacer reparaciones menores a través de un plan de mantenimiento. Algún tipo de alteraciones al medio ambiente podrá surgir durante la etapa de reparación o ampliación de salas de clases. Sin embargo, son impactos locales de baja magnitud, cuya disminución está prevista en las normas vigentes para la localización, construcción y funcionamiento de escuelas que rigen el actual préstamo del Banco en el sector. Asimismo, las escuelas cuentan con un "Manual de Mantenimiento de Edificios Escolares" donde se especifican, entre otras cosas, normas y estándares de construcción, protección del medio ambiente y seguridad escolar. El equipo ha verificado que dichas normas y estándares se están aplicando razonablemente en la actualidad. Se ha incluido en el RO que las mismas serán respetadas en la construcción de las salas de clases a financiar por el Programa por intermedio de las ACEs. El Programa incluirá, cuando sea relevante y pertinente, los temas de bilingüismo y diversidad étnica en la reforma del currículo, elaboración de material educativo y capacitación de maestros.

4.14 Asimismo, se acordó que el nuevo marco curricular para la educación preescolar que se financiará con esta operación, incorpore en sus objetivos transversales temáticas relacionadas con la protección del medio ambiente y preservación de recursos naturales.

3. Equidad de género

4.15 En los últimos años, con los mejores niveles educacionales que ha alcanzado el país, las mujeres están teniendo una mayor participación laboral y una reducción en las diferencias salariales con los hombres. En el sector educación, durante todo el proceso de implantación de la reforma educativa, el MEC ha considerado el enfoque de género en todos sus proyectos. El nuevo curriculum en la EEB, los textos de estudios y materiales educativos, los Programas de formación docente ubican a la mujer en un contexto de igualdad de género. Algunos de los modelos integrales no formales de atención a niños y niñas menores de cinco años que se pondrán a prueba, estarán dirigidos a atender a hijos de madres que trabajan, asegurando el cuidado y desarrollo integral de éstos. Sin perjuicio de lo anterior, todavía persisten ciertos factores culturales que tienden a afianzar la transmisión de estereotipos que limitan el potencial de desarrollo de las capacidades de las niñas. Por tal motivo, el Programa ha considerado en el diseño de todas sus acciones la participación equitativa de niños y niñas y generará situaciones familiares donde la

pareja comparta la responsabilidad de crianza y cuidado de los niños, de manera de prevenir una sobrecarga de roles en la mujer y de favorecer su inserción social.

D. Beneficios

4.16 El Programa contribuirá a diseñar una reforma integral de la educación inicial y preescolar, a través de la implantación de un conjunto de políticas y estrategias en beneficio principalmente de la primera infancia en riesgo social y educativo, contribuyendo con ello a la reducción de la pobreza en el país. El desarrollo de las distintas acciones del Programa estimulará el desarrollo de nuevos mecanismos que incentivarán la participación de los docentes, de la familia y de los miembros de la comunidad en los proyectos que se ejecuten, lo cual implicará un nuevo tipo de relación con el MEC y la SNNA, lográndose con ello una mayor pertinencia de las acciones, resolviéndose en forma efectiva los problemas y las situaciones particulares de cada departamento. Esta propuesta, al compenetrarse con la actual Reforma Educativa que se está ejecutando en Paraguay, contribuirá a profundizarla, procediendo a una valorización de la educación inicial, especialmente cuando las más modernas investigaciones destacan el hecho de que la estructuración de la mente humana se produce en gran medida en los primeros cinco años de vida y que su desarrollo demuestra ser un instrumento eficiente para mejorar la calidad de la educación, reducir las tasas de repitencias en el primer ciclo de la EEB y en consecuencia reducir costos para el sistema.

4.17 El Programa persigue la universalización de una educación preescolar que propicie aprendizajes de calidad en las niñas y niños, que sean pertinentes y que consideren las diversidades étnicas, lingüísticas y de género, y las necesidades educativas especiales, junto a otros aspectos culturales significativos de ellos, sus familias y comunidades. Complementariamente, esta universalización con calidad permitirá facilitar la transición de estos niños a la EEB, desarrollando las habilidades y actitudes necesarias e implementando los procesos de enseñanza y aprendizaje que se requieren para facilitar la articulación entre ambos niveles. A su vez, la incorporación activa de los padres, a través de las ACEs, permitirá potenciar la participación permanente de la familia en la escuela en función de la realización de una labor educativa conjunta, complementaria y congruente, que optimice el crecimiento, desarrollo y aprendizaje en niños y niñas.

4.18 Desde la perspectiva institucional, el Programa contribuirá a estimular y consolidar la participación de otras instituciones públicas y privadas (ONGs) en la generación, implementación y evaluación de nuevas modalidades de atención no formal de la educación inicial. Dado que el MEC no tiene la capacidad operativa para abordar integralmente esta modalidad educativa, estas instituciones son imprescindibles en el desarrollo de este nivel educativo no formal bajo la conducción técnica y operativa de la SNNA, organismo público responsable por el cumplimiento de las políticas elaboradas por el Sistema de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

E. Riesgos

4.19 El inicio de la ejecución del Programa podría verse alterado con la llegada de nuevas autoridades al MEC producto de la asunción de un nuevo gobierno próximamente. Esto podría implicar cambios en el equipo local que le ha correspondido actuar de contraparte durante la etapa de diseño de esta operación. Para mitigar este riesgo, los actuales equipos técnicos, con apoyo del Banco, han iniciado una amplia estrategia de difusión del Programa que comunique sus objetivos y metas a las actuales autoridades electas y resalte la importancia de invertir en la Primera Infancia. Sin embargo, ante la eventualidad de cambios mayores en los equipos responsables entre la preparación y la puesta en marcha de la ejecución del Programa, se contempla la realización de un taller de arranque y posteriores misiones de administración, a fin de lograr la apropiación del proyecto y hacer un seguimiento estrecho que favorezca su adecuada ejecución.

4.20 Se ha estimado que para el logro de los objetivos planteados de universalización de la educación preescolar en términos de cobertura bruta se requiere una inversión en mejoramiento de los espacios disponibles en aproximadamente 1000 nuevos espacios educativos y 500 remodelaciones. En este sentido preocupa la capacidad de ejecución que deberá tener la UCP para cumplir con las metas anuales del Programa que supone un promedio de construcción de aproximadamente 300 aulas anuales en un total de 700 instituciones a lo largo de todo el Programa. Para mitigar esta situación la Dirección de Construcciones asumirá íntegramente el relevamiento de la planta física de las instituciones que se verán beneficiadas, se contratará a personal especializado para que apoye el proceso de fiscalización de obras y la elaboración de los proyectos arquitectónicos y especificaciones técnicas y se reforzarán las capacitaciones a las ACEs.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR (PR 0124)
MARCO LÓGICO

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN	Mejorar los niveles educativos y de escolaridad de poblaciones que habitan en sectores rurales y urbano marginales	• Población localizada en sectores rurales y urbano marginales con mejores niveles de escolarización.	Encuesta de Hogares y Censo de Población	El país continúa consolidando su sistema democrático y desarrolla políticas sociales de largo plazo que beneficien a los sectores más pobres.
PROPÓSITO	Mejorar la educación integral de niños y niñas menores de seis años, ampliando su cobertura con criterios de calidad y equidad, fortaleciendo la gestión institucional y la participación de la familia y la comunidad.	• Tasa de cobertura bruta aumenta en preescolar: 81% a 100% • Tasa de cobertura neta aumenta en preescolar: 67% a 90%. • Tasa de repitencia en 1er. Grado de EEB disminuye: 16% a 8%. • Tasa de repitencia en Primer Ciclo de EEB disminuye: 13% a 7%. • . • Porcentaje de docentes titulados ejerciendo en educación preescolar aumenta: 27% a 70%. • Relación costo/alumno mejora: US$94 a US$75. • Relación alumno/profesor mejora: Nacional: 20 a 25; Urbano: 24 a 30; Rural: 17 a 20. • Tasa extraedad disminuye: 20% a 10%. • Modalidades de atención no formal en educación inicial aumentan en un 20%. • Percepción positiva de la sociedad paraguaya con respecto al tema de la primera infancia aumenta en un 40%.	Informes anuales producidos por el Sistema de Información de la Dirección de Planificación del MEC. Informe de resultados de la evaluación del modelo de preescolar (SNEPE) Informe final elaborado por la SNNA. Resultados encuesta de opinión pública sobre percepción de la Primera Infancia.	El nuevo gobierno prioriza el tema de la Educación Inicial y Preescolar y asegura el financiamiento necesario.
COMPONENTES, SUBCOMPONENTES **1. Formulación de Políticas y Fortalecimiento Institucional del MEC.**	Elaborar una política para el fortalecimiento de la Educación Inicial y Preescolar en el país y desarrollar en el MEC un sistema	Indicadores de resultado: • Marco Curricular para la Educación Inicial y Preescolar aprobado. • Nuevo Programa de Estudios para Jardín de	Publicación del Nuevo Marco Curricular y Programas de Estudios.	Existe en las autoridades del MEC la voluntad política y decisión técnica para impulsar los cambios

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	de información y comunicación social teniendo como marco el sistema de promoción y protección de la niñez y adolescencia recientemente aprobado	Infantes y Educación Preescolar aprobado y en aplicación. • Nuevos indicadores sobre la EIP definidos y en uso, al tercer año. • Estrategia de comunicación y plan de acción elaborado y ejecutado.	Informe de seguimiento de la DEI con resultados de la aplicación de los nuevos programas de estudios. Informe de resultados UCP sobre estrategia de comunicación	institucionales y normativos que permiten modernizar la Educación Inicial y Preescolar.
1.1 Marco normativo e institucional de la Educación Inicial y Preescolar.	Definir un nuevo ámbito normativo institucional para la Educación Inicial y Preescolar y ajustar sus diversas reglamentaciones.	<u>Indicadores de Producto:</u> • 14 mil ejemplares impresos y distribuidos del nuevo Reglamento que rige la Educación Inicial y Preescolar en el segundo año. • 10 mil ejemplares impresos y distribuidos del nuevo Marco curricular para la educación inicial en el primer año. • 10 mil ejemplares impresos y distribuidos del Programa de Educación Preescolar y 7 mil del Jardín de Infantes, en el primer año. • RED de técnicos de la EI (106) reconocida y fortalecida en su rol técnico apoya la gestión del Programa desde el primer año.	Publicaciones con Nuevo Reglamento, Marco Curricular, Programas de Jardín de Infantes y Preescolar. Informe anual de la DEI sobre funcionamiento y evaluación de la Red de técnicos de la EI.	
1.2 Sistemas de Información.	Desarrollar los sistemas de información necesarios y generar capacidad analítica y de investigación sobre la Educación Preescolar.	• Sistemas de Información de estadísticas continuas del MEC consolida y utiliza la información sobre EI formal a partir del segundo año. • Información relevante sobre Educación Inicial incorporada a la Encuesta Integrada de Hogares de la DGEEC a partir del segundo año.	Boletín estadístico anual publicado por el MEC. Resultados anuales de la Encuesta de Hogares.	
1.3 Comunicación Social.	Desarrollar una estrategia de comunicación y movilización social que sensibilice, promueva y difunda los derechos de los niños/as en la sociedad paraguaya	• 220 mil boletín trimestral “Desde el Aula” impreso y distribuido a partir del 1er.año. • 30 programas de radio “Aprender es Mágico” emitidos en forma anual a partir del primer año. • Feria del mundo infantil realizada en el tercer y quinto año.	Ejemplares Revista “Desde el Aula”. Informe anual de la UCP sobre los resultados de la estrategia de comunicación. Informe resultados Feria elaborado por la DEI -UCP.	

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
2. Apoyo a la Formación de Recursos Humanos	Mejorar la calidad de los docentes del nivel de Educación Inicial y Preescolar.	Indicadores de resultado: • • 16 IFDs aplican el nuevo curriculo para la formación de docentes en EI en cuarto y quinto año.	Informes de la Dirección de Educación Superior y DPEI del MEC. Resultados Informes de seguimiento de las prácticas docentes en aulas de EI.	El MEC define una política sobre titulación de docentes de la EI, otorgando plazos para su cumplimiento. Los Docentes se sienten incentivados por las propuestas de profesionalización que ofrece el Programa.
2.1 Formación Inicial de docentes.	Reformular la malla curricular de los IFD, para la formación inicial de docentes de Educación Inicial y Preescolar. Desarrollar un Programa de especialización en Educación Inicial y Preescolar para los formadores de formadores. Aumentar el número de docentes titulados en Educación Inicial y Preescolar.	Indicadores de producto: • 100% de formadores de docentes capacitados de los 16 IFD capacitados e e implementando el nuevo curriculo de EI. • 16 IFD con CRA implementados y funcionando en el primer año. • 700 bachilleres y docentes reconvertidos y con título de educación inicial.	Informes de la Dirección Educación Superior. Informes de la DPEI.	
2.2 Formación continua de docentes en servicio.	Capacitar a los docentes en servicio en el nivel de Educación preescolar. Capacitar Red de técnicos Educación Inicial y Preescolar.	• 7 mil docentes capacitados en el nuevo marco curricular y programas de estudios, a partir del primer año. • 1150 Directores y 1150 docentes capacitados en nuevo modelo preescolar a partir del primer año. • 106 técnicos de la Red capacitados en el nuevo modelo de educación preescolar en el primer año.	Informe de resultados DFD y UCP.	
3. Mejoramiento de la oferta educativa en la educación Preescolar.	Universalizar la cobertura del preescolar para niños y niñas de cinco años, con criterios de calidad y equidad.	Indicadores de resultado: • Mejoran los resultados educativos (tasa repitencia y aprendizajes) de los niños en el primer grado de la EEB. • Mejora la cobertura bruta y neta en educación preescolar. • Nuevo modelo preescolar implantado en	Informe con resultados estadísticas educativas MEC. Informes de seguimiento y final evaluación preescolar muestral.	El Parlamento aprueba los rubros presupuestales necesarios para cumplir la meta de universaliza- ción. Docentes comprometidos con el nuevo modelo de educación preescolar.

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		1150 escuelas. • Aumenta el nivel de desarrollo de competencia, habilidades, destrezas y el aprendizaje en comunicaciones y matemática.	Informes de seguimiento preparado por la UCP y Direcciones Generales MEC.	
3.1 Infraestructura y Equipamiento.	Crear las condiciones de infraestructura y equipamiento que permitan lograr la universalización de la cobertura bruta de la educación preescolar.	Indicadores de producto: • 1000 nuevos espacios educativos para el preescolar (aulas, servicios higiénicos y patios de juegos) construidos y equipados (2004: 150; 2005: 200; 2006: 300; 2007: 250; 2008: 100) • 500 espacios educacionales remodelados (2004: 50; 2005: 100; 2006: 200; 2007: 100; 2008: 50) • 45 mil niños/as adicionales atendidos. • 1200 ACEs capacitadas en temas de participación en la escuela y de procedimientos administrativos para el mejor uso de recursos físicos y financieros desde el primer año..	Informes con proyectos arquitectónicos desarrollados y rendición de cuentas ACEs. Informes anuales de la UCP sobre los resultados de las capacitaciones a las ACEs	Las ACEs se comprometen activamente con los objetivos del programa y participan en la construcción de nuevos espacios educativos.
3.2 Desarrollo de innovaciones educativas en el aula.	Promover mejores prácticas pedagógicas dirigidas a mejorar la articulación del preescolar con la EEB.	• Informe de seguimiento de las prácticas pedagógicas en aulas de preescolar. • 1500 proyectos de aulas ejecutados. (2004: 200; 2005: 350; 2006: 600; 2007: 300)	Informes de cierre de los proyectos de aulas financiados. Informes anuales de la UCP sobre los resultados de implantación de los proyectos de aula.	
3.3 Material didáctico y recursos para el aprendizaje.	Dotar a los docentes de materiales didácticos que apoyen la implementación en el aula del nuevo marco curricular.	• 4500 kits de material didáctico distribuidos al 100% de las escuelas con preescolar, en el segundo año. • 4500 bibliotecas de aula distribuidas y en uso en el segundo año.	Informes anuales de la UCP sobre el uso de los materiales distribuidos.	
3.4 Participación de la familia y comunidad	Fortalecer la participación de las familias para el desarrollo de un proceso educativo escolar integral en niños y niñas del preescolar.	• 10 mil guías para padres y docentes sobre el tema Familia,impresas y distribuidas desde el primer año. • 7 mil docentes capacitados desarrollan habilidades en el trabajo con familias desde el primer año.	Informes anuales de la UCP y DEI sobre los resultados de las capacitaciones a docentes, padres y madres.	

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
3.5 Evaluación del preescolar.	Evaluar la efectividad del preescolar en los niños/as de 5 años y su impacto educativo en el primer ciclo de la EEB.	• Evaluación del impacto del preescolar al primer y cuarto del programa ejecutado y con resultados difundidos.	Informes del SNEPE con los resultados de la evaluación al preescolar	
4. Atención no formal a la Primera Infancia.	Impulsar la implementación de una política pública orientada al desarrollo de la Primera Infancia a través de la diversificación y validación de modelos integrales no formales de atención a niños y niñas menores de cinco años.	Indicadores de resultado: • Política pública específica para la atención de la Primera Infancia. • Modelos integrales no formales de atención de niños y niñas menores de cinco años validados e integrados a la política pública de la Primera Infancia.	Plan Operativo del Plan Nacional de Atención a la Primera Infancia. Publicación con la sistematización de los modelos validados.	Se mantiene el compromiso político de continuar implementando el Plan Nacional de la Primera Infancia. Se establece una buena coordinación interinstitucional entre la SNNA y la UCP del MEC.
4.1 Promoción de políticas orientadas al desarrollo de la Primera Infancia	Apoyar la consolidación de la SNNA y fortalecer su capacidad institucional para operativizar el Plan Nacional de Atención a la Primera Infancia, promover la atención pertinente e integral a los niños/as y sus familias, así como instalar un sistema de información, seguimiento y evaluación de los servicios.	Indicadores de producto: • SNNA con equipo técnico fortalecido desde el primer año. • Foro Internacional de educación No Formal realizado en el primer año. • Campaña de promoción de la atención integral a la Primera Infancia se realizan anualmente a partir del primer año.	Contratos de los nuevos técnicos de la SNNA Publicación con los resultados del Foro. Informes semestrales de la SNNA, materiales, grabaciones y afiches producidos.	
4.2 Modelos de atención integral no formal a niños/as menores de cinco años.	Validar modelos de atención integrales, intersectoriales y con pertinencia socio cultural para niños menores de cinco años en situación de vulnerabilidad residentes en zonas urbano marginales, rurales o indígenas.	• • A lo menos 75 proyectos (por lo menos 20 por cada modelo de atención) ejecutados y ofreciendo servicios integrales de atención no formal y de calidad (2005: 15; 2006: 20; 2007: 20; 2008: 15) • 6500 niños han recibido atención no formal a través de los modelos implementados. • Sistema de información mantiene datos actualizados sobre organizaciones oferentes de servicios, beneficiarios y sus familias, así como información proveniente de estudios y evaluaciones a partir del segundo año.	Registro de organizaciones benecifiarias. Informes de evaluaciones de medio término y final. Informes de cierre de los proyectos financiados Evaluación final de los proyectos financiados. Base de datos SNNA	

MATRIZ DE INDICADORES Y METAS 2004 – 2008

INDICADORES DE RESULTADOS Y PRODUCTOS	UNIDAD RESPONSABLE	AÑO BASE 2000-2001	METAS				
			2004	2005	2006	2007	2008
• Tasa de cobertura bruta aumenta.	Ministerio Educación y Cultura	81%	89%	92%	95%	98%	100%
• Tasa de cobertura neta aumenta.		64%	77%	80%	83%	87%	90%
• Relación alumno/ profesor mejora:							
Total país:		20					25
Urbana:		24					30
Rural:		17					20
• Disminuye la repitencia en 1er. Grado de EEB.		16%	16%	14%	12%	10%	8%
• Tasa de asistencia aumenta.							
• Alumnos del 1er grado mejoran sus aprendizajes en Comunicaciones.		Por definir					50%
• Alumnos del 1er. grado mejoran sus aprendizajes en Matemática.		Por definir					50%
• Relación costo por alumno mejora.		US$ 94					US$ 75
• Tasa de extraedad mejora		18%			12%		10%
• Percepción de la sociedad mejora respecto a la Primera Infancia		Por definir					40%

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACION INICIAL Y PREESCOLAR (PR 0124)

PLAN DE ADQUISICIONES

Tipo de Adquisiciones	Costos	Método	2004	2005	2006	2007	2008
CONSULTORIAS							
Desarrollo de estudios y Plan de Inv	86,000	CD	5,200	23,200	23,200	17,200	17,200
Campana Difusión	150,000	LPN	50,000		50,000		50,000
Evaluacion Programa	200,000	LPI			100,000		100,000
Fiscalización y supervisión Infraestru	203,569	CD	27,143	40,714	67,856	54,285	13,571
BIENES							
Computadoras e Impresoras	71,500	LPN	71,500				
Programas de Estudios EIB y IFD	474,500	LPN	340,000	37,250	5,000	92,250	
Boletines y Revista	736,500	LPN	577,700	39,700	39,700	39,700	39,700
Equipo y material audiovisual	90,000	LPN	42,000	12,000	12,000	12,000	12,000
Módulos de enseñanza Bachillerato	194,400	LPN	194,400				
Bibliotecas IFD, profesor y aula	474,000	LPI	90,000	384,000			
Materiales didácticos IFD y Preesco	1,046,711	LPI	230,000	816,711			
Mobiliario Preescolar	966,200	LPI	148,286	225,000	296,571	201,643	94,700
Vehículo	40,500	LPN	32,100	2,100	2,100	2,100	2,100
OBRAS							
1000 espacios educativos	*9,517*	LPN/CD	*1,294*	*1,767*	*3,062*	*2,527*	*867*
TOTAL	4,743,397		1,809,623	1,582,442	599,489	421,705	330,138

Nota: CD: Contratación Directa; LPI: Licitación Pública Internacional; LPN: Licitación Pública Nacional