

PROGRAMA DE REDES ESCOLARES AUTONOMAS RURALES

(EC-0125)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	La República del Ecuador		
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Educación (MEC) por medio de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP).		
MONTO Y FUENTE:	BID:	US\$40 millones (OC/FFI)	
		US\$ 5 millones (OC)	
	Aporte local:	US\$ 5 millones	
	Total:	US\$50 millones	
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	25 años	
	Período de desembolso:	4 años	
	Tipo de interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1%	
	Comisión de crédito:	0.75%	
	Moneda:	Facilidad unimonetaria en dólares	
OBJETIVOS:	Los objetivos del programa son: i) otorgar autonomía a aproximadamente el 20% de las escuelas rurales para el manejo de sus recursos con una mayor participación de padres y miembros de la comunidad en la administración escolar; y ii) mejorar las condiciones de la enseñanza en la educación básica rural (primaria y primer ciclo de secundaria) en las zonas de influencia de las escuelas beneficiarias.		
DESCRIPCION:	El programa. Los siguientes son los principios básicos que orientan este programa: 1. El establecimiento escolar, y en el caso de la educación rural, la red de escuelas, es el elemento central de la política educativa. 2. La organización de las escuelas rurales en redes rompe con su tradicional aislamiento y constituye el instrumento para garantizar el acceso. 3. La autonomía de las redes hace más eficiente la gestión escolar, permite mejorar la calidad y el manejo de la diversidad existente en la educación rural.		

4. La autonomía debe estar acompañada de un marco adecuado de incentivos y un esquema de asignación de recursos que la refuerce.
5. El empoderamiento de los padres y la comunidad en las decisiones escolares es el factor más eficaz para garantizar la rendición de cuentas en el nivel local.

Los objetivos del programa serán alcanzados con los siguientes componentes:

Apoyo al proceso de autonomía de las redes escolares rurales: a) **Creación de la capacidad de gestión autónoma y participativa de las redes.** Se llevarán a cabo las siguientes acciones: i) diseño de instrumentos de apoyo a la gestión administrativa y pedagógica de las redes; ii) capacitación de Unidades de Apoyo Educativo (UAEs) -ONGs regionales, universidades, etc.- para fortalecer la gestión de las redes escolares; iii) asesoramiento a las redes por parte de las UAEs; iv) adquisición de bienes y servicios. b) **Ajuste institucional del MEC y de las direcciones provinciales.** El programa reforzará las direcciones pertinentes del MEC y las direcciones provinciales con la capacitación del personal y la compra de equipo para mejorar el sistema de planificación educativa, y actualizar el sistema de información estadística y financiera del sector.

Mejoramiento de las condiciones de enseñanza en las redes escolares. a) **Financiamiento de los proyectos de las redes.** El programa financiará aproximadamente 120 proyectos diseñados de manera participativa, por las redes escolares, orientados a resolver sus problemas de infraestructura física, dotación de materiales de enseñanza, y capacitación de docentes, entre otros. b) **Incentivos a los maestros.** Los docentes tendrán dos clases de incentivos monetarios (no salariales) ligados a resultados. El primero, en el cual se utilizarán la mayor parte de los recursos, entregará un premio monetario fijo (US\$25 por mes) a los docentes que hayan concurrido todos los días laborables a las escuelas. El segundo, está orientado a estimular a los docentes que introduzcan mejoras significativas en la vida académica.

Seguimiento y evaluación. El programa tendrá un mecanismo de seguimiento y evaluación de las transformaciones que se introducirán en la educación rural, especialmente en asuntos relacionados con la gestión escolar autónoma. Para garantizar la

objetividad de esta actividad se contratará una institución independiente al programa.

ROL DEL PROYECTO EN LA ESTRATEGIA DEL BANCO, DEL PAIS Y DEL SECTOR: La estrategia acordada por el gobierno y el Banco está orientada a introducir transformaciones graduales y controladas en el modelo de gestión de las instituciones escolares en las zonas rurales y en el esquema de asignación de recursos. La estrategia se basa en: i) el reordenamiento institucional de la educación rural con la formación de redes escolares; ii) transferir funciones y responsabilidades de administración a las redes; iii) asignar el presupuesto a las redes con base en indicadores objetivos; y iv) implementar mecanismos de rendición de cuentas de los administradores educativos a los padres y la comunidad. Estas reformas se introducirán en un grupo limitado de redes escolares rurales en las que se realizará un seguimiento permanente y se harán los ajustes necesarios. Los resultados del programa servirán de ejemplo demostrativo para que otras redes y escuelas rurales del país se acojan voluntariamente de manera inmediata al nuevo esquema de administración autónoma escolar. Para apoyar esta expansión, el Banco, terminada la evaluación intermedia (ver párrafo 3.23) y de acuerdo con sus resultados, apoyaría la preparación de una segunda fase, cuyo monto y duración serían determinados oportunamente.

REVISION DE MEDIO AMBIENTE Y ASPECTOS SOCIALES: Las acciones del programa no tendrán impactos negativos en el medio ambiente.

BENEFICIOS: Con la delegación de las funciones esenciales para la gestión autónoma, las redes rurales tendrán a su disposición mejores condiciones para cumplir con sus objetivos educativos. La mayor autonomía permitirá adaptar los contenidos y las prácticas educativas a las características culturales del entorno local. El programa comenzará a transformar la estructura de incentivos existente: los directivos y los docentes tendrán incentivos para usar más eficientemente los recursos disponibles; se empezará a premiar a los maestros con base en resultados y al esfuerzo personal; el nuevo mecanismo de asignación de recursos a las redes escolares transformará la financiación por costo de los insumos, por uno basado en servicios prestados; y se disminuirá el favoritismo existente en la administración de la educación rural. Así, los más importantes actores tendrán incentivos para mejorar la calidad de la educación. El programa beneficiará al 20% de la educación rural, lo que significa que alcanzará a

aproximadamente 150.000 alumnos, 5.900 maestros y 2.400 escuelas. Esto permitirá mejorar las oportunidades educativas en las poblaciones con alto nivel de pobreza y bajos ingresos y aumentará su escolaridad.

RIESGOS:

Es posible que se presenten algunas resistencias al nuevo modelo de administración educativa por parte de grupos docentes y sus organizaciones. Sin embargo, existen circunstancias que mitigarán esas resistencias: a) el programa otorgará incentivos directos a los docentes y mejoras en sus condiciones de trabajo; y b) el empoderamiento de los padres y la comunidad y la inclusión de ONGs en el apoyo a las redes, introducirá nuevos actores en el sector educativo, con lo cual se cambiarán los términos del debate público sobre la educación. Igualmente, existen debilidades en el MEC para orientar, apoyar y hacer seguimiento al proceso de autonomía. Para ello se fortalecerán la Dirección de Planeamiento y las direcciones provinciales de educación.

**CLAUSULAS
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Serán condiciones previas al primer desembolso: a) que el MEC haya establecido legalmente, en un acuerdo firmado con el Ministerio de Finanzas, el mecanismo de asignación de recursos a las redes para financiamiento de los gastos de personal y operaciones, y que dicho mecanismo sea utilizado plenamente en las redes del programa a partir de la vigencia del presupuesto del año 2000 (párrafo 2.6); b) la creación de la UCP y la designación del personal (párrafo 3.4); c) haber iniciado el proceso de contratación de la entidad de evaluación externa con la publicación del llamado a concurso (párrafo 3.11); y d) la puesta en vigencia del reglamento operativo (párrafo 3.13).

**FOCALIZACION EN
LA POBREZA Y
CLASIFICACION DE
SECTOR SOCIAL:**

El programa está calificado automáticamente como PTI porque apoya el sector de educación básica (GN-1964-3). Además está focalizado geográficamente a las comunidades más pobres en el área rural. Por otra parte, en la operación se está utilizando la matriz 90/10 por estar el programa dirigido a los sectores de menores ingresos (ver párrafo 4.12).

**EXCEPCIONES A LA
POLITICA DEL
BANCO:**

Ninguna.

ADQUISICIONES:

En la adquisición de bienes y servicios y en la adjudicación de contratos para la ejecución de obras del programa, se seguirán los procedimientos acordados entre el Banco y el país con fecha 15 de

septiembre de 1992. En el caso de adquisición de bienes y servicios, se recomienda utilizar el sistema de licitación pública internacional cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$250.000. Entre US\$250.000 y US\$25.000 se aplicará lo dispuesto en la carta acuerdo indicada. Por debajo de US\$25.000 se hará contratación directa sin necesidad de la no objeción ex-ante, sólo revisión ex-post. En el caso de obras, el límite de licitación internacional será de US\$1 millón. Para obras entre US\$60.000 y US\$1 millón se procederá por licitación nacional en conformidad a lo dispuesto en la carta acuerdo. Para obras menores de US\$60.000 se podrán efectuar por administración directa de los consejos de las redes. Los procedimientos detallados se incluyen en los respectivos manuales de la UCP. Para la contratación de los servicios de consultoría, se utilizarán los procedimientos del Banco.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación macroeconómica

- 1.1 Durante 1998, la economía ecuatoriana ha seguido en proceso de deterioro; sufrió los severos impactos de un "shock" natural, el fenómeno de El Niño, y un "shock" externo, la caída del precio del petróleo, y se desarrolló en un entorno político dominado por las elecciones presidenciales y del Congreso. Todos estos factores contribuyeron a generar un déficit fiscal y de balanza de pagos proyectados en 7% y 8% del PIB, respectivamente. La política económica de la administración anterior no logró dar una respuesta adecuada al proceso de deterioro de la economía. La inflación continuó en ascenso, y al momento del cambio de gobierno había alcanzado una tasa de 34% anual. El pasado 14 de septiembre el Banco Central desplazó hacia arriba la banda cambiaria en 15%, con lo que la devaluación del sucre alcanzó un ritmo anual de 48%.
- 1.2 La administración que se inició el pasado 10 de agosto tiene como una de sus prioridades el restablecimiento de la estabilidad económica mediante aumentos de los ingresos fiscales, la reestructuración del Estado, la disminución de su participación en las empresas estatales y la focalización de los subsidios. Este proceso ya se inició con la eliminación de los subsidios generales al consumo de gas, energía eléctrica y diesel, y en compensación se está implantando un sistema de bonificaciones de 100.000 sucres mensuales para las madres pobres y 50.000 sucres para los ancianos. El impacto neto de estas medidas será reducir el déficit fiscal en 1,6% por ciento del PIB. La administración ha iniciado conversaciones con el Fondo Monetario Internacional y espera llegar a un convenio a más tardar en el primer trimestre de 1999.

B. La educación en Ecuador

- 1.3 Los esfuerzos de los últimos decenios realizados por Ecuador han creado las condiciones para el acceso de los niños de la zona rural a las escuelas; no obstante, un número importante de ellos no logra terminar el ciclo básico. La educación rural continúa siendo altamente ineficiente y de baja calidad. Esta situación es fruto, entre otros elementos, del esquema de gestión heredado del pasado. La manera centralista de administración, la falta de incentivos a administradores y docentes para actuar con eficiencia y buscar la calidad, el esquema de asignación de recursos a las escuelas que no está ligado a resultados, y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas a los padres y a las comunidades representan los mayores obstáculos para el progreso de la educación rural.

1. Estructura, tamaño y cobertura del sector educativo

- 1.4 El sistema educativo ecuatoriano está organizado en tres niveles: un nivel básico obligatorio de diez años que comprende un año de preescolar, seis años de primaria y el primer ciclo de secundaria

de tres años; un nivel medio diversificado de tres años, y un nivel de educación superior. Los dos primeros dependen del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), mientras el superior se administra a través de universidades reguladas por un marco normativo que les otorga amplia autonomía.

- 1.5 El sistema educativo ecuatoriano está compuesto aproximadamente por 155.000 niños en preescolar, 1,9 millón de niños en primaria, 900.000 alumnos en educación secundaria y media, y 220.000 estudiantes en la educación superior. Existen 9.980 maestros de preescolar, 74.600 en primaria y 72.000 en secundaria. El Estado es el proveedor mayoritario de la educación básica y media: la matrícula estatal en preescolar es 61%, en primaria es 80%, y en media es 74% (Anexo I-1).
- 1.6 Los indicadores básicos de cobertura en la educación primaria están ligeramente por encima de los promedios regionales latinoamericanos. La cobertura neta de la educación primaria alcanza el 89%, la cobertura bruta de la educación media es de 50%, y la de educación superior es de 16,5%. El nivel promedio de escolaridad de la población es 7.1 años. La tasa de analfabetismo se encuentra en el orden del 10,4%, con tendencia decreciente como consecuencia de los aumentos de cobertura verificados en los últimos años (Anexo I-2).
- 1.7 La eficiencia interna es baja: de cada 100 niños que entran a la escuela sólo 67 logran terminar el ciclo de primaria, y sólo 20 terminan sin repetir ningún grado. Los alumnos de primaria toman en promedio 8.5 años para completar los seis años de ese nivel, y al final del período, la totalidad de ellos se encuentra en sobreedad.

2. Administración del sector

- 1.8 La administración del sector se realiza a través del MEC el cual se estructura en tres niveles de decisión según el alcance geográfico. Al nivel central le corresponde la orientación de las políticas y la planificación sectorial; a las direcciones provinciales le corresponden funciones administrativas regionales entre las que sobresalen el nombramiento y traslado de los docentes y el apoyo técnico a las escuelas; y por último el nivel local constituido por escuelas y colegios. En algunas áreas urbanas y rurales las escuelas están organizadas en redes constituidas por aproximadamente 20 escuelas.

3. Financiamiento del sector

- 1.9 Luego de mantener una participación elevada respecto a otros países de la región durante los años setenta y parte de los ochenta, el gasto público en educación descendió de 4,2% del PIB en 1987 a 3,1% en 1997. La participación de educación en el gasto público del

presupuesto del Estado descendió de 23,4% en 1985, pasando al 17% en 1994 y llegando al 12,7% en 1997. 1/

- 1.10 Durante el período 1995-1997 los gastos de personal representaron el 92% del presupuesto, los gastos corrientes el 2,5%, suministros y materiales el 2%, y bienes muebles el 1%; el 2,5% restante comprende inmuebles, obras públicas y transferencias a la contraloría. Para la educación preescolar y primaria los gastos de personal representan el 99% del total y el 1% restante es utilizado en los demás destinos. El país gasta anualmente US\$186 por alumno en primaria (en dólares de 1990), US\$341 en secundaria, y US\$589 en educación universitaria, lo que representa sólo una tercera parte de lo que gastan en promedio en cada nivel los países de América Latina y el Caribe. 2/

C. La educación rural

- 1.11 La educación rural atiende en preescolar aproximadamente 30.000 niños con 1.800 maestros; en primaria 800.000 alumnos con 32.000 maestros; y en secundaria 115.000 alumnos con 13.800 docentes. A la zona rural le corresponde el 19% de la matrícula de preescolar, 43% de la primaria y 13% de la educación secundaria.
- 1.12 Existen grandes diferencias en los indicadores educativos por zonas. En primaria, la repitencia es de 15,2%, mientras en las ciudades es de 9,7%; la deserción es del 34% comparada con 17% en el área urbana. Como resultado, de cada 100 niños que entran a la escuela sólo 36 terminan la primaria rural. La cobertura neta en las zonas rurales es del 87,7%, mientras en las zonas urbanas es del 90,2%. En educación secundaria, la oferta de cupos en las zonas rurales es escasa, y su cobertura es sólo de 29%, mientras que en las zonas urbanas es de 65%. Como consecuencia, la escolaridad promedio de la población rural es sólo de 4.8 años (siendo aún más baja entre los grupos indígenas, 3.7 años), mientras en las zonas urbanas es 8.3 años 3/ (Anexo I-2).
- 1.13 La **organización en redes** de las escuelas en la zona rural se debe a la gran cantidad de instituciones educativas (más de 15.000 escuelas) como consecuencia de la menor concentración de población. La mitad de las escuelas son unidocentes y sólo ofrecen los primeros grados del ciclo primario. Las redes escolares están constituidas por un grupo de escuelas (aproximadamente 20), en zonas con características socioeconómicas y culturales similares. Las redes cuentan con un Centro Educativo Matriz (CEM) o plantel central que apoya pedagógicamente a los maestros de las escuelas de la red. El sistema de redes representa una estrategia para

1/ Ministerio de Finanzas, Boletines Estadísticos del BCE, 1985-97.

2/ BID, Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 1996.

3/ Las cifras son de la Secretaría Técnica del Frente Social, "Agenda Social del Ecuador 1998-2007", Quito, enero de 1998.

solucionar problemas producidos por el aislamiento de escuelas pequeñas, unidocentes e incompletas, y para ofrecerles a los estudiantes un establecimiento escolar geográficamente accesible para completar sus estudios del ciclo básico.

- 1.14 La administración de la mayoría de escuelas está a cargo de las direcciones provinciales del MEC. Aproximadamente el 12% corresponde a escuelas en zonas indígenas, las cuales son manejadas desde 1988 por la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB).

1. Los problemas de la educación básica rural en Ecuador

- 1.15 Si bien existen algunas zonas geográficas apartadas donde los niños no pueden acceder a la educación básica por falta de escuelas, la cobertura ya no es el principal problema de la educación rural ecuatoriana. Los problemas centrales se relacionan con la baja eficiencia interna de las escuelas y la insatisfactoria calidad de la educación básica. Ambos problemas están interrelacionados: la baja calidad de la enseñanza es el determinante de la repetición y una de las causas de la deserción. La baja calidad educativa es un resultado de múltiples factores, tales como el bajo nivel de calificación de los docentes, la poca disponibilidad de materiales educativos o la inadecuada infraestructura. Pero ante todo, la baja calidad de la educación está relacionada con la manera como está organizado institucionalmente y se administra el sistema escolar rural.

a. La baja calidad de la enseñanza

- 1.16 La baja calidad de la enseñanza es uno de los principales problemas a enfrentar. Las pruebas de evaluación de rendimiento en lenguaje y matemáticas (en segundo, sexto y noveno grado de educación básica) mostraron que los menores puntajes se obtuvieron en las zonas rurales. En lenguaje, en promedio, los niños de la zona rural no están desarrollando las destrezas básicas de comprensión lectora, establecida en los objetivos de los planes de estudio, indispensables para el aprendizaje escolar. Las calificaciones promedio en lenguaje para 2º y 6º fueron alrededor de 40% menores que las obtenidas por los niños de las escuelas privadas urbanas, y alrededor de 15% por debajo de las de los niños de las escuelas públicas urbanas. En 9º grado las calificaciones en la zona rural fueron 20% menores que las de las escuelas privadas de la zona urbana. Las pruebas de matemáticas encontraron que los niños de la zona rural no dominaban satisfactoriamente las destrezas establecidas en los currículos. Sus calificaciones promedio en esta asignatura fueron inferiores en 23% en 2º grado, 31 % en 6º grado y 28% en 9º grado, a las de los niños de las escuelas privadas urbanas. Las diferencias con las calificaciones en

matemáticas de los niños de las escuelas públicas urbanas fueron menores: 11% en 2º y 6º grado, y ninguna en 9º grado. 4/

- 1.17 Por el lado de los insumos, los factores que afectan la calidad de la educación rural son los siguientes. Los docentes tienen bajas calificaciones y poca o ninguna experiencia. La gran mayoría de los maestros de primaria no tienen estudios universitarios y un gran porcentaje (más del 30%) sólo cuenta con título de secundaria (ver Archivo Técnico del Proyecto). A lo anterior se suma una jornada escolar real que no supera las tres horas y media al día y un alto ausentismo de los docentes. Como resultado de que menos del 1% del presupuesto escolar se destina a compra de textos y ayudas pedagógicas, la mayoría de las escuelas no tiene material didáctico. La infraestructura escolar presenta un alto grado de deterioro y obsolescencia: 50% de las aulas rurales requiere rehabilitación o sustitución; 60% de las escuelas rurales carece de agua potable y 80% de baterías sanitarias o letrinas. 5/
- 1.18 La enseñanza impartida tiene problemas de desactualización en contenidos y métodos, en muchos casos sin adecuación al medio y a la cultura. Además, el sistema de información institucional del MEC no cuenta con los indicadores necesarios para medir la calidad y eficiencia de la educación ni sobre las características del cuerpo docente a fin de poder gradualmente corregir estas situaciones.
- 1.19 En el caso de la educación para poblaciones indígenas, a los problemas anteriores hay que sumarle las barreras lingüísticas y culturales y un sistema que no ha logrado adecuar el paquete educativo ofrecido a las necesidades de los niños indígenas. Desde finales de los años ochenta la educación indígena ha tenido un tratamiento especial y separado del MEC, con diversos resultados. Las comunidades indígenas tienen un rol importante en la definición de contenidos, organización y gestión de la educación, mientras el MEC sigue nombrando supervisores, rectores y docentes en la mayoría de las escuelas bilingües. Sin bien existen algunos programas novedosos relacionados con la producción de materiales educativos en lengua quechua, falta todavía mejorar la capacitación de los maestros que atienden esas poblaciones y adecuar el currículo a las necesidades de las mismas.

b. Problemas de organización y administración de la educación rural

- 1.20 La manera como está organizada la administración escolar ha generado incentivos negativos que hacen que los administradores educativos no se preocupen por el uso eficiente de los recursos

4/ Véase "Aprendo, Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos. Primera Prueba Nacional, 1996", MEC, EB-PRODEC, Quito, marzo de 1998.

5/ Cifras del Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMECEB), julio de 1998.

disponibles, ni los maestros por el mejoramiento de la calidad, y ha prevenido la rendición de cuentas a los padres y a las comunidades.

- 1.21 Las escuelas o redes escolares tienen poca autonomía, no tienen control ni sobre los recursos financieros, ni sobre los recursos humanos y físicos. Los directores de establecimientos, en general, no tienen el entrenamiento específico ni las calificaciones para ejercer las funciones (menos del 35% posee estudios postsecundarios), y carecen de medios para cumplir su rol. El nombramiento de los docentes es realizado por las direcciones provinciales con pocos criterios objetivos, luego de un proceso largo y burocrático que toma entre tres y doce meses, sin consulta con las escuelas interesadas y sin participación de los directores de planteles de nivel primario. Se percibe que el favoritismo y la influencia determinan la asignación de los cargos. No se cuenta con mecanismos para la evaluación de directores y docentes.
- 1.22 Las direcciones provinciales son débiles en las acciones de consolidación de la información (cobertura, eficiencia interna, maestros, calidad, uso de los recursos financieros) y asistencia técnica pedagógica a las redes de escuelas y colegios. Además, existen procesos de tramitaciones burocráticas innecesarias que obstruyen la mayoría de las veces el desempeño e iniciativas locales de mejora educativa. A su vez, las direcciones provinciales y el nivel central tienen espacios de actuación compartida y límites difusos que dan lugar a conflictos permanentes.
- 1.23 El MEC descuida funciones sustantivas del sistema, como la planificación de largo plazo, al tiempo que se mantienen ineficientemente decisiones centralizadas que deberían ser delegadas. Asimismo, el MEC carece de instrumentos para desarrollar sus funciones básicas de diseño de políticas, evaluación e inspección general del sector, y de asesoría a los niveles provinciales y locales.
- 1.24 Aparte de experiencias recientes, limitadas a unas pocas escuelas, los padres y las comunidades no han tenido participación real en el manejo de la educación rural. En muchos casos las iniciativas comunitarias locales son obstruidas por los mecanismos de control de las dependencias centralizadas. Los administradores escolares no rinden cuentas sobre sus actuaciones a los beneficiarios de los servicios.

c. Asignación de recursos

- 1.25 Los fondos públicos para educación rural son asignados a las regiones e instituciones de acuerdo con niveles previos de gasto más las sumas aprobadas para incrementos de salarios e inflación. No hay análisis del desempeño de las entidades, ni de los docentes, ni análisis de los costos derivados de las necesidades reales. Se trata de un sistema de asignación de recursos que no tiene en cuenta necesidades ni resultados, solo costos de la nómina. El

sistema de remuneración de los docentes no premia la iniciativa y la responsabilidad, y no contribuye a que los maestros hagan mayores esfuerzos, ni a que las escuelas funcionen mejor.

- 1.26 En conclusión, el sistema de incentivos inherente a la administración de la educación rural es inadecuado. No está estructurado para mejorar la calidad, el rendimiento ni para promover la rendición de cuentas. La poca autonomía escolar impide el uso eficiente de los escasos recursos y produce desinterés por los resultados en los directores y docentes. La asignación presupuestal centralizada y por nómina, es un incentivo para el aumento de la planta de personal sin relación con la calidad de la educación o el número de niños matriculados. El sistema de monitoreo es ineficiente y no hay incentivos para que padres y comunidad exijan cuentas ni para que los administradores las rindan.

D. Programas de desarrollo educativo reciente

- 1.27 El gobierno, con la asistencia del Banco y otras agencias multilaterales, ha desarrollado acciones para mejorar la situación e introducir elementos de cambio. Los programas PROMECEB del Banco y EB-PRODEC del Banco Mundial, orientados a la educación básica en las zonas rurales y urbano-marginales respectivamente, han hecho esfuerzo por crear una manera distinta de gestión escolar basada en lo local, a través de redes escolares. UNICEF está desarrollando acciones demostrativas en un grupo de escuelas, orientadas a mejorar la gestión escolar. Por otra parte, el proyecto del Banco Mundial incluye el desarrollo de un sistema de medición y evaluación de logros que será utilizado a nivel nacional.
- 1.28 El PROMECEB, cuya finalización está prevista para noviembre de 1998, organizó una parte de la educación rural en redes, financió acciones de capacitación y entrega de material didáctico, y realizó inversiones para el mejoramiento de la estructura física y de la dotación de los CEM. En la última etapa de ejecución se destaca la contratación de entidades independientes para capacitación de los docentes, con un resultado superior al obtenido con la capacitación centralizada brindada por el MEC. Además pudo verificarse la existencia de un número importante de ONGs locales o regionales con buena capacidad para desarrollar esta actividad.
- 1.29 Sin embargo, debido a los cambios frecuentes en su administración y a la crisis política de los últimos años, no avanzó significativamente en la descentralización, ni en una adecuación del MEC para mejorar su funcionamiento. Por otra parte, mientras los objetivos centrales del programa estaban justificados, su diseño de ejecución fue excesivamente centralizado, lo que causó retrasos en el desarrollo de los componentes, un bajo nivel de desembolsos (especialmente durante los primeros años), y gastos excesivos en administración. Una de las principales debilidades del PROMECEB fue la conformación de una unidad ejecutora con casi 250 personas durante el comienzo de la ejecución, de alto costo y baja

productividad, con la presencia de funcionarios del MEC que reproducían prácticas burocráticas de trabajo.

- 1.30 **Lecciones aprendidas.** Se contrató una firma consultora internacional para realizar una evaluación del PROMECEB. Los resultados pertinentes a este programa han sido incorporados, especialmente en lo relacionado a los siguientes aspectos: i) las redes tienen un gran potencial para resolver los problemas de administración de la educación rural, pero es necesario introducir ajustes a su tamaño, evitar las concentraciones de acciones en el plantel central, y otorgarles mayor flexibilidad y autonomía para el uso de sus recursos; ii) las redes más dinámicas han sido aquellas donde los padres y la comunidad no sólo aportan su colaboración en actividades de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura, sino que supervisan el cumplimiento de los docentes y participan en acciones relacionadas con la vida académica. Esta situación particular se presenta en algunas redes escolares en zonas con población indígena; iii) el liderazgo de los directores de las redes y su buena relación con las familias y comunidades constituyen elementos definitivos para la buena marcha de la educación local; iv) las acciones de capacitación y mejoramiento pedagógico resultaron más eficaces cuando fueron determinadas con participación de los docentes y provistas en las escuelas por ONGs con inserción local; v) las experiencias de transferencias de recursos a las redes para obras civiles, desarrolladas durante la última etapa del programa, han dado mejores resultados en términos de eficiencia en la ejecución y calidad de las obras, en comparación con el tradicional esquema de centralizar la contratación en la UCP; y vi) la falta de un adecuado seguimiento y evaluación comprometió seriamente el cumplimiento de los objetivos centrales del programa.

E. Política educativa del gobierno y estrategia conjunta del Banco y el país

1. Política educativa

- 1.31 El MEC ha elaborado lineamientos para la acción futura, como resultado de un proceso de consultas con diferentes actores de la sociedad ecuatoriana. El enfoque central de los mismos es consistente con los resultados de un proceso de consulta llevado a nivel nacional, en el cual se determinó que una de las áreas prioritarias de la sociedad ecuatoriana era la educación. Como parte de esta acción, se realizó una reunión en Washington en diciembre de 1997, organizada por el Banco, con participación de diversos sectores del Ecuador (iglesia, gremios económicos, militares, representantes indígenas, gobierno, ONGs y sindicatos), orientada a lograr consenso sobre las reformas requeridas en el sector educativo. Estos lineamientos han sido incorporados en la política social del nuevo gobierno.

- 1.32 El objetivo central de los lineamientos es colocar a la educación como prioridad del desarrollo nacional. Su eje será la consolidación del nivel básico de educación buscando la cobertura universal en los próximos diez años y el mejoramiento de su calidad. Los principios básicos de los lineamientos son: i) énfasis en mejoramiento de la calidad de la educación; ii) enfoque en procesos y resultados educativos, en lugar de insumos; iii) descentralización del sistema educativo reorganizando la administración a partir de lo local; iv) movilización e integración de actores sociales en el diseño de la política educativa y en la administración del sector; y v) adecuación de la institucionalidad educativa (el MEC y las direcciones provinciales) para viabilizar la estrategia.

2. Estrategia conjunta del Banco y el país

- 1.33 Con base en los anteriores lineamientos y teniendo presente las limitaciones institucionales y políticas el gobierno y el Banco acordaron una estrategia orientada a introducir transformaciones graduales y controladas en el esquema de asignación de recursos y en el modelo de administración y gobierno de las instituciones escolares. Esto permitirá avanzar en la calidad de la enseñanza, en la eficiencia del uso de recursos, y en el mejoramiento de la equidad. Dado que el Banco Mundial está desarrollando un proyecto de mejoramiento de la educación en las zonas urbanas, las acciones del Banco se concentrarán en las zonas rurales del país.
- 1.34 La estrategia acordada se basa en los siguientes elementos: i) avanzar en el reordenamiento institucional de la educación rural con la formación o reestructuración de redes escolares para que tengan un tamaño apropiado que garantice la educación básica a todos los niños en edad escolar de su área de influencia; ii) transferir la mayor cantidad posible de funciones y responsabilidades de administración y manejo de recursos del MEC y las direcciones provinciales directamente a las redes rurales; iii) introducir un esquema de asignación del presupuesto a las redes con base en indicadores objetivos; iv) implementar mecanismos de rendición de cuentas de los administradores educativos a los padres y la comunidad; v) transferir recursos directamente a las redes para la ejecución de planes de desarrollo educativo local; y vi) otorgar asistencia técnica a las redes escolares por intermedio de ONGs o empresas consultoras locales, como el método más eficaz para apoyar la autonomía escolar y el mejoramiento de la calidad educativa.
- 1.35 La estrategia incluye la introducción de estas reformas en un grupo limitado y controlado de redes escolares rurales con el fin de monitorearlas en forma permanente y realizar los ajustes necesarios en los diferentes componentes. Los resultados de estas transformaciones servirán de ejemplo demostrativo para que otras redes y escuelas rurales del país se acojan voluntariamente al nuevo esquema de administración autónoma escolar. Para apoyar esta expansión, el Banco, una vez terminada la evaluación intermedia (párrafo 3.23) y de acuerdo a los resultados de la misma, apoyaría

la preparación de una segunda fase, cuyo monto y duración serían determinados oportunamente.

- 1.36 Si bien la nueva estrategia beneficiará a algunas redes escolares atendidas por el PROMECEB, el programa propuesto se diferencia de aquel tanto en su enfoque como en su esquema de implementación. Mientras el PROMECEB se caracterizó por un énfasis en la infraestructura física y una ejecución centralizada, la nueva estrategia busca avanzar en la reforma de la administración de la educación rural mediante una gestión autónoma de las redes y una descentralización al nivel de la escuela en la ejecución de los recursos.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 Los objetivos del programa son: i) otorgar autonomía a aproximadamente el 20% de las escuelas rurales para el manejo de sus recursos con una mayor participación de padres y miembros de la comunidad en la administración escolar; y ii) mejorar las condiciones de la enseñanza en la educación básica rural (primaria y primer ciclo de secundaria) en las zonas de influencia de las escuelas beneficiarias.

B. Principios rectores

- 2.2 Los principios que orientan el diseño del presente programa son los siguientes:
- a. El establecimiento escolar, y en el caso de la educación rural, la red de escuelas, es el elemento central de la política educativa.
 - b. La organización de las escuelas rurales en redes rompe con su tradicional aislamiento y constituye el instrumento para garantizar educación básica de calidad a la población en edad escolar.
 - c. La autonomía de las redes hace más eficiente la gestión escolar; acerca a los beneficiarios de los servicios a quienes los administran y crea condiciones adecuadas para el mejoramiento sostenido de la calidad de la enseñanza y el manejo de la diversidad existente en la educación rural ecuatoriana.
 - d. La autonomía debe estar acompañada de un marco adecuado de incentivos y un esquema de asignación de recursos de financiamiento que la refuerce. El marco de incentivos está orientado a que los administradores escolares busquen la eficiencia, los padres exijan cuentas y los docentes sean premiados por su rendimiento y su compromiso con la calidad. La asignación de recursos debe ser predecible, transparente y debe estar ligada a necesidades, costos y resultados.
 - e. El empoderamiento de los padres y la comunidad en las decisiones escolares es el factor más eficaz para garantizar la rendición de cuentas en el nivel local y para lograr la articulación de éstos a las actividades educativas.
 - f. El mecanismo de ejecución del programa debe estimular la toma de decisiones en el nivel local y el ejercicio de la gestión autónoma escolar.

- g. Los procesos de reforma son dinámicos y requieren de una estrategia de implementación flexible, que permita ajustes, basada en sistemas independientes de monitoreo y evaluación.

C. Descripción de los componentes del proyecto

- 2.3 El programa contempla un conjunto de acciones orientadas a otorgar la autonomía e introducir o aumentar la participación de los padres y la comunidad en aproximadamente 120 redes escolares rurales, con alrededor de 2.400 escuelas, equivalente al 20% del total de las escuelas rurales del país (ver Marco Lógico, Anexo II-1). Las redes participarán en el programa de manera voluntaria.
- 2.4 El **reglamento especial de las redes escolares autónomas** es un elemento central requerido para el inicio de las reformas propuestas en el programa. Mediante dicho reglamento, el Ministro de Educación asigna autonomía administrativa a las redes, establece la participación mayoritaria de los padres y la comunidad en los consejos de las redes, y amplía las funciones y responsabilidades de estos últimos (ver Anexo II-2). El consejo de la red tendrá amplia facultad en la toma de las decisiones administrativas y pedagógicas, seleccionará y removerá al director y al personal administrativo y docente mediante concursos públicos, manejará de manera autónoma los recursos financieros, aprobará los proyectos de mejoramiento educativo, y contratarán directamente bienes y servicios. Este reglamento fue puesto en vigencia con fecha 22 de septiembre de 1998.
- 2.5 La autonomía de las redes se define como: i) la facultad para seleccionar, nombrar, evaluar, y sancionar directivos, docentes y administrativos; y ii) la flexibilidad en el manejo de los recursos financieros para gastos de funcionamiento y de inversión. La mayor participación de los padres y la comunidad en el manejo de la educación local se garantizará con el aumento de su representatividad en los consejos escolares de las redes, en los cuales serán mayoría.
- 2.6 El MEC establecerá legalmente, en un acuerdo firmado con el Ministerio de Finanzas, el mecanismo de asignación de recursos a las redes para financiamiento de los gastos de personal y operaciones. El monto a asignar a cada red será fijado en función del número de alumnos, con criterios de equidad. Dicho mecanismo será utilizado plenamente en las redes del programa a partir de la vigencia del presupuesto del año 2000. La evidencia de haber establecido legalmente este acuerdo será condición previa al primer desembolso.^{6/}

^{6/} Durante el primer año de ejecución del programa, los Ministerios de Finanzas y Educación introducirán las modificaciones presupuestarias necesarias para garantizar que los recursos asignados a las redes adscritas al programa durante esa vigencia

2.7 Por otra parte, los recursos complementarios que aporta la comunidad a las redes serán recaudados y administrados directamente por cada una de ellas, por medio de una cuenta especial.

2.8 El programa fortalecerá la capacidad organizativa de las redes para el ejercicio de la autonomía y de la gestión participativa y financiará sus proyectos de mejoramiento de la enseñanza. El programa tendrá tres componentes: apoyo al proceso de autonomía escolar; mejoramiento de las condiciones de la enseñanza en las redes; y seguimiento y evaluación.

1. Apoyo al proceso de autonomía de las redes escolares rurales (US\$6 millones)

2.9 Con este componente se busca, por una parte, la creación o el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las escuelas o redes escolares para un manejo adecuado de sus recursos, y por otra, consolidar la participación activa de los padres y la comunidad en los asuntos escolares. Esto se logrará a través de las siguientes acciones:

a. Creación de la capacidad de gestión autónoma y participativa en las redes escolares (US\$4.750.000)

2.10 El traslado legal de las competencias a las redes y la mayor participación de padres y comunidades en sus consejos estará acompañado con el fortalecimiento de la capacidad de gestión autónoma y participativa.

2.11 Se contratarán consultorías: i) para el diseño de instrumentos de apoyo a la gestión administrativa y pedagógica de las redes (sistemas de gestión de recursos humanos, planeación, información, auditoría, contabilidad, y planeamiento pedagógico, entre otros); y ii) para brindar capacitación y certificar a aproximadamente 60 Unidades de Apoyo Educativo (UAEs) tales como ONGs regionales o locales, universidades regionales, o empresas consultoras con experiencia en administración educativa a nivel local. La capacitación será en temas de gestión escolar, participación comunitaria y planeamiento educativo local y en el uso de los instrumentos diseñados para apoyar la administración escolar autónoma.

2.12 Las redes escolares contratarán en forma directa aproximadamente 30 UAEs entre las 60 certificadas. Las UAEs desarrollarán las siguientes acciones: i) capacitación a padres y comunidades para promover y consolidar la participación de los mismos en el proceso; ii) capacitación de directivos, administrativos y docentes de la red en administración escolar, planeamiento, uso de estadísticas educativas básicas y manejo de presupuesto, entre otros; y

fiscal, se acerquen a la fórmula de asignación que tendrá plena vigencia a partir del año 2000.

iii) asesoría y acompañamiento a las redes para el fortalecimiento de la capacidad de gestión y para el diseño e implementación de los proyectos de mejoramiento educativo. Se ha calculado que cada red requerirá en promedio once meses hombre de asesoría y capacitación por parte de las UAEs durante los cuatro años de ejecución de la operación. La asesoría de las UAEs será intensa al comienzo del programa a fin de consolidar el proceso de autonomía y tenderá a disminuir en los últimos años de la operación.

- 2.13 Las acciones anteriores serán complementadas con la adquisición del equipamiento (computadoras, fotocopadoras, etc.) y bienes (software, etc.) necesarios para facilitar la administración autónoma de las redes. La UCP trasladará los recursos necesarios para financiar tales actividades y hará seguimiento a sus resultados.

b. Ajuste institucional del MEC y de las direcciones provinciales (US\$1.250.000)

- 2.14 Para generar condiciones institucionales que posibiliten el desarrollo autónomo de las redes rurales es necesario hacer ajustes en ciertas dependencias del MEC central y en las direcciones provinciales.
- 2.15 Las funciones operativas del MEC respecto de las redes autónomas serán la verificación de la viabilidad técnica de las redes en términos de ubicación, tamaño y cobertura escolar, la asignación de recursos de financiamiento para gastos de personal y gastos generales, y el seguimiento del uso de los recursos trasladados y de su impacto en la educación local.
- 2.16 El programa reforzará la capacidad existente en las direcciones pertinentes del MEC para desarrollar las nuevas funciones. Se contratarán consultorías para: i) mejorar el sistema de planificación educativa, especialmente en lo relacionado con la asignación de recursos a las instituciones escolares; y la evaluación de gestión y de impacto; ii) actualizar el sistema de información estadística y financiera del sector para contar con un instrumento confiable de asignación de recursos a las redes; y iii) capacitar al personal de esas dependencias. Asimismo, se comprará equipo y programas informáticos para apoyar las acciones mencionadas.
- 2.17 Las direcciones provinciales tendrán un nuevo papel en el marco del programa y centrarán sus funciones en la asesoría pedagógica y verificación de resultados de aprendizaje. Para ello se reforzará la capacidad para el ejercicio de esas funciones, reorientando la actividad del personal, especialmente de los supervisores, hacia la difusión de metodologías pedagógicas, el desarrollo del curriculum y la evaluación de la calidad. Se contratarán servicios de capacitación para directivos, supervisores y técnicos de las direcciones provinciales y se adquirirán equipos apropiados para apoyar el cumplimiento de las nuevas funciones.

- 2.18 Las transformaciones contenidas en el proyecto requieren de la construcción de un amplio consenso. Para ello, se contratarán servicios de consultorías para desarrollar acciones orientadas a difundir los propósitos y realizaciones del programa y la organización de talleres y reuniones para asegurar acuerdos entre funcionarios públicos, maestros, sindicatos, directivos escolares, padres, comunidad, sociedad civil y sector productivo acerca de los beneficios de la autonomía escolar y la participación activa de los padres y la comunidad.
- 2.19 Asimismo, se contratarán estudios sobre gestión escolar, asignación de recursos y ajustes institucionales en el sector para facilitar la expansión futura de las reformas.
2. Mejoramiento de las condiciones de enseñanza en las redes (US\$34.750.000)
- 2.20 El componente financiará dos clase de acciones: los proyectos de las redes autónomas y los incentivos para promover el mejor desempeño de los maestros de las redes que participen en el programa.
- a. Financiamiento de los proyectos de las redes escolares (US\$30.450.000)
- 2.21 La gestión autónoma escolar requiere de la existencia de condiciones adecuadas para su ejercicio. El programa financiará aproximadamente 120 proyectos de las redes participantes orientados a resolver sus problemas de infraestructura física, dotación, materiales de enseñanza, y capacitación de los docentes, entre otros. Tanto el diagnóstico de las necesidades educativas locales como el diseño de los proyectos mismos deberán realizarse de manera participativa entre padres, comunidad local, maestros y directivos. Para ello, las redes contarán con la asesoría de las UAEs. Estos proyectos, además de establecer en las redes mejores condiciones de enseñanza, permitirán, por un lado, comenzar a definir sus rasgos distintivos y por otro, crear un espacio concreto en el cual ejercitar la autonomía y la participación comunitaria. Aunque las prioridades y el contenido de los proyectos serán determinados por las redes, el programa sólo financiará los bienes y servicios incluidos en el menú de opciones (ver cuadro No. 1), con las especificaciones y restricciones correspondientes. Como parte de la preparación del programa se elaboraron 10 proyectos de mejoramiento en 10 redes escolares utilizando la metodología descrita más arriba. Estos proyectos han permitido verificar la participación de los interesados y estimar las necesidades de financiamiento de los planes.
- 2.22 Teniendo en cuenta la alta proporción de grupos indígenas que residen en las zonas rurales, por lo menos una cuarta parte de los proyectos a financiar beneficiarán a redes escolares que sirven a comunidades indígenas. Además, para responder de manera adecuada a los valores culturales y requerimientos de desarrollo de dichas

comunidades, se prestará especial atención a la formación y capacitación de los maestros de los centros interculturales bilingües, a las metodologías de enseñanza más acorde con esas culturas, y a la producción de material educativo en idioma nativo.

- 2.23 Basado en los trabajos de preparación del programa y en los estudios de costo, se estableció que por lo menos el 30% de los recursos de cada proyecto deberá orientarse a financiar actividades de mejoramiento pedagógico, tales como capacitación docente, textos, bibliotecas escolares, materiales educativos, etc. Esto permitirá una mejor integración de las diferentes actividades que conformarán los proyectos de las redes y un mayor beneficio para el mejoramiento de la calidad educativa. El monto máximo financiable por alumno de escuelas hispanicas es de US\$89 y por alumno de escuelas bilingües es de US\$107, por año. Los proyectos no deberán exceder un tiempo de dos años de ejecución. Con estos valores se estima que el monto promedio a financiar por cada red será de US\$250.000.

CUADRO No. 1			
MENU DE OPCIONES Y CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE LAS REDES			
ACTIVIDADES	REQUISITOS Y CONDICIONES	LIMITES DE FINANCIAMIENTO	OBSERVACIONES
I. Subproyectos de mejoramiento de la enseñanza			
a) Capacitación docente			
Nivelación y perfeccionamiento	Presentar requerimientos de capacitación	Hasta US\$200 por docente	La red informará a la UCP sobre cursos y docentes
Pasantías	Presentar el proyecto de pasantía	Hasta US\$50 por docente/día, y US\$500 por docente	La red debe justificar los costos
b) Materiales didácticos			
<u>Alumnos</u> Compra de libros Compra de cuadernos auxiliares	Un libro por asignatura por niño, y un cuaderno por niño	US\$2,4 por libro; US\$2,8 por libro en lengua nativa; y US\$1 por cuaderno	
<u>Docentes</u> Compra de guías	Una guía/profesor/tema	US\$3,5 por guía	
<u>Escuela</u> Dotación de una biblioteca básica	Hasta 150 títulos por escuela de una lista amplia	Hasta un máximo de US\$2.000 para cada unidad escolar	La UCP distribuye la lista de títulos y precios recomendados
<u>Escuela</u> Materiales básicos	Mapas, materiales pedagógicos básicos, TV, VCR y grabadora	US\$1.100 por escuela	La condición es tener conexión eléctrica
<u>Escuela</u> Materiales complementarios	Retroproyector, video grabadora, proyector, computadora, impresora	US\$2.000 por escuela	La escuela debe contar con los materiales básicos
II. Subproyectos de mejoramiento de la infraestructura y equipamiento			
a) Infraestructura			

CUADRO No. 1			
MENU DE OPCIONES Y CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE LAS REDES			
<u>Escuela</u> Suministro de agua potable	Proyecto factible ajustado a condiciones de elegibilidad técnica	Hasta US\$1.500 por escuela incluida la preparación y supervisión	(1)
<u>Escuela</u> Saneamiento	Proyecto factible ajustado a condiciones de elegibilidad técnica	Hasta US\$1.500 por escuela incluida la preparación y supervisión	(1)
<u>Escuela</u> Electricidad	Presentar proyecto aprobado por la empresa eléctrica correspondiente	Hasta US\$1.500 por escuela incluida la preparación y supervisión	La condición es tener solucionados todos los problemas de agua y saneamiento
<u>Escuela</u> Aulas nuevas, ampliaciones y sustituciones	Si la relación aula-docente es menor a uno, se aprueba aula nueva Si la relación área-alumno es menor a 1,33m ² , se aprueba ampliación	Hasta US\$6.000 por aula nueva incluida la preparación y supervisión	La condición es tener solucionados todos los problemas de agua y saneamiento (1)
<u>Escuela</u> Acondicionamientos exteriores: cerramientos, canchas	Presentar proyecto	Hasta US\$1.000 por escuela incluida la preparación y supervisión.	La condición es tener solucionados todos los problemas de agua y saneamiento
b) Equipamiento			
<u>Escuela</u> Mobiliario básico para alumnos, maestros y aulas	Presentar inventario de las escuelas a equipar Presentar déficit por ítem	Hasta US\$2.000 por escuela	(1)
<u>Red</u> Equipamiento de oficina	Presentar inventario de la red Presentar déficit por ítem	Hasta US\$2.000 por red	(1)
III. Subproyectos de apoyo a la gestión participativa			
<u>Red</u> Capacitación en gestión Asistencia técnica adicional para gestión autónoma	Máximo 50 horas curso por persona capacitada	US\$50 por capacitado y hasta US\$5.000 por año para asistencia técnica adicional	
<u>Red</u> Apoyo administrativo para la gestión	Presentar los requerimientos de materiales de apoyo para la gestión participativa	US\$3.000 por año	
(1) Las especificaciones técnicas se encuentran en los apéndices del reglamento operativo.			

2.24 Los proyectos serán presentados por las redes y revisados por la UCP para verificar si cumplen con las actividades, condicionamientos y límites de financiamiento del menú de opciones.

b. Incentivos a los maestros (US\$4,3 millones)

2.25 El paso de una administración escolar centralizada a una autónoma y participativa, y de un régimen de asignación de recursos desligado de los resultados a uno que premia logros y desempeño, requiere del apoyo de los maestros. Para alcanzarlo, el programa ha previsto no solo mejorar las condiciones de trabajo de los docentes rurales a

través del acceso a mayor capacitación, mejores materiales de enseñanza, y ambientes escolares más adecuados, producto de los proyectos de las redes, sino que creará incentivos para los docentes con premios monetarios (no salariales) para aquellos que cumplan con sus funciones y que desarrollen iniciativas pedagógicas o escolares que beneficien la educación local.

- 2.26 Para ello se ha diseñado dos tipos de incentivos. El primero, en el cual se utilizarán la mayor parte de los recursos, entregará un premio monetario fijo (equivalente a US\$25 por mes) a los docentes que hayan concurrido todos los días laborables del mes a las escuelas. Esto producirá varios efectos positivos: se complementarán los salarios de los docentes de las redes rurales; se reducirá el ausentismo de los maestros que es uno de los rasgos más negativos de las escuelas rurales, y uno de los determinantes de la baja calidad y promoción en la educación rural; y se comenzará a articular la asignación de recursos al desempeño de los docentes.
- 2.27 El segundo tipo de incentivo está orientado a estimular comportamientos de los docentes que beneficien la vida académica de las escuelas de la red y que sean coherentes con los elementos pedagógicos de su proyecto de mejoramiento: innovaciones pedagógicas que conduzcan a mayor logro de los niños, o mayor motivación hacia el aprendizaje, acciones que hayan generado más retención de los estudiantes, actividades con alumnos con un impacto positivo en la vida escolar, etc. El premio se otorgará anualmente a un docente de cada red. Los criterios para otorgar el incentivo y la selección del ganador serán responsabilidad del consejo de cada red. El monto de cada premio será del equivalente a US\$1.200, lo cual equivale a un 40% aproximadamente del sueldo anual de un docente.

3. Seguimiento y evaluación (US\$750.000)

- 2.28 El programa implantará reformas que tienen como base la transferencia de funciones a las instituciones educativas, las cuales han tenido un papel muy limitado en la administración escolar, y la participación de la comunidad en niveles de decisión que hasta ahora sólo fueron asumidos por el Estado. El objetivo de este componente es hacer un seguimiento y evaluar de manera permanente la implementación de las transformaciones que el programa quiere introducir en la educación rural, especialmente aquellos aspectos relacionados con: autonomía a las redes para el manejo de personal, recursos financieros y físicos, participación mayoritaria de padres y comunidad en el manejo escolar, ejecución directa de las redes de sus propios proyectos de inversión, incentivos a los docentes para premiar rendimiento, rendición de cuentas de los docentes y directivos de las redes a padres y comunidad, asistencia técnica a las redes con base en agencias externas al MEC, y asignación de recursos a las redes con base en criterios objetivos.

- 2.29 Para garantizar la objetividad del seguimiento y la evaluación se contratará una institución independiente al programa, preferentemente de carácter académico y de reconocido prestigio y experiencia en el sector. Los informes de la institución evaluadora serán semestrales. Las recomendaciones serán una guía para introducir ajustes periódicos en el programa, y para diseñar la expansión de las reformas.
- 2.30 Se han identificado una serie de indicadores que permitirán hacer el seguimiento y evaluar el impacto del programa. A título ilustrativo se indican a continuación algunos de los mencionados indicadores.

Cuadro No. 2 INDICADORES DE SEGUIMIENTO ⁽¹⁾					
INDICADOR	LINEA DE BASE	META AL 1er. AÑO	META AL 2o. AÑO	META AL 3er. AÑO	META AL 4o. AÑO
Redes adscritas al Reglamento Especial	3	15	70	130	150
Redes bilingües adscritas al Reglamento Especial	1	4	15	25	30
Redes adscritas al Reglamento Especial con financiamiento complementario	0	5	10	20	35
Redes con proyectos en ejecución	0	15	45	60	0
Redes con proyectos terminados ⁽²⁾	0	0	15	60	120
Porcentaje de asistencia de maestros en las redes del programa	70	80	85	90	90
Nº de redes del Programa con el nuevo sistema de información operando	0	10	40	80	120
Porcentaje de alumnos de las redes del programa que terminan primaria	36	36	36	40	50
(1) Los indicadores son medidos al final del año. (2) Se entenderá como "proyecto terminado" cuando se haya presentado a la UCP el informe final.					

D. Costo y financiamiento

- 2.31 El costo total del programa es de US\$50 millones, US\$45 millones (90%) corresponden al préstamo del Banco y US\$5 millones (10%) a la contrapartida local. Los US\$45 millones serán financiados con los recursos de la facilidad unimonetaria en dólares del capital ordinario del Banco, de los cuales US\$40 millones tendrán un subsidio de la facilidad de financiamiento intermedio. El Cuadro No. 3 presenta un resumen de los costos por componente y categoría de gasto y por fuentes.

Cuadro No. 3					
COSTOS (en miles de US\$)					
CATEGORÍA	APORTE			TOTAL	%
	LOCAL	BID			
		OC/IFF	OC		
ADMINISTRACION	1.000	1.850	-	2.850	5,7
COSTOS DE LAS ACTIVIDADES	-	36.550	4.950	41.500	83,0
Componente 1: Apoyo a la autonomía de las redes escolares rurales	-	6.000	-	6.000	12,0
- Creación de la capacidad de gestión autónoma y participativa	-	4.750	-	4.750	9,5
- Ajuste institucional del MEC y las direcciones provinciales	-	1.250	-	1.250	2,5
Componente 2: Mejoramiento de las condiciones de enseñanza en las redes	-	29.800	4.950	34.750	69,5
- Financiación de los proyectos de las redes	-	25.500	4.950	30.450	59,3
- Incentivos a los maestros	-	4.300	-	4.300	8,6
- Individuales	-	3.800	-	3.800	7,6
- Especiales	-	500	-	500	1,0
Componente 3: Seguimiento y evaluación	-	750	-	750	1,5
SIN ASIGNACIONESPECIFICA	-	1.200	-	1.200	2,4
- Imprevistos	-	1.200	-	1.200	2,4
SUBTOTAL	1.000	39.600	4.950	45.550	91,0
COSTOS FINANCIEROS	4.000	400	50	4.450	8,9
- Intereses	3.400	-	-	3.400	6,8
- Comisión de crédito	600	-	-	600	1,2
- F.I.V.	-	400	50	450	0,9
TOTAL	5.000	40.000	5.000	50.000	100,0

2.32 El financiamiento del Banco estará sujeto a las siguientes condiciones:

Cuadro No. 4	
CONDICIONES DE LOS PRESTAMOS	
Período de amortización	25 años
Período de desembolsos	4 años
Tasa de interés	variable
Inspección y vigilancia	1 %
Comisión de crédito	0.75 %
Moneda	Facilidad unimonetaria en dólares

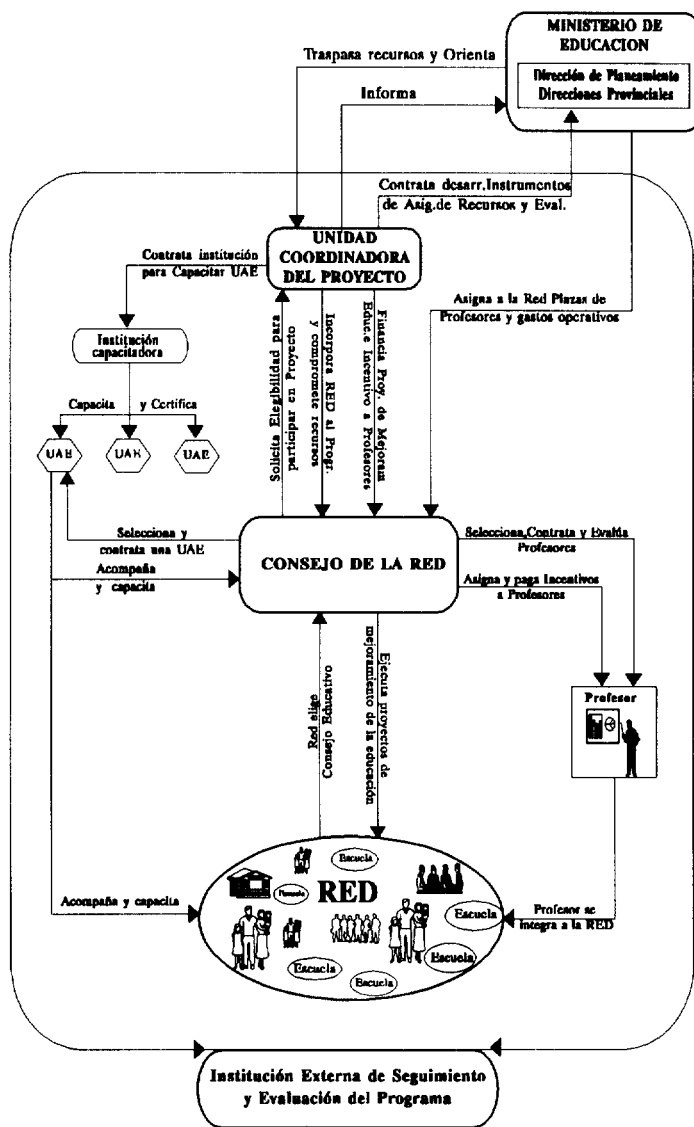
III. EJECUCION DEL PROGRAMA

A. Estrategia general

- 3.1 El esquema de ejecución del programa está orientado a propiciar el ejercicio inmediato de la autonomía y la participación de los padres y miembros de la comunidad en la administración escolar. En consecuencia, su ejecución será altamente descentralizada. La UCP centrará sus esfuerzos en la coordinación y en el seguimiento de las actividades, ya que la ejecución de la mayor parte de las acciones será responsabilidad de los consejos directivos de las redes, en los cuales los padres y la comunidad son mayoría. En este sentido, la formulación y ejecución de los proyectos de mejoramiento de las redes involucrará un alto grado de participación de los docentes, los padres y la comunidad, y se sustentará en el concepto de enfoque de demanda (demand driven), con lo cual las acciones a financiar por el programa reflejarán efectivamente las necesidades y prioridades locales, y fortalecerán la apropiación de los proyectos por la comunidad.
- 3.2 Por otra parte, para garantizar un acompañamiento eficaz a las redes, la asistencia técnica estará a cargo de ONGs regionales o locales, universidades o empresas consultoras con experiencia en administración educativa, las cuales serán seleccionadas y contratadas directamente por cada red con financiamiento que provendrá de la UCP. Finalmente, considerando que fundamentalmente se trata de un programa de reformas, será necesario tener un sistema independiente de seguimiento y evaluación, con el fin de reorientar las acciones de acuerdo con los resultados que se vayan logrando. El esquema general de ejecución se presenta en la Figura 3-1.

FIGURA 3-1

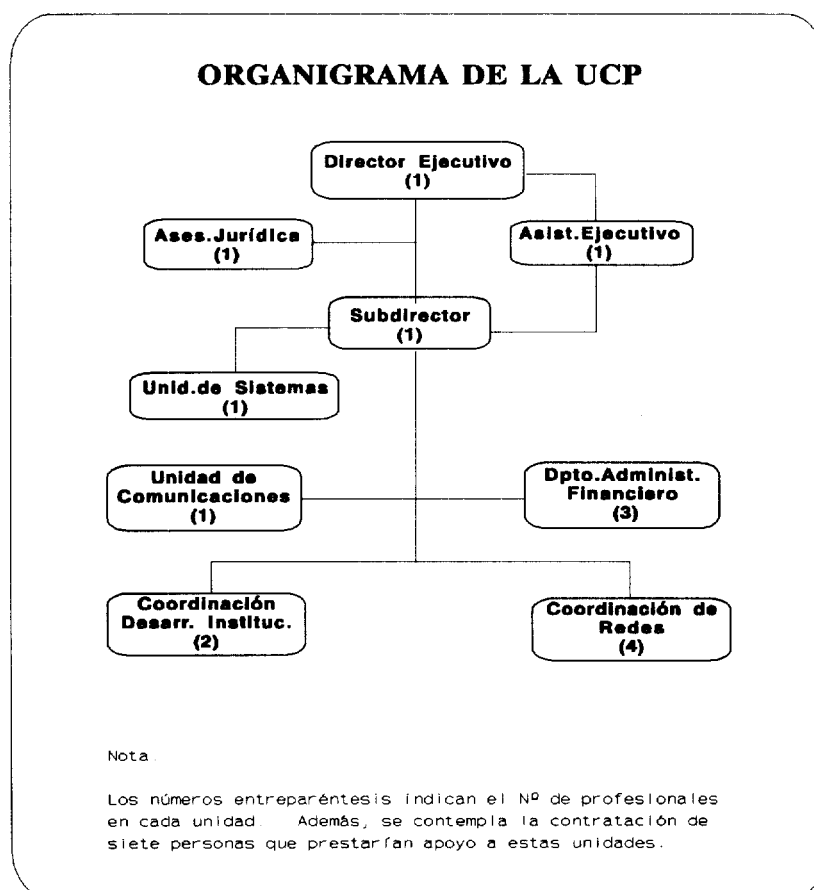
ESQUEMA DE EJECUCION GENERAL DEL PROYECTO



B. El prestatario y el ejecutor

- 3.3 El financiamiento propuesto será otorgado a la República del Ecuador y el ejecutor será el Ministerio de Educación y Cultura por medio de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), la cual tendrá una dependencia directa del Ministro de Educación. A nivel local los consejos directivos de las redes escolares cumplirán el rol de subejecutores, teniendo a su cargo la implementación de sus propios proyectos de mejoramiento educativo.
- 3.4 La UCP ha sido diseñada teniendo en consideración la estrategia de ejecución del programa que, como se indicó, tendrá un alto grado de descentralización, y por tanto, su rol será básicamente de selección, apoyo, supervisión y evaluación a las acciones de las redes y de coordinación con el MEC y con el Banco. La UCP tendrá 22 personas, de las cuales 15 serán profesionales y siete serán personal de apoyo. La responsabilidad de la conducción del proyecto será de la dirección ejecutiva de la UCP, para lo cual contará con el apoyo del cuerpo directivo y profesional de la unidad. En la Figura 3-2 se presenta el organigrama de la UCP.

FIGURA 3-2



- 3.5 Con el objeto de lograr y mantener el grado de calidad profesional y gerencial que requiere el programa, los directivos y profesionales de la UCP deberán tener un perfil acorde con las funciones a desempeñar, las cuales se detallan en el reglamento operativo. Los nombramientos de las áreas directiva y profesional, deberán contar con la no objeción del Banco. El nivel salarial se ajustará a la escala del Banco para el país. Asimismo, los cambios al organigrama o a las funciones deberá realizarse de común acuerdo con el Banco. La creación de la UCP y la designación del personal será condición previa al primer desembolso.

C. Ejecución del programa

1. Componente de creación de la capacidad autónoma y participativa de las redes

- 3.6 La UCP promoverá la participación voluntaria en el programa entre las redes escolares existentes en el sector rural. Para que una red sea integrada al mismo se requiere: a) una solicitud de ingreso suscrita por la mayoría de los padres y la comunidad; b) haber conformado el consejo de la red, el que deberá estar integrado por tres padres de familia, tres docentes y un miembro de la comunidad; y c) haber iniciado el proceso de elección o ratificación del director de acuerdo al reglamento especial para la gestión de las redes, expedido por el Ministro de Educación.
- 3.7 Una vez que las redes escolares hayan sido incorporadas al programa serán apoyadas con asistencia técnica para fortalecer su capacidad de gestión autónoma y participativa. Para proveer asistencia técnica a las redes, la UCP realizará dos tipos de acciones: a) contratará asesorías para el desarrollo de instrumentos de gestión autónoma; y b) contratará los servicios de tres organizaciones de capacitación a nivel nacional para que brinden entrenamiento y certifiquen las UAE interesadas en prestar servicios de asesoría a las redes. Los consejos de las redes seleccionarán y contratarán directamente las acciones de asesoría con las UAEs certificadas. 7/ Actualmente existen en el país 379 ONGs vinculadas al sector educativo; de este universo se seleccionarán las UAEs que se encuentren en mejores condiciones para brindar asistencia técnica a las redes. Adicionalmente, la UCP tendrá a su cargo la ejecución de las acciones de fortalecimiento de las unidades del MEC y de las direcciones provinciales vinculadas con el programa.

7/ Las UAE podrán ser universidades, ONGs, firmas consultoras, entre otras.

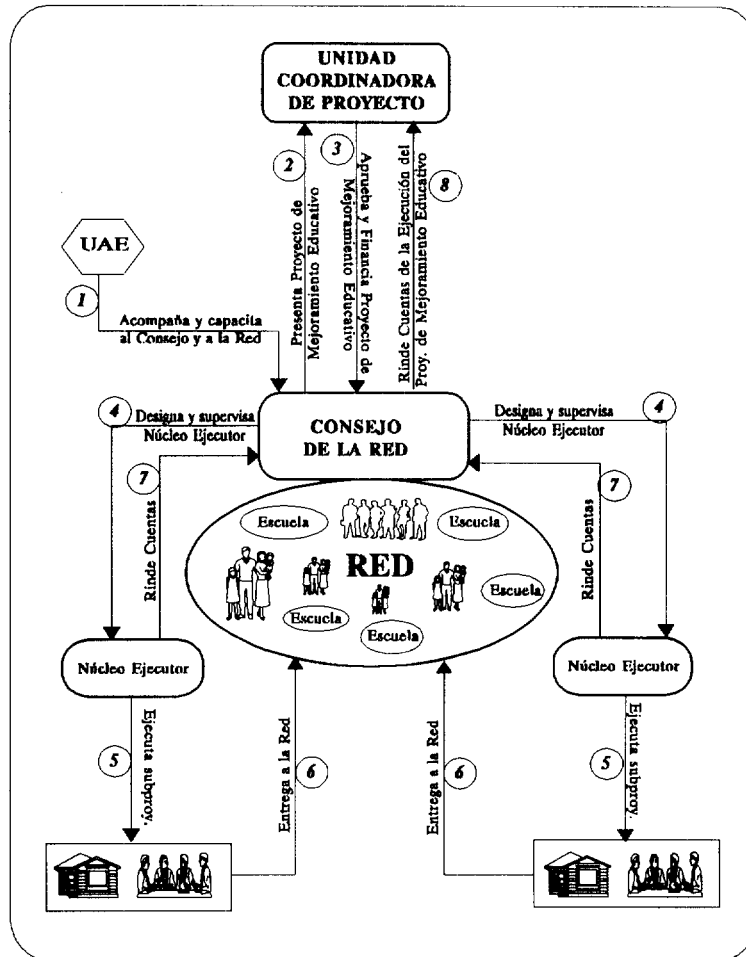
2. Componente de mejoramiento de las condiciones de enseñanza en las redes

a. Proyectos de mejoramiento educativo

- 3.8 Con el apoyo técnico de la UAE, las redes incorporadas al programa fortalecerán su gestión y estarán en condiciones de elaborar y someter a la UCP un proyecto de mejoramiento educativo, el cual puede contener tres clases de subproyectos: a) de infraestructura y dotación, tales como construcción o rehabilitación de escuelas o aulas, suministro de agua potable, saneamiento básico, pupitres etc.; b) de mejoramiento de la enseñanza, tales como cursos de capacitación, pasantías, provisión de textos y bibliotecas, etc; y c) de apoyo a la gestión escolar. Este plan es revisado por la UCP verificando que las acciones estén incluidas en el menú de opciones y que éstos cumplan con los respectivos criterios de elegibilidad. La ejecución de los proyectos será responsabilidad de los consejos de las redes, los que serán asistidos por núcleos ejecutores. Estos, estarán compuestos por un máximo de cinco personas elegidas entre los docentes, padres y miembros de la comunidad, de acuerdo al tipo de proyecto y a las habilidades de cada uno de ellos. La designación de los miembros de núcleos ejecutores, deberá ser ratificada por mayoría de los padres de las escuelas beneficiarias.
- 3.9 Aprobado el proyecto, la UCP compromete con la red el financiamiento de las acciones a ejecutar en el año y acuerda el calendario de la transferencia de los recursos. Para iniciar la ejecución, la red debe elegir los núcleos ejecutores. El núcleo ejecutor será responsable del proceso de contratación y ejecución de las obras, bienes y servicios de cada subproyecto y deberá rendir cuentas periódicamente a la comunidad y al consejo de la red del avance de la ejecución del respectivo subproyecto.
- 3.10 Las acciones elegibles dentro de cada subproyecto, así como sus condiciones y prerequisites se detallan en el reglamento operativo del programa. Dado que en el país no existe experiencia con este tipo de ejecución en el sector educación, el menú de opciones y los valores de corte de los costos de los subproyectos, serán revisados periódicamente por la UCP y el Banco. El esquema de ejecución del componente se presenta en la Figura 3-3.

FIGURA 3-3

**PROYECTOS DE MEJORAMIENTO EDUCATIVO
CICLO DE EJECUCION**



SECUENCIA DE LAS ACCIONES

- 1 El Consejo de la Red contrata a una Unidad de Apoyo Educativo (UAE).
- 2 El Consejo de la Red, con el apoyo de la UAE, prepara y presenta a la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) el Proyecto de Mejoramiento Educativo.
- 3 La UCP revisa y, si corresponde, aprueba el Proyecto y otorga el financiamiento.
- 4 El Consejo de la Red designa Núcleos Ejecutores y supervisa la implementación de los subproyectos.
- 5 Los Núcleos Ejecutores implementan los subproyectos.
- 6 Los Núcleos Ejecutores entregan los subproyectos a la Red.
- 7 Los Núcleos Ejecutores rinden cuenta al Consejo de Red.
- 8 El Consejo de la Red rinde cuenta a la Unidad Coordinadora del Programa.

b. Distribución de incentivos a los profesores

- 3.11 La UCP traspasa a las redes fondos trimestrales para el pago de los incentivos por asistencia a los docentes. Cada escuela envía mensualmente el registro de asistencia a la dirección de la red. Con base a este registro se paga el incentivo correspondiente a los docentes que en el mes hayan tenido asistencia completa.
- 3.12 Para adjudicar el premio anual, la UCP enviará a cada red el monto destinado al mismo al finalizar el año escolar. Cada consejo de red definirá los criterios para otorgar este premio. Los detalles para la ejecución de este subcomponente se establecen en el reglamento operativo del programa.

3. Componente de seguimiento y evaluación

- 3.13 Además del seguimiento normal que hace el Banco y la UCP a los proyectos, se ha previsto la participación de una entidad independiente para efectuar un seguimiento y evaluación permanente de las reformas promovidas por el programa. Esta entidad podrá ser una universidad, una firma consultora de alto nivel, una ONG o una asociación de ellas. La evaluación estará centrada en la gestión del programa, en especial el avance del proceso de reforma para otorgar la autonomía de las redes y sus resultados. Será condición previa al primer desembolso haber iniciado el proceso de contratación de la entidad evaluadora con la publicación del llamado a concurso. Los informes de seguimiento y las recomendaciones resultado de la evaluación serán revisados por el Ejecutor y el Banco en las reuniones periódicas de seguimiento.

D. Reglamento operativo

- 3.14 La ejecución del programa se regirá por el reglamento operativo, el cual contiene las normas, procedimientos y regulaciones necesarias para ejecutar cada uno de los componentes del programa, así como las funciones y obligaciones del ejecutor y de los subejecutores. Los aspectos más relevantes de este reglamento y de sus apéndices se refieren al contenido y alcance de cada componente y a las condiciones de elegibilidad, tanto de las redes para poder integrar el programa como de los proyectos que se podrán financiar con los recursos del mismo (ver Reglamento Operativo en el Archivo Técnico del Proyecto).

E. Administración financiera

- 3.15 El uso de todos los recursos del programa estará sujeto a las normas y políticas del Banco, así como a los procedimientos y pautas estipuladas en el reglamento operativo del programa. La puesta en vigencia del reglamento operativo será condición previa al primer desembolso.

F. Control financiero

- 3.16 La contabilidad de todos los costos y reconocimientos de gastos, se llevará en forma detallada para cada subproyecto y además en forma global para el programa en su conjunto.
- 3.17 En vista del alto número de proyectos en las redes escolares, se recomienda que para efecto de los desembolsos, la revisión de la documentación de apoyo correspondiente se haga por muestreo en las oficinas de la UCP. En tal sentido, las justificaciones de los anticipos de fondos del Banco se realizarán, en el caso de los proyectos, contra la presentación de una lista con todos los cargos efectuados y montos reconocidos durante el período de justificación. La UCP mantendrá registros y carpetas completas para cada operación que haya generado un gasto. Toda la documentación sustentatoria, tal como la aprobación del subproyecto, la ficha resumen, los recibos, los informes, las supervisiones, etc., será debidamente archivada por la UCP a satisfacción del Banco, y quedará a disposición de éste y de los auditores externos para efecto de las revisiones que fuesen necesarias.

G. Calendario de ejecución

- 3.18 Los recursos del programa serían comprometidos en un plazo de tres años y medio a partir de la vigencia del contrato de préstamo, estimándose que los mismos serían desembolsados en un plazo no mayor de cuatro años contados a partir de la misma fecha. La implementación descentralizada de las acciones del programa y la experiencia de los profesionales de la unidad de preparación del proyecto son condiciones favorables para la implementación en término de la operación. Por otra parte, la ejecución del primer año está asegurada con los diez planes que se encuentran ya elaborados y que sirvieron de muestra del programa. El compromiso de recursos se define como la firma del convenio de financiamiento del plan de mejoramiento educativo entre la UCP y el consejo escolar de la red. El desfase entre los períodos de compromiso y desembolso de recursos es adecuado para permitir la conclusión de proyectos contratados con seis meses de anterioridad a la fecha terminación del programa.

H. Procedimiento de adquisiciones

- 3.19 En la adquisición de bienes y servicios y en la adjudicación de contratos para la ejecución de obras del programa, se seguirán los procedimientos acordados entre el Banco y el país con fecha 15 de septiembre de 1992. En el caso de adquisición de bienes y servicios, se recomienda utilizar el sistema de licitación pública internacional cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$250.000. Entre US\$250.000 y US\$25.000 se aplicará lo dispuesto en la carta acuerdo indicada. Por debajo de US\$25.000 se hará contratación directa sin necesidad de la no objeción ex-ante, sólo revisión ex-post. En el caso de obras, el límite de licitación internacional será de US\$1 millón. Para obras

entre US\$60.000 y US\$1 millón se procederá por licitación nacional en conformidad a lo dispuesto en la carta acuerdo. Para obras menores de US\$60.000 se podrán efectuar por administración directa de los consejos directivos de las redes (ver Anexo III-1). Los procedimientos detallados se incluyen en los respectivos manuales de la UCP. Para la contratación de los servicios de consultoría, se utilizarán los procedimientos del Banco que se incluyen en el Anexo C del contrato de préstamo.

- 3.20 El cronograma de ejecución que se presenta a continuación, se ha proyectado con base en la demanda existente, en la capacidad de ejecución de la UCP y de las redes y en la disponibilidad de recursos de contraparte.

CRONOGRAMA ESTIMADO DE DESEMBOLSOS				
AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	TOTAL
20%	23%	36%	21%	100%

I. Anticipo de fondos

- 3.21 Considerando el ritmo de ejecución previsto, se recomienda otorgar un anticipo de fondos por el equivalente de 5% del monto de los recursos del préstamo.

J. Mantenimiento de obras y equipos

- 3.22 Las obras ejecutadas dentro del programa y los equipos serán mantenidos de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas. Asimismo, se presentará al Banco durante los primeros cinco años contados a partir del primer desembolso del préstamo, y dentro del primer trimestre de cada año calendario: i) un plan anual de operación y mantenimiento de las obras de las redes escolares, y ii) un informe detallado sobre la gestión del año precedente en relación con los asuntos señalados anteriormente.

K. Inspección y vigilancia

- 3.23 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que juzgue necesarios para asegurar el desarrollo satisfactorio del programa y la UCP y las redes deberán proporcionar toda la cooperación que se requiera para el mejor cumplimiento de este propósito. Del monto del financiamiento se destinará la suma de US\$450.000 para que ingrese en las cuentas del Banco por concepto de inspección y vigilancia generales.

L. Auditoría externa

- 3.24 Los estados financieros del programa y los de la UCP deberán ser dictaminados por una firma de auditores independientes aceptable al Banco. Dichos estados deberán ser presentados dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio presupuestario del gobierno (31 de diciembre) durante todo el período de ejecución del programa, comenzando con la auditoría correspondiente al año calendario 1999, en conformidad con los términos de referencia aceptables para el Banco.

M. Seguimiento, evaluaciones e informes de progreso

1. Reuniones y evaluaciones de seguimiento

- 3.25 La UCP y el Banco realizarán reuniones de seguimiento en las cuales se revisará el funcionamiento del programa tanto en lo institucional como en lo operativo. Durante el primer año se realizarán dos reuniones anuales y una en cada uno de los años dos, tres y cuatro. Las fechas serán programadas entre el Banco y la UCP. En estas reuniones se revisará la marcha de la introducción de las reformas, el papel de las UAE, el esquema de ejecución descentralizado, y el menú de opciones de los proyectos de la redes. Si corresponde de acuerdo a los resultados de la revisión, se adoptarán las medidas pertinentes para asegurar la buena marcha del programa.

2. Evaluación intermedia

- 3.26 La UCP y el Banco realizarán una evaluación intermedia del programa cuando se haya comprometido el 50% de los recursos del financiamiento.
- 3.27 Esta evaluación incluirá, por lo menos, un análisis de la marcha institucional de la UCP y de los consejos escolares de las redes y una muestra representativa de los subproyectos financiados por el programa. Si como resultado de dicha evaluación se encontrasen deficiencias significativas en la ejecución, el Banco podrá no autorizar el compromiso de nuevos recursos del programa, hasta que se hayan tomado las medidas correctivas correspondientes que permitan continuar con la adecuada ejecución del programa.

3. Informes de progreso

- 3.28 La UCP presentará al Banco durante la ejecución del programa, informes semestrales de progreso con un detalle apropiado de las obras financiadas, las redes y escuelas atendidas y los procedimientos aplicados en la utilización de los recursos del financiamiento, así como los informes y recomendaciones presentados por la firma independiente que realizará el seguimiento y evaluación permanente del programa.

N. Evaluación ex-post del programa

- 3.29 No se contempla ejecutar una evaluación ex-post del programa. Sin embargo, la información que se recopile durante las reuniones anuales de seguimiento así como en la evaluación intermedia y en la evaluación permanente, incluirán indicadores y parámetros que permitirán realizar una evaluación ex-post si el Banco decide llevarla a cabo.

IV. BENEFICIOS, VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Beneficios del programa

- 4.1 La autonomía escolar es una estrategia eficaz para responder a la variedad de situaciones de las zonas rurales del país. El programa permitirá otorgar a la escuela en la zona rural, por primera vez en la historia ecuatoriana, el papel central que debe tener en el sistema educativo como unidad de producción de los servicios de educación. Con el esquema de redes escolares se rompe con el tradicional aislamiento de las escuelas rurales y se establece un mecanismo costo-eficiente para garantizar la oferta de educación básica a todos los niños en edad escolar en el área de influencia de cada red. Con la delegación de las funciones esenciales para la gestión autónoma, las redes tendrán a su disposición mejores condiciones para cumplir con sus objetivos educativos. La mayor autonomía de las redes permitirá adaptar los contenidos y las prácticas educativas a las características culturales, étnicas y lingüísticas del entorno local.
- 4.2 El programa comenzará a transformar la estructura de incentivos existente en la educación pública rural del país. Con la autonomía a las redes escolares los directivos y los docentes tendrán incentivos para usar más eficientemente los recursos disponibles. Con los premios al cumplimiento y a las innovaciones de los docentes se empezará a incentivar la remuneración basada en resultados y en el esfuerzo personal. Con la introducción de los padres y la comunidad en los consejos directivos de las redes se pondrá en funcionamiento un esquema eficaz de rendición de cuentas de los administradores y docentes a los beneficiarios de los servicios educativos. La rendición de cuentas a los padres y a la comunidad motivará a los administradores y docentes para que busquen el mejoramiento de la calidad. Con el traslado de las funciones de selección, nombramiento y supervisión de directivos, administradores y docentes de las direcciones provinciales a las redes escolares y la participación de los padres y la comunidad en la administración escolar, disminuirá la politización existente en la administración de la educación pública rural.
- 4.3 La introducción de un nuevo mecanismo de asignación de recursos de financiamiento a las redes escolares, basado en criterios de número de alumnos, relación docente-alumno por categoría de escuela y pobreza, se comenzará a transformar el tradicional mecanismo de financiamiento por costo de los insumos, por uno basado en servicios prestados. Ello generará un sistema mucho más transparente y predecible, con lo cual se fortalecerá la autonomía y se crearán incentivos para que los administradores escolares se preocupen por la ampliación de la cobertura y la retención de los niños durante todo el ciclo escolar.

- 4.4 La acción conjunta de las diferentes actividades de transformación organizacional, fortalecimiento de la gestión autónoma y participativa y las mejores condiciones de enseñanza que se establecerán con los proyectos de la redes, tendrá como resultado una mejor calidad de la educación en las redes beneficiarias del programa. Diversos estudios empíricos han demostrado que la manera como están organizadas las instituciones escolares y su grado de autonomía tienen un efecto significativo en el logro académico de los alumnos.
- 4.5 El programa contribuirá a redefinir los roles y las competencias de los diferentes niveles de administración de la educación pública ecuatoriana. Dentro del programa, el MEC será responsable de las políticas y normas nacionales, de la asignación de recursos a las redes con base en criterios objetivos, y en el seguimiento y evaluación de los resultados. Las direcciones provinciales estarán concentradas en la recolección y manejo de la información educativa regional, el desarrollo del seguimiento y la evaluación de los logros educativos de los niños, y la asistencia pedagógica a las redes. Las redes serán responsables de la administración de todos sus recursos y tendrán la flexibilidad suficiente para responder mejor a las necesidades específicas de la educación local.
- 4.6 El diseño de los proyectos de mejoramiento educativo de las redes por parte de padres, comunidad y docentes, y la ejecución de las obras y contratación de los servicios por parte de los núcleos ejecutores y los consejos directivos contribuirán a fortalecer la capacidad de gestión educativa local, generarán un alto grado de aprobación de las acciones por parte de la comunidad local y mayores vínculos entre las redes y las comunidades en las que prestan los servicios.
- 4.7 El programa beneficiará al 20% de la educación rural, lo que significa que alcanzará a aproximadamente 150.000 alumnos, 5.900 maestros y 2.400 escuelas. Esto permitirá mejorar las oportunidades educativas de poblaciones con alto nivel de pobreza y bajos ingresos y aumentará su escolaridad. Por esa vía, coadyuvará a mejorar la equidad y las condiciones sociales y productivas de esos grupos.

B. Viabilidad

- 4.8 La propuesta metodológica y conceptualización del programa fue validada con talleres y seminarios en los que participaron expertos nacionales e internacionales. Además se realizaron talleres a nivel de redes educativas con participación de docentes, padres y directivos de escuelas pertenecientes a las mismas. La evaluación del PROMECEB permitió identificar debilidades y fortalezas tanto de organización como de ejecución, lo que fue tomado en cuenta en el diseño de la operación.
- 4.9 El dimensionamiento del programa es compatible con la capacidad de ejecución. Con la ejecución del PROMECEB, especialmente con el fortalecimiento de su unidad ejecutora en los últimos dos años, el

MEC ha adquirido considerable experiencia en la ejecución de operaciones de crédito externo, y ha consolidado un equipo profesional altamente eficiente en la administración de este tipo de programas. Parte de ese equipo será la base de la UCP. Por otro lado, el esquema de ejecución diseñado, el cual incluye una unidad coordinadora con pocas actividades de ejecución directa y con énfasis en la coordinación, y la descentralización de gran parte de las actividades en las redes escolares, facilitará la ejecución del programa. Finalmente, los tres componentes del programa se complementan y refuerzan entre sí, tanto para fortalecer las instituciones rectoras de formulación y aplicación de políticas como las encargadas de adelantar el proceso educativo, así como el mecanismo de seguimiento que permitirá alimentar con información permanente la marcha del programa.

- 4.10 Se elaboraron diez planes de desarrollo con la participación de docentes, padres y miembros de la comunidad, en diez redes escolares. Los planes de desarrollo han permitido establecer un parámetro de las necesidades comunes y en base a ello se estimaron las acciones de capacitación que se requerirían, las necesidades de rehabilitación de obras de infraestructura, el equipamiento y los materiales didácticos. Estos planes serán parte de las actividades que se comenzarán a implementar con el primer desembolso.

C. Análisis de beneficiarios

- 4.11 El programa propuesto es de carácter social debido a la naturaleza de las inversiones que se realizarán conforme a lo estipulado en el documento de la octava reposición. Además, cumple con la característica de estar focalizado hacia los sectores de bajos ingresos.
- 4.12 El programa está calificado automáticamente como PTI porque apoya el sector de educación básica (GN-1964-3). Además está focalizado geográficamente a las comunidades más pobres en el área rural. Por otra parte, en la operación se está utilizando la matriz 90/10 por estar el programa dirigido a los sectores de menores ingresos.
- 4.13 En Ecuador, según datos de la "Geografía de la Pobreza", aproximadamente el 54,7% de la población vive en condiciones de pobreza. Este porcentaje es más alto en las áreas rurales (74,7%) y su incidencia es mayor entre los niños, los cuales constituyen la población objetivo de este programa. Los resultados educativos decrecen a medida que la marginación es mayor. Adicionalmente, la situación de género debería verse favorecida por la disponibilidad de materiales y metodologías desarrolladas para el aprendizaje de valores.

D. Análisis ambiental

- 4.14 El programa no tendrá impactos ambientales significativos. Las obras de rehabilitación física son, en general, de carácter menor y en ellas se tendrán en cuenta los elementos necesarios para evitar o mitigar los posibles impactos significativos al medio ambiente.

E. Riesgos del programa

- 4.15 Es posible que se presenten algunas resistencias al nuevo modelo de administración educativa por parte de los grupos docentes y sus organizaciones. Sin embargo, existen circunstancias que mitigarán esa oposición: a) el programa incorpora incentivos directos a los docentes, mejora sus condiciones de trabajo, y les otorga un mayor margen de libertad para desarrollar sus actividades pedagógicas; y b) al otorgar mayor participación de los padres y la comunidad en la administración escolar y al articular a ONGs y entidades de asistencia técnica a las redes, el programa estará introduciendo nuevos actores en el sector educativo, que cambiarán los términos y los contenidos del debate público sobre la educación ecuatoriana.
- 4.16 Existen debilidades en el MEC para orientar, apoyar y fiscalizar en general el proceso de autonomía. Para ello el programa tiene previsto fortalecer la capacidad técnica de la Dirección de Planeamiento, a través de asistencia técnica, capacitación y diseño de programas informáticos y equipamiento. En la primera etapa del programa ciertas funciones que en el presente el MEC no está en capacidad de desarrollar, serán ejecutadas por personal de la UCP. Progresivamente, la UCP transferirá esas actividades a las direcciones del MEC. Adicionalmente, se transfieren las actividades de apoyo a las redes en entidades especialmente capacitadas para ello (ONGs, universidades locales o instituciones de asistencia técnica), facilitando de esta manera la ejecución.
- 4.17 En la medida en que el programa transfiere a las redes escolares rurales funciones que hoy son responsabilidad de las direcciones provinciales del MEC, es presumible cierta oposición. Para minimizar ese riesgo, se ha previsto fortalecerlas institucionalmente y técnicamente para rescatar su protagonismo en materia de asistencia pedagógica a las escuelas y redes escolares y en la operacionalización de los sistemas de información educativa y evaluación de la calidad de la enseñanza.

ECUADOR
PROGRAMA DE REDES ESCOLARES AUTONOMAS RURALES (EC-0125)
Planteles, Maestros y Alumnos según zona
1996 - 1997

PRE-ESCOLAR	2.096	1.627	3.723	4.080	5.900	9.980	96.809	59.963	13.847
Urbana	1.101	1.438	2.539	2.854	5.313	8.167	71.396	54.976	12.713
Rural	995	189	1.184	1.226	587	1.813	25.413	4.987	1.134
PRIMARIA	14.535	2.832	17.367	55.629	18.972	74.601	1.514.032	374.140	1.847.172
Urbana	2.525	1.939	4.464	26.525	16.091	42.616	765.258	320.977	1.086.235
Rural	12.010	893	12.903	29.104	2.881	31.985	748.774	53.163	860.937
MEDIA	1.954	1.190	3.144	51.562	20.537	72.099	660.840	234.871	895.711
Urbana	1.056	1.052	2.108	39.734	18.546	58.280	560.832	219.420	780.252
Rural	898	138	1.036	11.828	1.991	13.819	100.008	15.451	115.459
TOTAL	18.585	5.649	24.234	111.271	45.409	156.680	2.271.681	668.974	2.940.655
Urbana	4.682	4.429	9.111	69.113	39.950	109.063	1.397.486	595.373	1.992.859
Rural	13.903	1.220	15.123	42.158	5.459	47.617	874.195	73.601	947.796

FUENTE: Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, 1996-1997

ECUADOR
PROGRAMA DE REDES ESCOLARES AUTONOMAS RURALES (EC-0125)

Indicadores Básicos del Sector Educativo 1997

Analfabetismo (%)	6,0	17,9
Tasa neta de Cobertura en Primaria (%)	90,2	87,7
Tasa neta de Cobertura en Secundaria (%)	64,7	28,9
Tasa bruta de Cobertura de Educación Superior (%)		
Grado medio de escolaridad (años)	8,3	4,8
Tasa de repitencia (%)	9,7	15,2
Tasa de deserción (%)	16,8	33,8
Gasto anual por alumno: US\$ de 1990 (1)		
Primaria		
Secundaria		
Universitaria		

FUENTE: Secretaría Técnica del Frente Social, Agenda Social Ecuador 1998-2007, Enero 1998

(1) BID, Informe de Progreso Económico y Social, 1996

PROGRAMA DE REDES ESCOLARES AUTONOMAS RURALES
(EC-0125)

MARCO LÓGICO

ENUNCIATIVO (EN)	INDICADORES VERIFICABLES (IV)	VERIFICACIÓN (MV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
Mejorar el mejoramiento de la educación en las zonas rurales mediante un sistema autónomo	<p>1.1 Los alumnos que terminan primaria en las redes alcanzan el 50%</p> <p>1.2 La asistencia de maestros a las escuelas de las redes alcanza el 90%</p>	<p>1.1 Anuario estadístico MEC y evaluación de mediano y largo plazo</p> <p>1.2 Idem</p>	<p>o El Ministerio mantiene la política de autonomía escolar y participación comunitaria</p>
Desarrollar la enseñanza en la zona rural en las redes mejoradas y funcional completada	<p>1.1 Autonomía otorgada aproximadamente al 20% de las redes escolares rurales</p> <p>1.2 120 redes administran presupuesto, cuentan con un plan estratégico y los padres de familia inciden significativamente</p> <p>1.3 Se ejecutan exitosamente 120 planes educativos financiados por el programa</p> <p>1.4 Dirección de Planeamiento fortalecida</p> <p>1.5 Direcciones Provinciales para desarrollar funciones técnico-pedagógicas, adecuadas</p>	<p>1.1 Sistema de seguimiento interno y externo</p> <p>1.2 Sistema de seguimiento externo e informes de las UAEs</p> <p>1.3 Idem</p> <p>1.4 Informes de consultoría y sistema de seguimiento externo</p> <p>1.5 Idem</p>	<p>o El Ministerio otorga alta prioridad al desarrollo autónomo de las redes escolares rurales</p> <p>o Las entidades comunitarias apoyan el programa</p>
Asignación para ONGs de apoyo	<p>1.1 Un plan de intervención preparado y aprobado</p>	<p>1.1 Documento</p>	<p>o La comunidad y los actores participan activamente en el proceso de la comunidad escolar</p>
Desarrollo de gestión administrativa, pedagógica para las redes	<p>2.1 Un sistema de gerencia, uno de administración financiera y auditoría y uno de gestión pedagógica autónoma, preparados e instalados</p>	<p>2.1 Sistema de seguimiento interno y externo</p>	<p>o Las Direcciones Provinciales funcionan al programa</p>
Asignación a las redes capacitadas	<p>3.1 60 ONGs de apoyo capacitadas</p>	<p>3.1 Registros de ONGs capacitadas</p>	<p>o La DINEIB colabora con el programa de autonomía escolar</p>
Asignación a las redes contratadas	<p>4.1 120 contratos de ONGs de apoyo firmados</p>	<p>4.1 Contratos firmados</p>	<p>o Se adoptan medidas en relación a los resultados y las recomendaciones</p>
Activos terminados	<p>5.1 41 modelos (guías e instructivos para gestión) elaborados y disponibles</p>	<p>5.1 Contratos de consultoría firmados</p>	
Distribución de materiales de apoyo a las escuelas y cursos de capacitación	<p>6.1 212.000 ejemplares de material de apoyo distribuidos</p>	<p>6.1 Documentos de entrega de material</p>	

**PROGRAMA DE REDES ESCOLARES AUTONOMAS RURALES
(EC-0125)**

MARCO LÓGICO

NARRATIVO (RN)	INDICADORES VERIFICABLES (IVO)	VERIFICACIÓN (MFV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
des escolares, direcciones MEC capacitado	7.1 127 cursos de capacitación realizados con 6.500 participantes	7.1 Registro de participantes	
gnación de recursos por rando	8.1 Informes de UAes	8.1 Sistema de seguimiento interno y externo	
evaluación de la marcha alizada	9.1 Ocho informes semestrales de evaluación realizados	9.1 Sistema de seguimiento externo	
	9.2 11.200 encuestas relevadas	9.2 Idem	
	9.3 840 entrevistas realizadas	9.3 Idem	
	9.4 280 grupos focales finalizados	9.4 Idem	
ojos de preinversión	10.1 Consultores contratados	10.1 Informes producidos	
del plan de intervención	1.1 Presupuesto del programa y plan de capacitación	1.1 Estados financieros e informes de avance	o Hay suficientes UAes inte participar
ón	1.2 Informe de avance	1.2 Idem	
de consultorías para el	2.1 Presupuesto del programa y contratos firmados	2.1 Informe de consultoría	o No se producen impugna retrasen los procesos de
ón	2.2 Informes de avance	2.2 Estados financieros e informes de avance	
de instituciones de	3.1 Presupuesto del programa y contratos firmados	3.1 Estados financieros e informes de avance	o Los contratistas cumplen y costos establecidos
ón	3.2 Informes y registros de participantes	3.2 Estados financieros e informes	
de UAE para apoyo a las	4.1 Presupuesto del programa y contratos firmados	4.1 Informes de UAes	o Los recursos de contrapa disponibles según el cron ejecución
de consultorías para el	5.1 Presupuesto del programa y contratos firmados	5.1 Informes de consultorías	
de instituciones de	6.1 Presupuesto del programa y contratos firmados	6.1 Estados financieros e informes de avance	
	6.2 Cronograma de distribución	6.2 Recibos de entrega	
de capacitación	7.1 Informes de los cursos y registro de participantes	7.1 Estados financieros e informes	
de consultorías	8.1 Presupuesto del programa y contratos firmados	8.1 Sistema de seguimiento interno y externo	
de contrato y pliego de	9.1 Pliegos y contratos aprobados por el Banco	9.1 Estados financieros	
	9.2 Presupuesto del programa y acta de adjudicación	9.2 Informes de avance	
de consultores	10.1 Contratos de consultores firmados	10.1 Informes de consultoría	

PLAN ESTIMADO DE ADQUISICIONES

Concepto	Costo Total	Financiamiento %		Unidad	Cantidad	Contratos		Fecha Estimada
	Miles U\$S	BID	LOCAL			Nº	Método	
Consultorías								
Desarrollo de sistemas de gestión y estudios (FC)	755	100	0	meses/consultor	67	12	4 CP / 8 CD	I/99
Asistencia técnica en Planeamiento (CI)	238	100	0	meses/consultor	19	2	2 CP	I/99
Asistencia Técnica al MEC (CI)	344	100	0	meses/consultor	161	9	1 CP / 8 CD	I/99
Capacitación Redes (FC)	273	100	0	Nº de cursos	120	120	120 CD	II/99
Capacitación a las UAEs (FC)	69	100	0	Nº de cursos	2	2	2 CP	II/99
Capacitación MEC (CI)	120	100	0	Nº de cursos	5	5	5 CD	II/99
Asistencia Técnica a las Redes (FC)	3.312	100	0	meses/consultor	1.440	120	120 CP	I/99-II/00
Capacitación de Maestros (FC)	2.000	90	10	maestros capacitados	6.500	240	240 CP	II/99-II/00
Seguimiento externo del Programa (FC)	750	100	0	Meses	48	1	1 LI	I/99
Bienes								
Computadores e Impresoras	352	100	0	Nº de equipos	286	2	2 LPN	II/99
Guías para Gestión Escolar y Pedagógica	464	100	0	Nº de Guías	212.000	7	5 CP / 2 CD	II/99
Mobiliario básico para aulas	3.000	90	10	Nº de escuelas	1.440	120	120 CP	II/99-II/00
Textos de educación básica	1.680	90	10	Set de Textos	140.000	120	120 CP	II/99-II/00
Biblioteca básica para cada aula	2.534	90	10	Nº de bibliotecas	7.920	120	120 CP	II/99-II/00
Biblioteca para uso de cada escuela	3.600	90	10	Nº de bibliotecas	2.400	120	120 CP	II/99-II/00
Set de material básico para aulas	2.640	90	10	Set por escuela	2.400	120	120 CP	II/99-II/00
Obras								
Rehabilitación o reemplazo de aulas	8.760	90	10	Nº de aulas	1.460	1.460	1460 AD	II/99-II/00
Dotación de agua potable	1.650	90	10	Nº de escuelas	1.100	1.100	1110 AD	II/99-II/00
Sistema de evacuación de aguas servidas	1.650	90	10	Nº de escuelas	1.100	1.100	1110 AD	II/99-II/00
Dotación de energía eléctrica	1.650	90	10	Nº de escuelas	1.100	1.100	1110 AD	II/99-II/00

CP = Concurso de Precios; CD = Contratación Directa; LI = Licitación Internacional; LPN = Licitación Pública Nacional; AD = Administración Directa

CI = Consultor Individual

PROYECTO DE RESOLUCION

ECUADOR. PAGO PARCIAL DE INTERESES DEL PRESTAMO ____/OC-EC
A LA REPUBLICA DEL ECUADOR

(Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe para que, en nombre y representación del Banco, en su carácter de administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio, en adelante, la "Cuenta", proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, y a adoptar las demás medidas pertinentes para utilizar recursos de la Cuenta con el objeto de pagar una parte de los intereses adeudados por el Prestatario sobre los saldos deudores de hasta cuarenta millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$40.000.000) del préstamo autorizado por la Resolución DE-____/98, siguiendo las disposiciones indicadas en el Documento FN-263-2, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de diciembre de 1983, y sus modificaciones.

PROYECTO DE RESOLUCION

ECUADOR. PRESTAMO ____/OC-EC A LA REPUBLICA DEL ECUADOR

(Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al Representante que él designe para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, para otorgar un financiamiento destinado a cooperar en un Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales. Dicho financiamiento será por una suma de hasta cuarenta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$45.000.000) de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.