

Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Guatemala, agosto 04 de 2016

Licenciada
Ana Isabel Antillón
Directora Legislativa
Congreso de la República
Su Despacho

Licenciada Antillón:

De manera atenta me dirijo a usted saludándole y al mismo tiempo para hacer de su conocimiento que en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, que me honro en presidir, ingresó la iniciativa de ley con registro número 5030, que dispone "*autorizar al Organismo Ejecutivo para que, por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) suscriba contrato de préstamo número 3618/OC-GU, a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de hasta US\$150,000,000.00 para la ejecución del Programa para el mejoramiento de la cobertura y calidad educativa*", esta Comisión emitió **DICTAMEN FAVORABLE**, del cual me permito adjuntar, para su trámite correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted como su atento y seguro servidor,

Cordialmente,

Licenciado Jairo Joaquín Flores Divas
Presidente



Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

DICTAMEN

HONORABLE PLENO

Con fecha 16 de febrero del 2016, el honorable Pleno del Congreso de la República remitió a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, la Iniciativa Número 5030, recibida en la sala de trabajo el 17 de febrero, la cual dispone autorizar al **Organismo Ejecutivo** para que, por intermedio del **Ministerio de Finanzas Públicas (MFP)** suscriba contrato de préstamo número 3613/OC-GU, a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de hasta US\$150,000,000.00 para la ejecución del "Programa para el mejoramiento de la cobertura y calidad educativa", con el propósito de efectuar el análisis que en ley le corresponde y luego informe de los resultados al Honorable Pleno.

I. ANTECEDENTES

La iniciativa de ley destaca que previo a diagnóstico de la situación real del sistema educativo, el programa se centrará en la ampliación de la cobertura para niños de 5 y 6 años en escuelas del nivel primario donde no existen centros de nivel pre primario, y en la mejora de las condiciones físicas de enseñanza en escuelas rurales y urbano-marginales.

Con este propósito, el gobierno de Guatemala gestionó ante el BID la obtención de una operación de préstamo por un monto de ciento cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$150,000,000.00), para impulsar la mejora en la educación; el cual fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 11 de diciembre de 2015.



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE LEY

Lo que se resalta de la propuesta de ley, es lo relativo al documento elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) "Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa" (GU-L1087), en el cual se describe y se destaca lo siguiente:

A. Descripción del Programa

El objetivo general del Programa es apoyar los esfuerzos de mejoramiento de la educación preprimaria y primaria a nivel nacional. Específicamente en: i) aumentar la cobertura con calidad del nivel de educación preprimaria; y ii) contribuir a mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria.

Está integrado por los siguientes componentes¹:

1. **Habilitación y remozamiento de centros escolares:** se financiarán acciones de infraestructura escolar que buscan rescatar, mejorar y expandir las escuelas de preprimaria y primaria, con énfasis en zonas rurales y urbano-marginales. Se estima que el 20% del financiamiento para estas acciones se proyecta destinar a las áreas geográficas a ser priorizadas dentro del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN). Mismas que se dividen en los siguientes subcomponentes:
 - **1.1 Habilitación de centros escolares para el nivel de educación:** Financiará el incremento de la cobertura del nivel pre primario en alrededor de 30,000 cupos, especialmente en áreas rurales bilingües incorporando 2,000 nuevos módulos educativos y su equipamiento.

¹Anexo Único. Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa (618/OC-GU).



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

- I.2 Fortalecimiento a los Programas de Apoyo del Organismo Ejecutor: Bajo el programa, el Organismo Ejecutor transferirá recursos a las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) vinculadas a las escuelas elegidas para que cada comunidad garantice, útiles escolares, alimentación, y valijas didácticas.
 - I.3 Remozamiento de aulas deterioradas en los niveles de educación preprimaria y primaria. El objetivo es apoyar la mejora y conservación de la infraestructura educativa de los centros educativos públicos, para lo cual se dotará de los recursos a los Consejos Educativos y OPF legalmente constituidas.
2. Mejora de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes. Se divide en dos subcomponentes:
- II.1 Mejora de la calidad de los docentes: Financiará la formación inicial de docentes a través de la Universidad de San Carlos de Guatemala. La Estrategia para una Educación de Calidad para la Niñez y Juventud Guatemalteca establece cinco carreras que serán apoyadas bajo este subcomponente.
 - II.2 Promoción de la lectura, matemática y valores. Se adquirirán libros, textos escolares y materiales didácticos para escuelas, docentes y estudiantes. Capacitación y seguimiento a los docentes sobre el uso de dichos bienes.
3. Administración, Supervisión y Evaluación. Con recursos del préstamo se financiarán actividades de administración para la supervisión general y monitoreo del Programa, así como las evaluaciones y auditorías del mismo.



Congreso de la República
Guatemala, C. A.

B. Costo estimado y financiamiento²

El costo total del Programa es de US\$150 millones financiados con los recursos del Capital Ordinario del Banco, según se presenta en la propuesta inicial:

Presupuesto Global por Componente

Descripción		Monto	%
Componente I. Habilitación y remozamiento de centros escolares		\$38.810.600	59
I.1	Habilitación de centros escolares para el nivel de educación preprimaria	\$53.713.600	42
I.2	Fortalecimiento a los programas de apoyo del Organismo Ejecutor	\$5.616.500	4
I.3	Remozamiento de las aulas deterioradas en los niveles de educación preprimaria y primaria	\$19.480.500	13
Componente II. Mejora de la calidad de la enseñanza y los aprendizajes		\$54.524.035	36
II.1	Mejora de la calidad de los docentes	\$31.980.584	22
	Formación inicial docente a través de USAC	(\$24.936.00)	(17)
	Capacitación de maestros de preprimaria Padep	(\$7.044.584)	(5)
II.2	Promoción de la lectura, matemática y valores	\$22.543.451	14
III. Administración, Supervisión y Evaluación		\$6.665.365	5
Administración, seguimiento, monitoreo y auditoría		\$5.665.365	4
Evaluación		\$1.000.000	1
TOTAL		\$150.000.000	100%

Fuente: Documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Proyecto de Contrato de Préstamo No.3618/OC-GU, "Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa" presentado por el MINEDUC en fecha 9-11-15. Montos Expresados en US\$.

²Anexo Único. Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa (3618/OC-GU).



Congreso de la República Guatemala, C. A.

C. Ejecución y Evaluación³

Organismo Ejecutor: El Prestatario será la República de Guatemala y el Organismo Ejecutor (OE) el Ministerio de Educación (MINEDUC), quien será responsable de la implementación del Programa a través de la:

- i) Dirección General de Gestión de Calidad Educativa (DIGECADE),
- ii) Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural (DIGEBI),
- iii) Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA),
- iv) Dirección General de Educación Especial (DIGEESP),
- v) Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGEPSA),
- vi) Dirección de Planificación Educativa (DIPLAN),
- vii) Direcciones Departamentales de Educación (DIDEDUC) que correspondan, y las que fueren necesarias para la ejecución del Programa.

Por otra parte, las OPF, a través de las transferencias realizadas, participarán en la ejecución del Subcomponente I.2 "Fortalecimiento a los Programas de Apoyo del Organismo Ejecutor" y del Subcomponente I.3 "Remozamiento de aulas deterioradas en el nivel de educación preprimaria y primaria".

Las Direcciones y Direcciones Generales que sean parte de este Programa y estén autorizadas por el Organismo Ejecutor son quienes tendrán a su cargo las responsabilidades administrativas, operativas y financieras señaladas en el Manual Operativo del Programa, para asegurar la adecuada planeación y ejecución de las acciones y su posterior evaluación. Para el caso de la infraestructura, el Organismo Ejecutor debe fortalecer su capacidad instalada a fin de lograr los objetivos del Programa.

³ Anexo Único. Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa (3618/OC-GU).



Congreso de la República Guatemala, C.A.

Evaluación: Con el fin de evaluar los impactos del Programa, se ha definido realizar dos evaluaciones de impacto:

- i) Se evaluará el impacto del programa de formación inicial docente a nivel universitario en la efectividad docente y en los aprendizajes de los estudiantes (subcomponente II.1); y
- ii) Se evaluará el programa de habilitación de centros escolares para el nivel pre primario (subcomponente I.1).

Asimismo, es oportuno resaltar que el impacto general del proyecto se medirá a través de los *Indicadores Claves de Resultados del Programa*:

- (i) Respecto a los niños que se beneficiarán de la habilitación de centros de preprimaria, se medirá a través de mejoras en las habilidades de los estudiantes en lectura y matemática en Primero del nivel primario; y
- (ii) En cuanto a los niños beneficiados por la intervención de formación inicial de docentes del nivel primario, se medirá a través de mejoras en los puntajes de matemáticas y lectoescritura en Tercero del nivel primario.

Los resultados del componente de infraestructura se medirán a través de cambios en la matrícula de niños de cinco a seis años de edad en el nivel pre primario. Los resultados del componente de calidad se medirán con indicadores de egresados de las actividades de formación y capacitación y los cambios en las prácticas docentes en el aula entre otros.

D. Términos y Condiciones Financieras del Financiamiento

De conformidad con el Contrato de Préstamo No. 3618/OC-GU, las principales características, son las siguientes:



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

MONTO: Ciento cincuenta millones de Dólares de los Estados Unidos de América (US\$150,000,000.00).

DESTINO: Financiar el programa denominado "Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa"

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Educación (MINEDUC).

PLAZO: Veinticinco (25) años, incluyendo cinco años con seis meses de período de gracia.

PERÍODO DE DESEMBOLSO: Cinco (5) años.

AMORTIZACIÓN: Cuotas semestrales, consecutivas, vencidas y en lo posible iguales de capital más intereses, hasta la total cancelación del préstamo, de conformidad con el Capítulo II, Cláusula 2.05 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo.

TASA DE INTERÉS: Variable, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II, Cláusula 2.06 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo.⁴

⁴"Proyecto de Contrato de Préstamo No.3618/OC-GU... **CLÁUSULA 2.06. Intereses.** (a) El Prestatario deberá pagar intereses sobre los Saldos Deudores diarios a una tasa que se determinará de conformidad con lo estipulado en el Artículo 3.03 de las Normas Generales..." "Normas Generales... **ARTÍCULO 3.03. Intereses.** (a) Intereses sobre Saldos Deudores que no han sido objeto de Conversión... (b) Intereses sobre Saldos Deudores que han sido objeto de Conversión... (c) Intereses sobre Saldos Deudores sujetos a un Tope (cap) de Tasa de Interés... (d) Intereses sobre Saldos Deudores sujetos a una Banda (collar) de Tasa de Interés... (e) Modificaciones a la base de cálculo de intereses."



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

COMISIÓN DE CRÉDITO:

El prestatario pagará una comisión de crédito sobre el saldo no desembolsado del préstamo a un porcentaje que será establecido por el Banco periódicamente, como resultado de su revisión de cargos financieros para préstamos de capital ordinario sin que, en ningún caso, pueda exceder el 0.75% por año, de conformidad con el Capítulo II, cláusula 2.07 de las Estipulaciones Especiales y el capítulo III artículo 3.04 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo.

CONVERSIÓN:

El Prestatario podrá solicitar al BID una conversión de Moneda o una Conversión de Tasa de Interés en cualquier momento durante la vigencia del Contrato de Préstamo, de conformidad con el capítulo II cláusula 2.09 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Exposición de motivos, iniciativa de ley número 5030.

III. ASPECTOS LEGALES

La iniciativa de ley contiene principalmente en lo relativo a la adquisición de compromisos financieros, presupuestarios lo siguiente:

1. Constitución Política de la República

En su "Artículo 171. Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso: a) Decretar, reformar y derogar las leyes; (...) i) Contraer, convertir consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y

[Firmas manuscritas]



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

de la Junta Monetaria; señala además para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, (...) será necesaria la aprobación previa del Congreso de la República..."

Asimismo, señala que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos (...)"

2. *Ley del Organismo Ejecutivo, (Decreto Número 114-97) y Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas*

En sus artículos 27, literal j); 35, literal o) y p); y artículos reglamentarios 1, 2 y 35 preceptúan:

"Atribuciones generales de los Ministros. (...) j) suscribir los acuerdos gubernativos y decretos emitidos por el Presidente de la República en Consejo de ministros de conformidad con la ley y refrendar las iniciativas de ley presentadas al Congreso de la República y los decretos, acuerdos o reglamentos dictados por el Presidente de la República relacionados con su despacho (...)"

En los casos de gestión de financiamiento interno y externo; "(...) el Ministerio de Finanzas Públicas tiene a su cargo definir, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el Órgano de Planificación del Estado, Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), (...)."En ese sentido, el Ministerio tiene a su cargo programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar y fiscalizar las

9

[Handwritten signatures and initials]



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

operaciones de financiamiento externo, así como disponer lo relativo a la cooperación internacional en general.

3. *Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Número 101-97) y sus reformas*

Esta ley ordinaria en su Título V, del Sistema de Crédito Público, establece entre otros aspectos, los siguientes:

El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la unidad especializada es el órgano rector del sistema de crédito público, con la función de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público y estará revestida de las siguientes competencias: "a) Definir los fundamentos económicos y financieros para preparar adecuadamente la política de crédito público, considerando aspectos relativos a la capacidad de pago del país, tanto de la perspectiva cambiaria como fiscal, persiguiendo con ello que el nivel de endeudamiento externo e interno en el país responda a una demanda real de recursos y a las metas sociales, económicas y políticas fijadas por el Gobierno de la República; (...) h) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y recuperación de la cartera de bonos y títulos públicos, así como la negociación, contratación y amortización de préstamos en todo el ámbito del sector público;"

Asimismo, se incluirán en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de cada ejercicio fiscal, la estimación de los ingresos a obtener y egresos a realizar dentro del ejercicio fiscal correspondiente de: "a) En el caso de los ingresos, los montos provenientes de operaciones de crédito público aprobadas por el Congreso de la República, incluyendo los desembolsos de los préstamos que cuenten con opinión del Organismo Ejecutivo y la Junta Monetaria que permita prever su desembolso en el ejercicio fiscal que se está aprobando; b) En el caso de los egresos,

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

fundamentalmente los montos correspondientes al pago del principal, intereses, comisiones y otros cargos derivados de las operaciones de crédito público...".

En tal virtud, el Ministerio de Finanzas Públicas formulará el plan de pago de los servicios de la deuda pública, para garantizar que se haga de manera oportuna.

Esta ley ordinaria establece que en "los casos de las operaciones de crédito público, antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera que sea el ente del sector público emisor o contratante, deberán emitir opinión el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y la Junta Monetaria en sus respectivas áreas de competencia."⁵

4. *Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto Número 16-2002)*

"Artículo 53. Consejo y agente financiero. El Banco Central ejercerá la función de consejero, en materia de su competencia, y agente financiero del Estado."

Artículo 57. Opiniones. Siempre que el Organismo Ejecutivo o cualquier ente público tengan el propósito de realizar operaciones crediticias en el extranjero, o cuando gestionen la contratación de empréstitos en el interior del país, deberán solicitar opinión de la Junta Monetaria. La opinión de la Junta Monetaria se fundará en la incidencia de la operación contemplada sobre la balanza de pagos, sobre el volumen del medio circulante y sobre la consecución, en el mediano y largo plazo, del objetivo fundamental del Banco Central".

5. *Opiniones favorables de:*

- *Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia: Dictamen DIP 03-*

⁵Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República. Artículo 67 reformado por el artículo 40 del Decreto Número 13-2013.



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

2015 de fecha 11 de noviembre de 2015.

- *Ministerio de Finanzas Públicas:* opinión técnica conjunta por las Direcciones de Crédito Público, de Análisis y Política y Fiscal, y Técnica del Presupuesto, de fecha 16 de noviembre de 2015.
- *Junta Monetaria:* Resolución JM-3-2016 de fecha 6 de enero de 2016.
- *Secretaria General de la Presidencia de la República:* Dictamen No. 31-2016 de fecha 25 de enero de 2016.

Así mismo, se observo el oficio DS-394-2016 de fecha 20 de julio del 2016 en el que el Doctor Oscar Hugo López Rivas Ministro de Educación, manifiesta que han consensuado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el destino de los recursos y las unidades coejecutoras con el propósito de garantizar los impactos y que los resultados puedan ser verificables y evitar menoscabo a los intereses del Estado. En tal virtud solicitan que los mismos se actualicen y se destinen de la manera siguiente:

**PRESTAMO MEJORAMIENTO DE LA COBERTURA Y LA CALIDAD EDUCATIVA
BID 3618/OC-GU**

Montos Expresados en US\$

Componentes	MINEDUC US\$	Co-Ejecutor MICIVI/UCUEUS	Co-Ejecutor MIDES/FODES US\$	Total US\$
Componente I: Habilitación de Centros Escolares para el nivel preprimario	25,300,000.00	53,700,000.00	10,000,000.00	89,000,000.00
Componente Mejora de la calidad de la Enseñanza y los Aprendizajes	55,000,000.00	--	--	55,000,000.00
Administración, Supervisión y Evaluación	4,000,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00	6,000,000.00
Total	84,300,000.00	54,700,000.00	11,000,000.00	150,000,000.00

Nota: Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda/Unidad de Construcción de Edificios del Estado (MICIVI/UCUE); Ministerio de Desarrollo Social/Fondo de Desarrollo Social (MIDES/FODES). La información contenida en el cuadro corresponde a cada institución, el cual deberá ser incorporado en el Anexo Único del contrato de Préstamo.

Los recursos destinados para la construcción de bienes nacionales de uso no común, se destinarán para la construcción de escuelas; ampliación de aulas; y los recursos asignados a remozamiento deberán destinarse específicamente para el remplazo de techos, ventanas, servicios básicos.



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

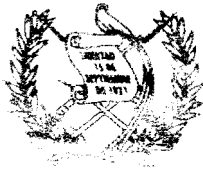
(drenajes, instalación de agua potable y construcción de baños para niñas y niños).

En virtud que la iniciativa de ley se fortalece con las opiniones anteriores, esta sala de trabajo hace suyos los argumentos en los que establecen las entidades encargadas de emitir opinión con relación a la operación de crédito, haciendo la salvedad de que no asumen responsabilidad alguna de lo que pueda derivar del destino; contratación, ejecución física y financiera; así como de trámites de cualquier naturaleza; omisión de actos previos, durante y posteriores; relacionados o asociados con el préstamo de mérito. Siendo responsables los funcionarios del Ministerio de Educación y de la unidad ejecutara que se destine de los que establece el instrumento de merito y los vinculantes.

IV. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES FINALES DE LA COMISIÓN

Diversos estudios coinciden entre otros aspectos, señalan que las causas de los problemas de la educación en Guatemala son múltiples. Una parte considerable de las dificultades están relacionadas con la situación de pobreza, a causa de la incertidumbre, falta de certeza jurídica para la inversión y creación del empleo, políticas públicas incoherentes con la realidad nacional, entre otros lo que limita tener una educación de calidad.

Situación que se refleja en las características del sistema educativo público del país, tales como la oferta de infraestructura física insuficiente, el bajo nivel de formación de los docentes, especialmente aquellos que se enfocan a la tención de escuelas rurales, el escaso porcentaje de docentes rurales con habilidades bilingües para atender una población que es mayoritariamente indígena, la falta de acompañamiento a los docentes en el aula, y la dotación inadecuada de recursos



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

pedagógicos. Por otro lado, Guatemala es uno de los países con niveles bajos de inversión pública en educación y las instalaciones físicas que existen con múltiples limitaciones para ser consideradas aptas e inclusive sin servicios básicos.

Sin embargo, en citación a funcionarios del Ministerio de Educación en sesión de trabajo celebrado en las instalaciones de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, con José Inocente Moreno Cambara, Vice Ministro de Diseño y Verificación de la Calidad Educativa "reconoce que en el Ministerio de Educación no se dispone de un diagnostico real de las verdaderas necesidades que tiene el sistema educativo nacional", no tienen información de cuanto es el coste y costo de las intervenciones enfocadas a inversión cuyas necesidades se esperan solucionar. Ante tal realidad se le requirió, y se le fijo fecha para que trasladara información pertinente y de igual manera de la Unidad Ejecutora que se estará haciendo cargo para garantizar la eficiencia y buen uso de los recursos y evitar actos que perjudiquen los intereses del Estado.

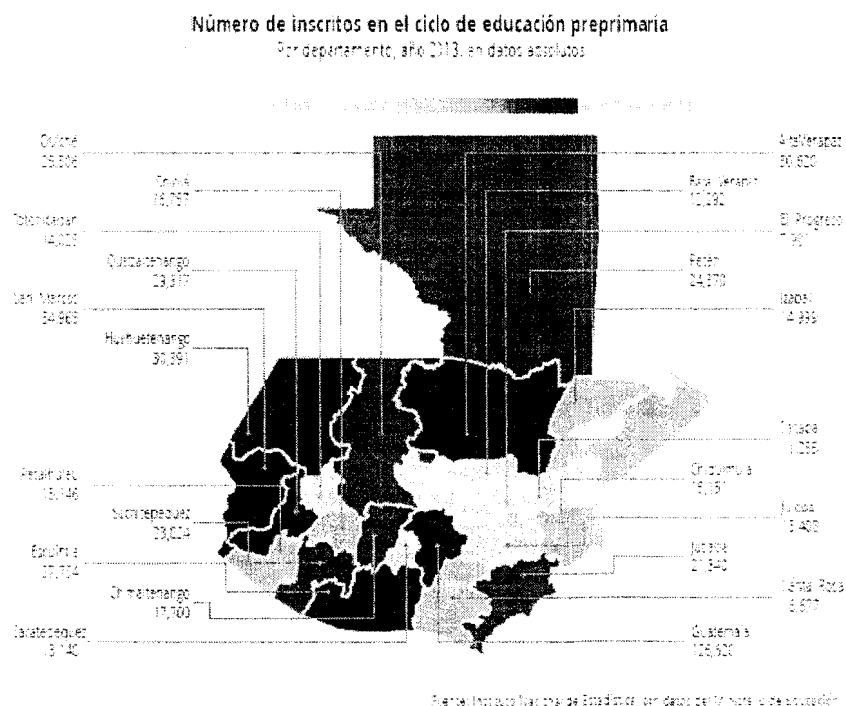
Además del requerimiento de los funcionarios Alejandro Morduchowicz y Luis Larrazábal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para dejar establecido una unidad ejecutora que garantice poder cumplir con probidad, eficiencia, eficacia, oportunidad y apegado a la normativa legal y poder coordinar con el Ministerio de Educación los procesos de ejecución. Este requerimiento, se determina al establecer que el Ministerio de Educación no tiene la capacidad técnica, fundamentalmente en los procesos de ejecución de inversión, y que existen unidades ejecutoras específicas para poder cumplir con dichos propósitos. Por lo que solicitaron se haga cargo una unidad ejecutora que garantice poder cumplir con la ejecución de los recursos. Además se considero que las juntas de padres no tienen las capacidades para la administración de los recursos.



Congreso de la República Guatemala, C. A.

En ese sentido, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda considera conveniente incluir en el presente análisis, incluir información relacionada a la educación en Guatemala como elementos que contribuyan al enriquecimiento del análisis de la iniciativa de ley.

Según informes estadísticos, para el 2009 en el ciclo de educación preprimaria se inscribieron 584,833 alumnos y en el 2013 se inscribieron 543,226 alumnos, lo cual representa una variación del 13.7%, que a nivel departamental se observa de la manera siguiente.

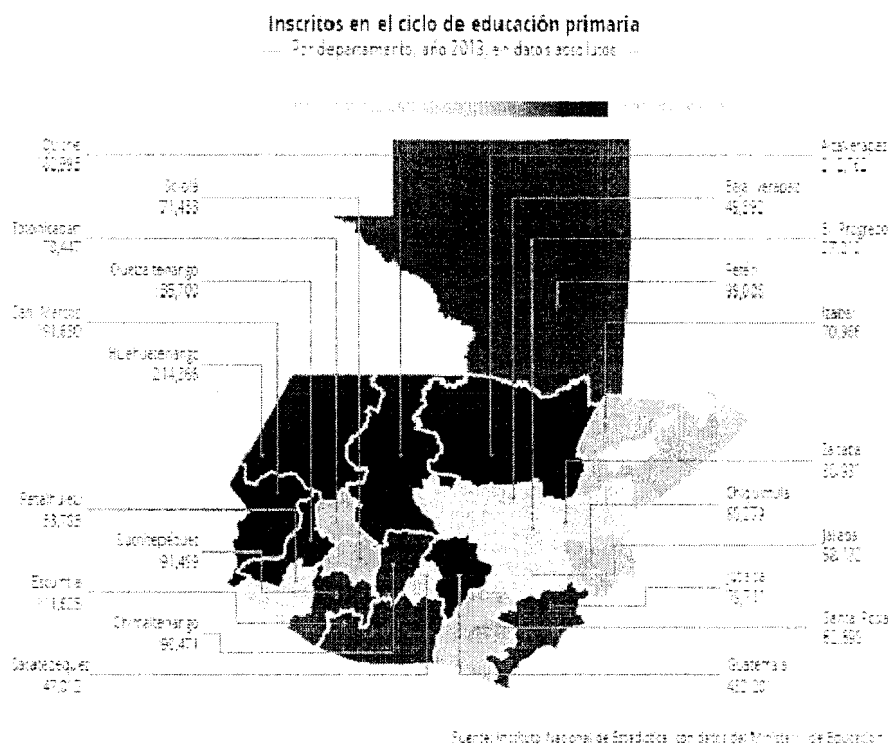


Para el caso del ciclo de educación primaria, en el año 2009 se inscribieron



Congreso de la República Guatemala, C. A.

2,659,776 alumnos y en el 2013 se inscribieron 2,476,379 alumnos, lo cual muestra una disminución de 6.9%⁶ que a nivel departamental se observa de la manera siguiente.



Año con año, tanto en el ciclo de educación preprimaria como en la primaria existe una mayor demanda del servicio público educativo con mayor eficiencia y eficacia por lo que se constituye en un desafío para Guatemala.

Esta exigencia tiene sentido, si se considera que para el año 2014 la incidencia de la pobreza total nacional alcanza el 59.3% y la extrema el 23.4%. Mientras que la

⁶República de Guatemala: Compendio Estadístico de Educación 2013, Instituto Nacional de Estadística (INE)



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

pobreza total por etnicidad se establece que es del 79.2% es decir que cuatro de cada cinco personas indígenas se encontraba en pobreza.

Desagregado el indicador de pobreza por área de residencia se establece que es superior la pobreza en el área rural (76.1%), comparado con 42.1% en el área urbana. Además se puede observar que el departamento de Alta Verapaz presenta las condiciones de pobreza más severas, seguido del departamento de Chiquimula, Totonicapán y Sololá.

Lo que permite establecer que 70.2% de los niños comprendidos entre las edades de cero a nueve años se encuentran en pobreza, es decir que habitan en hogares pobres. Situación que impacta en la adolescencia y de ahí las condiciones del capital humano de Guatemala.

"Durante la última década Guatemala ha invertido, en promedio, el 3% del producto interno bruto -PIB- en educación, lo cual equivale a una asignación promedio de Q1,100 al año por alumno (a). Una asignación que supera en Centroamérica, únicamente a Nicaragua, la economía más pequeña de la región y con un ingreso por habitante en promedio tres veces menos que en nuestro país."

"Una comparación en el contexto internacional ubica al país dentro de los que menos invierten en la educación de sus ciudadanos, de hecho sociedades como Costa de Marfil invierten el 4.6% del PIB⁷ a pesar de ser una economía 3 veces más pequeña que la guatemalteca."⁸

La Ley Nacional de educación promulgada en 1991 establece en su artículo 89 que, dentro del régimen económico financiero para la educación nacional, (...) reconoce cinco fuentes adicionales de financiamiento: i) donaciones, ii) fondos privados, iii)

⁷Instituto de Estadísticas Educativas de UNESCO y Fondo Monetario Internacional.

⁸Cátedra Unesco, CNEM, ICEFI, ILI, PROCESA, IPNUSAC, IBIS, ¿Hacia dónde va la Educación Pública en Guatemala? Guatemala 2015 No 4.



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

fondos de operación escuela, iv) aportes de las municipalidades y, v) otros diversos. La misma Ley en su artículo 102 establece que el Estado debe realizar las acciones pertinentes para elevar la asignación al sector educación hasta el 7% del PIB. Sin embargo, considerar más recursos para la educación pública, también implica entre otros aspectos observar las posibilidades reales de financiamiento de la calidad educativa en el país, la calidad de ese gasto público, así como de los intereses reales de la administración gubernamental.

En ese sentido, la contratación de préstamos para el financiamiento de la educación en Guatemala es importante para el logro de sus objetivos en este tema, por lo que en relación a los saldos de la deuda externa observados al 31 de marzo del 2016 ascienden a 57,145.59 en millones de quetzales, aún con márgenes de endeudamiento.

Esta Comisión considera oportuno resaltar algunas de las conclusiones y consideraciones plasmadas en las opiniones técnicas de las entidades que deben intervenir en los casos de las operaciones de crédito público. Siendo entre otros, los siguientes:

- "Instar al Ministerio de Finanzas Públicas para que, en la medida en que se ejecute el gasto público, se coordine con el Banco de Guatemala a efecto de tomar en cuenta la situación de liquidez en el mercado monetario, las condiciones del mercado cambiario y la existencia de espacios monetarios, a fin de preservar la estabilidad de los principales precios macroeconómicos."
- "Se debe tomar en cuenta que la asignación del préstamo objeto de la presente opinión, se encuentra programada en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016... cuyo desembolso se estima en el equivalente de Q48.9 millones."
- "será responsabilidad del MINEDUC en su calidad de Organismo Ejecutor asumir con cargo a su propio presupuesto y según el calendario de ejecución previsto, las obligaciones y compromisos que se deriven de la



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

implementación del programa.”

- “Las principales condiciones financieras ofrecidas por el FID, en plazo de tiempo son un plazo de 25 años que incluye un período de gracia de 5.5 años, a una tasa de interés variable, con opción de reembolso flexible y gestión del riesgo de pasivos, lo cual evidencia un costo financiero bajo en relación al que obtendría el gobierno si realizará una colocación de Eurobono, bonos o bien financiamiento en bancos privados. Asimismo, el plazo de desembolsos será de hasta 5 años, a partir de la fecha de la vigencia del préstamo.”

Cronograma Tentativo de Desembolsos – Préstamo
(Cifras en millones de US\$)

Concepto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Préstamo	7.2	32.3	35.9	50.8	23.8	150
%	5%	21%	24%	34%	16%	100%

Fuente: BID. Documento “Programa para Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa” (GU-L1087).

Por lo anteriormente expuesto, y considerando que es obligación del Estado proporcionar y facilitar la educación a sus habitantes sin discriminación alguna, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda considera que la iniciativa de ley es viable, oportuno, conveniente y apegada a criterios constitucionales. Y con la claridad de que los recursos se destinarán a promover acciones específicas diseñadas por el Ministerio de Educación, las cuales entre otros aspectos, se orientan al fortalecimiento de los servicios de planificación y los relacionados con la educación preprimaria monolingüe, el remozamiento de los centros educativos; y la formación y profesionalización de docentes.

En tal virtud, los esfuerzos de control y fiscalización en los procesos de ejecución deben velar para exigir la transparencia, la calidad del gasto en la búsqueda de los resultados e impactos en las distintas políticas públicas educativas que se

[Firmas manuscritas]



Congreso de la República
Guatemala, C. A.

beneficiaran, por lo que esta sala de trabajo hace la salvedad que dichos recursos deben destinarse a los propósitos rectores y evitar menoscabo a los intereses del Estado, por lo que cualquier irregularidad, los funcionarios públicos involucrados deberán de responder según las sanciones que establece el marco legal.

V. DICTAMEN

Con fundamento en lo que establece el artículo 171, inciso a), de la Constitución Política de la República de Guatemala y tomando en consideración los argumentos indicados en las opiniones técnicas observadas, se estatuye que la iniciativa de ley contiene elementos de importancia puesto que el contrato de préstamo número 3618/OC-GU, a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, tiene como objetivo general apoyar los esfuerzos de mejoramiento de la educación preprimaria y primaria a nivel nacional. Por lo que, con apego a la información disponible y considerando que los recursos económicos provenientes del convenio de financiamiento se empleen con eficiencia y eficacia en la búsqueda de los resultados e impactos en la política pública de educación, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda estima procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE** a la Iniciativa de Ley 5030; y con la potestad legislativa y con la actualización de la Unidad Ejecutora y Coejecutoras propuesto por el Ministerio de Educación según lo consensuado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se determina fundamental para garantizar la calidad del gasto en virtud del requerimiento del ente financiero, por lo que los integrantes de la sala de trabajo determinan elevar a consideración del Honorable Pleno para que, de merecer su aprobación se convierta en Ley de la República.

**EMITIDO EN LA SALA DE LA COMISIÓN DE FINANZAS PUBLICAS
Y MONEDA, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS**

[Handwritten signatures and initials]



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

_____ DIAS DEL MES DE _____ DEL AÑO
DOS MIL DIECISEIS.

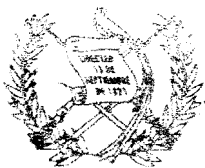
JAIRO JOAQUÍN FLORES DIVAS
PRESIDENTE

OSCAR ARTURO ARGUETA MAYÉN

HÉCTOR MELVYLL CANÁ RIVERA

MARCO ANTONIO LEMUS SALGUERO

FIDEL REYES LEE



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

CARLOS ALBERTO BARREDA TARACENA

MARLENI LINETH MATIAS SANTIAGO

CARLOS ENRIQUE LÓPEZ GIRON

MARCO ANTONIO OROZCO ARRIOLA

CORNELIO GONZALO GARCÍA GARCÍA

JUAN JOSÉ PORRAS CASTILLO

JAIME OCTAVIO AGUSTO LUCERO VÁSQUEZ



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

LUIS FERNANDO MONTENEGRO FLORES

AMÍLCAR DE JESÚS POP AC

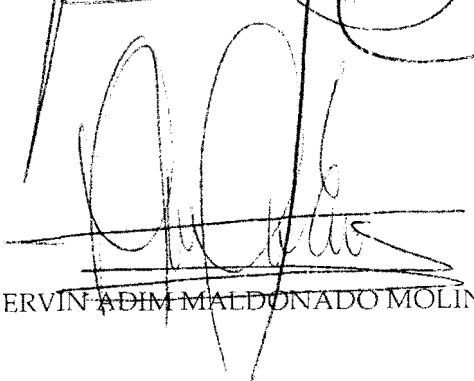

BORIS ROBERTO ESPAÑA CÁCERES


JOSÉ INÉS CASTILLO MARTÍNEZ


JOSÉ DOMINGO TREJO DE LA ROCA


RODOLFO MOISÉS CASTAÑÓN FUENTES


CARLOS RAFAEL FION MORALES


ERVIN ADIM MALDONADO MOLINA



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

DECRETO NÚMERO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que es deber del Estado de Guatemala, garantizarle a sus habitantes entre otros, el desarrollo integral de la persona que incluye el derecho a la educación, la cual tiene como fin el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal, declarando de utilidad y necesidad pública la fundación y mantenimiento de centros educativos, por lo que, es obligación del Estado proporcionar y facilitar la educación a sus habitantes sin discriminación alguna.

CONSIDERANDO

Que el programa denominado "Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa"; tiene como objetivo apoyar los esfuerzos de mejoramiento de la educación preprimaria y primaria a nivel nacional y como objetivos específicos, aumentar la cobertura con calidad del nivel de educación preprimaria y contribuir a mejorar la calidad de la educación preprimaria y primaria, que incluye acciones de infraestructura escolar con énfasis en zonas rurales y urbano-marginales, formación inicial de docentes, y adquisición de libros, textos escolares y materiales didácticos para escuelas, docentes y estudiantes; lo cual es congruente con las propuestas en las políticas educativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

CONSIDERANDO

Que el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 11 de diciembre de 2015, aprobó otorgar a la República de Guatemala un financiamiento reembolsable, hasta por un monto de ciento cincuenta millones de dólares de los



Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Estados Unidos de América (US\$150,000,000.00), para financiar el programa denominado "Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa", por lo que habiéndose obtenido las opiniones favorables del Organismo Ejecutivo y de la Junta Monetaria, a que se refiere el artículo 171 literal i) de la Constitución Política de la República, es procedente emitir la disposición legal que autorice la celebración de los instrumentos que permitan acceder al financiamiento.

POR TANTO:

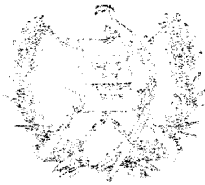
En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literales a) e i) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

Artículo 1. Aprobación. Se aprueban las negociaciones del Contrato de Préstamo número 3618/OC-GU, a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la ejecución del programa denominado "Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa".

Artículo 2. Autorización. Se autoriza al Organismo Ejecutivo para que, por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, suscriba el contrato indicado, bajo los términos y condiciones financieras que en este artículo se detallan. La autorización a que se refiere el presente artículo es extensiva para suscribir los contratos modificatorios que corresponda.

De conformidad con el Contrato de Préstamo correspondiente, las principales características de esta operación, serían las siguientes:



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

MONTO:

Ciento cincuenta millones de
Dólares de los Estados Unidos de
América (US\$150,000,000.00).

DESTINO:

Financiar el programa
denominado "Programa para el
Mejoramiento de la Cobertura y
Calidad Educativa", según detalla
sus anexos.

ORGANISMO EJECUTOR Y
COEJECUTORES:

Ministerio de Educación
(MINEDUC),
Ministerio de Comunicaciones
Infraestructura y Vivienda/Unidad
de Construcción de Edificios del
Estado (MICIVI/UCEE) y
Ministerio de Desarrollo
Social/Fondo de Desarrollo Social
(MIDES/FODES).

PLAZO:

Veinticinco (25) años, incluyendo
cinco años con seis meses de
período de gracia.

PERÍODO DE DESEMBOLSO:

Cinco (5) años.



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

AMORTIZACIÓN:

Cuotas semestrales, consecutivas, vencidas y en lo posible iguales de capital más intereses, hasta la total cancelación del préstamo, de conformidad con el Capítulo II, cláusula 2.05 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo.

TASA DE INTERÉS:

Variable, de conformidad con lo establecido en el capítulo II, cláusula 2.06 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo.

COMISIÓN DE CRÉDITO:

El prestatario pagará una comisión de crédito sobre el saldo no desembolsado del préstamo a un porcentaje que será establecido por el Banco periódicamente, como resultado de su revisión de cargos financieros para préstamos de capital ordinario sin que, en ningún caso, pueda exceder el 0.75% por año, de conformidad con el capítulo II, cláusula 2.07 de las Estipulaciones Especiales y el capítulo III artículo 3.04 de las Normas Generales, del Contrato de Préstamo.



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

CONVERSIÓN:

El Prestatario podrá solicitar al BID una conversión de Moneda o una Conversión de Tasa de Interés en cualquier momento durante la vigencia del Contrato de Préstamo, de conformidad con el capítulo II cláusula 2.09 de las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo.

Artículo 3. Cumplimiento de las obligaciones financieras derivadas del contrato de préstamo que se autoriza. Las amortizaciones del capital, pago de intereses y demás gastos derivados del cumplimiento de las obligaciones financieras del contrato de préstamo que se autoriza en los artículos anteriores, estarán a cargo del Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, para lo cual deberán prever las asignaciones presupuestarias correspondientes en cada ejercicio fiscal, hasta la cancelación total de la deuda.

Artículo 4. Destino de los recursos y Unidad Ejecutora y Coejecutoras.

Componentes	MINEDUC US\$	Co-Ejecutor MICIVI/UCÉE US\$	Co-Ejecutor MIDES/FODES US\$	Total US\$
Componente 1: Habilitación de Centros Escolares para el nivel preprimario	25,300,000.00	53,700,000.00	10,000,000.00	89,000,000.00
Componente Mejora de la calidad de la Enseñanza y los Aprendizajes	55,000,000.00	--	--	55,000,000.00
Administración, Supervisión y Evaluación	4,000,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00	6,000,000.00
Total	84,300,000.00	54,700,000.00	11,000,000.00	150,000,000.00

Nota: Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda/Unidad de Construcción de Edificios del Estado (MICIVI/UCÉE); Ministerio de Desarrollo Social/Fondo de Desarrollo Social (MIDES/FODES). La información contenida en el cuadro corresponde a cada institución, el cual deberá ser incorporado en el Anexo Único del contrato de Préstamo.

Los recursos destinados para la construcción de bienes nacionales de uso no común, se destinarán para la construcción de escuelas: ampliación de aulas, y los recursos asignados a remozamiento deberán destinarse específicamente para el remplazo de techos, ventanas, servicios básicos (drenajes, instalación de agua potable y construcción de baños para niñas y niños).



*Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

Artículo 5. Adquisición de bienes y servicios. Conforme lo establecido en el último párrafo del artículo 1 del Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, Ley de Contrataciones del Estado, la adquisición de bienes, obras y servicios, que se efectúen con los recursos provenientes del préstamo cuya negociación es aprobada por este Decreto, observará lo que para el efecto establezca el respectivo contrato que se suscriba.

Artículo 6. Readecuación presupuestal. Para garantizar los resultados e impactos de las políticas públicas del presente préstamo y que co-ejecute la Unidad de Construcciones de Edificios del Estado (UCEE) se aprueba una readecuación presupuestal a lo interno del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para el ejercicio fiscal 2016; por un monto de cuarenta y ocho millones de quetzales, con fuente 52. Para el efecto el Ministerio identificará los espacios y cumplir con los procedimientos correspondientes.

DESCRIPCION	CREDITOS/INVERSION
Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda Unidad de Construcción de Edificios del Estado (UCEE)	Q 48,000,000.00

Artículo 7. Control, Fiscalización y Auditoría Social. De los distintos procesos que conlleva el préstamo, las unidades ejecutoras responsables, velarán por los principios de probidad, transparencia, calidad del gasto y rendición de cuentas, de las metas, resultados e impactos que se esperan alcanzar.

La Unidad Ejecutora y Coejecutoras deberán presentar informes de avances de ejecución y cumplimiento de obligaciones del préstamo de forma trimestral a las siguientes Comisiones del Congreso de la República: Probidad, Extraordinaria Nacional por la Transparencia y Finanzas Públicas y Moneda. Dichas comisiones conformarán una instancia de seguimiento y monitoreo del presente préstamo en coordinación con las autoridades de la Unidad Ejecutora y Coejecutoras. De igual manera la unidad ejecutora y co-ejecutoras deberán enviar informe y facilitar a la



Congreso de la República
Guatemala, C.A.

Contraloría General de Cuentas (CGC) su trabajo de fiscalización. Sin perjuicio de lo que establece la Ley de Acceso a la Información Pública.

Artículo 8. Estándar de Datos CoST para la Infraestructura Pública. El Ministerio de Educación y las Unidades Coejecutoras en lo relativo a los proyectos de infraestructura deberán, adicional a lo establecido en otras leyes, cumplir con los estándares de datos de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción -CoST- (por sus siglas en inglés) para la Infraestructura pública. Los cuales son:

Fase del Proyecto	Indicador
Identificación del Proyecto	Especificaciones
	Propósito
	Localización
	Beneficiarios
	Estudio de Viabilidad
Fondos para el Proyecto	Acuerdo de Financiamiento
	Presupuesto
	Costo Estimado del Proyecto
Proceso de Contratación del Diseño del Proyecto	Proceso de ofertas de diseño
	Nombre del consultor principal del diseño
Proceso de Contratación de la Supervisión del Proyecto	Proceso de ofertas de supervisión
	Nombre del consultor principal de la supervisión
Proceso de Contratación de las obras de construcción.	Proceso de Ofertas
	Lista de oferentes
	Informes de Evaluación de las ofertas
Detalles del Contrato de Supervisión	Precio del contrato de supervisión
	Trabajos y alcance de la supervisión



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

	Programa de trabajo aprobado al ejecutor
Detalle del Contrato de las Obras	Nombre del contratista
	Precio del Contrato
	Trabajos y alcance de la obra
	Programa de trabajo aprobado al ejecutor
Ejecución del Contrato de Supervisión	Cambios significativos al precio del contrato de supervisión, el programa, su alcance y su ejecución.
Ejecución del Contrato de las Obras	Cambios individuales que afectan el precio y razón de los cambios
	Cambios individuales que afectan el programa y razón de los cambios
	Detalles de pagos adicionales al contratista.
Post- Contrato de las Obras.	Precio actualizado del contrato
	Total de gastos realizados
	Alcance real de la obra
	Programa actualizado
	Reportes de evaluaciones y auditorías realizadas al proyecto.

Artículo 9. Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

REMÍTASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS _____ DEL MES DE _____ DE 2016.