

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

**PROGRAMA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO
DE PORTO ALEGRE**

(BR-L1393)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Joao Marcelo Borges (EDU/CBR), Jefe de Proyecto; Marcelo Perez Alfaro, Co-Jefe de Proyecto (EDU/CUR); Aimee Verdisco (EDU/CBO); Ryan Burgess (EDU/CBR); Mariana Alfonso y Carlos Herrán (SCL/EDU); Santiago Schneider y Karina Díaz Briones (FMP/CBR); Jose Luis de la Bastida y Soraya Senosier (VPS/ESG); Betina Hennig (LEG/SGO); y Livia Mueller (SCL/EDU).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación	2
B.	Objetivos, componentes y costo	8
C.	Indicadores clave de la matriz de resultados	10
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS.....	11
A.	Instrumentos del financiamiento	11
B.	Riesgos Ambientales y Sociales	11
C.	Riesgos Fiduciarios	11
D.	Otros Riesgos del Proyecto	12
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	13
A.	Resumen de Arreglos de implementación	13
B.	Resumen de los acuerdos de seguimiento de los resultados	15

ANEXOS	
ANEXO I	Resumen Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan de Ejecución Plurianual (PEP)
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación
3.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
4.	Plan de Adquisiciones
OPCIONALES	
1.	Borrador Reglamento Operativo
2.	Análisis Económico
3.	Presupuesto Detallado
4.	Actividades del BID en Brasil

ABREVIATURAS	
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CD	Contratación Directa
COFIE	Comisión de Financiamiento Externo
EB	Educación Básica
ECERS	<i>Early Childhood Environment Rating Scale</i>
EdRS	Estado de Rio Grande do Sul
EER	Enlaces Electrónicos Requeridos
EEO	Enlaces Electrónicos Opcionales
EF	Enseñanza Fundamental
EI	Educación Infantil
EM	Educación Media
EMEF	Escuela Municipal de Enseñanza Fundamental
EMEI	Escuela Municipal de Educación Infantil
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro General de Estadística
IDEB	Índice de Desarrollo de la Educación en Brasil
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INEP	<i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</i>
ITERS	<i>Infant-Toddler Environment Rating Scale</i>
LPI	Licitación Pública Internacional
MEC	Ministerio de Educación
PA	Plan de Adquisiciones
PB	Prova Brasil
PCE	Programa Cidade Escola
PE	Prescolar
PNE	Plan Nacional de Educación
POA	Plan Operativo Anual
PAL	Porto Alegre
RO	Reglamento Operativo
SAEDE	Sistema de Evaluación del Desempeño Escolar de Porto Alegre
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SMED	Secretaría Municipal de Educación
SIE	Sistema de Información Educacional
SIGPRO	Sistema de Gestión de Proyectos
TCE-RS	Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande do Sul
TIRS	Tasa Interna de Retorno Social
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto
VPP	Vida Promedio del Préstamo

RESUMEN DEL PROYECTO
BRASIL
PROGRAMA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE
(BR-L1393)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: Municipio de Porto Alegre			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
Garante: República Federativa del Brasil			Plazo de amortización:	25 años
			VPP original:	15,25 años
			Periodo de desembolso:	5 años
Ejecutor: Municipio de Porto Alegre por intermedio de la Secretaría Municipal de Educación			Periodo de gracia:	5,5 años
Fuente	Monto US\$	%	Comisión de inspección y vigilancia:	(b)
BID (CO)	80.800.000	50%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Local	80.800.000	50%	Comisión de crédito:	(b)
Total	161.600.000	100%	Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al capital ordinario
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo del programa es expandir la cobertura y mejorar la calidad de la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental en la red municipal de Porto Alegre.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: El prestatario deberá demostrar, a satisfacción del Banco: (i) la creación de la Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) por Decreto Municipal y de los cargos de sus integrantes por Ley Municipal (§3.2); (ii) la presentación de los términos de referencia para la implementación de un Sistema de Gestión de Proyectos que permita el registro y la generación de los informes financieros requeridos por el Banco (§3.2); (iii) la contratación de una empresa para el diseño de los proyectos ejecutivos de las obras del Componente 1 (§3.2); y (iv) la presentación del Reglamento Operativo (RO) en términos acordados previamente con el Banco (§3.3).				
Condiciones especiales de ejecución: El prestatario deberá demostrar, a satisfacción del Banco, que antes del inicio de la ejecución de las obras del Componente 1 haya contratado una empresa de apoyo a la supervisión de las obras (§3.2).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(c):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(d):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (c) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (d) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 Porto Alegre (PAL), capital del Estado de Rio Grande do Sul, tiene una población de 1,4 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto per cápita que se ubica entre los más altos de Brasil (R\$30 mil)¹. PAL está entre los 30 municipios con más alto Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) de Brasil (0,805), habiendo reducido la pobreza en un 50% desde el año 2000 hasta alcanzar apenas un 4,6% de la población². Sin embargo, sus resultados educativos distan de reflejar estos indicadores económicos y sociales.
- 1.2 La Educación Básica (EB) en Brasil se compone de: (i) la Educación Infantil (EI) que comprende el ciclo de “*creches*” (4 meses a 3 años) y preescolar (PE, 4 a 5 años); (ii) la Enseñanza Fundamental (EF) que abarca 9 años (6 a 14 años) y se divide en dos ciclos: EF1 de 1º a 5º año y EF2 de 6º a 9º; y (iii) la Enseñanza Media (EM) que cubre 3 años. Dada la división de funciones en las políticas y programas educativos entre las tres esferas de la Federación (Unión, Estados y Municipios), la Secretaría Municipal de Educación (SMED) tiene responsabilidad sobre la EI y EF y marginalmente en la EM de la ciudad de PAL. Cuenta con 96 unidades educativas propias y 219 unidades educativas para EI *convenidas*³, en las que atiende a 67 mil alumnos: 23 mil de EI, 43,5 mil de EF y 1,5 mil de EM. En 2013, el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB)⁴ fue 4,5 para el primer ciclo de EF y 3,6 para el último, bien menores a 5,6 y 4,1, respectivamente, para la Región Sur y también a 4,9 y 3,8, respectivamente, para todo Brasil. La mayoría de los indicadores de cobertura y flujo también se ubican por debajo de la media regional y nacional (ver Cuadro I-1):

Cuadro I-1: Indicadores de cobertura y flujo 2013 (%) (MEC/INEP)

	Matrícula neta		Aprobación		Sobre edad	
	PE	EF	EF1	EF2	EF1	EF2
Porto Alegre	69	98	88	79	20	36
Región Sur	80	98	94	84	11	23
Brasil	88	98	93	85	15	27

- 1.3 Respecto a los logros de aprendizaje, el porcentaje de alumnos que alcanzaron el nivel adecuado en portugués y matemáticas en la Prova Brasil⁵ no solo declina a lo largo de los ciclos educativos, sino que también se ubica muy por debajo de los promedios de la Región Sur y de la media nacional para cada nivel educativo (ver Cuadro I-2).

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), 2010.

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010.

³ Financiadas con recursos públicos pero operadas y gestionadas por instituciones comunitarias. Atienden servicios de EI.

⁴ El IDEB varía entre 0 y 10. Se compone de un indicador de desempeño como la Prova Brasil (pruebas para matemática y lengua cada 2 años, en 5º y 9º año de EF y 3º año de EM) y de un indicador de flujo (tasa de aprobación). Ver: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>.

⁵ Se considera como nivel de aprendizaje adecuado en portugués los siguientes puntajes: 200 para 5º año y 275 para 9º año. Para matemática son de 225 y 300.

Cuadro I-2: Alumnos con aprendizajes adecuados en la Prova Brasil (2013) (MEC/INEP), %

	5 ^{to} año EF		9 ^{no} año EF	
	Portugués	Matemática	Portugués	Matemática
Porto Alegre	34	26	21	6
Región Sur	58	53	33	19
Brasil	45	39	29	16

- 1.4 **Cobertura**⁶. PAL enfrenta desafíos asociados a una baja cobertura en EI y una infraestructura educativa inadecuada⁷. En términos de cobertura, sólo un 69% de la población etaria asiste al PE mientras que para *creche* lo hace el 39%⁸, lejos de alcanzar la meta de cobertura del 100% en PE y 50% en *creche* establecida en el Plan Nacional de Educación (PNE) 2011-2020⁹ en un contexto de plena utilización de la infraestructura disponible de la SMED. Por otra parte, en términos de la calidad de la infraestructura, dos tercios de los 96 establecimientos propios requieren reformas: la SMED apenas construyó un Centro Municipal de EI (CEMEI) en los últimos 18 años. Asimismo, 30% de las 216 unidades educativas *conveniadas* precisan mejoras perentorias para su operación.
- 1.5 **Desempeño escolar y calidad educativa**. La SMED privilegió en los últimos años la expansión de su plantel de personal y la creación de diversos proyectos educativos, careciendo de un marco estratégico que contemple toda la EB, sin obtener altos rendimientos educativos y de progresión escolar, como puede observarse en los cuadros I-1 y I-2. Analizaremos esta problemática desde tres ángulos: (i) la propuesta curricular; (ii) los recursos humanos; y (iii) la gestión educativa y las prácticas de monitoreo.
- 1.6 **Propuesta Curricular**. La SMED no cuenta con una propuesta pedagógica y curricular de EB de la cual se deriven los demás elementos de la política educacional. La propuesta pedagógica de EI que data del año 1996 focaliza en cuestiones relacionadas a la asistencia social, sin una visión de la EI como la primera etapa de la EB y por tanto del proceso de desarrollo socioemocional y cognitivo. Entre las mayores debilidades de la EI se encuentran las actividades en el aula, que resultan de una formación docente no adecuada a las particularidades de la EI y de la falta de materiales lúdicos y didácticos¹⁰. En EF el currículo no se concentra en fortalecer los niveles de matemáticas y portugués y dedica la misma carga horaria a estas materias como a otras¹¹. Esto resulta en bajos niveles de aprendizaje, que conducen a altos índices de reprobación

⁶ Estado de la infraestructura escolar municipal, propia y *conveniada* y Datos Administrativos, SMED, 2013.

⁷ La evidencia indica que una mejor dotación de infraestructura contribuye a obtener resultados académicos, Duarte J., C. Gargiulo, y M. Moreno. 2011. "Situación de la Infraestructura Escolar y Calidad de la EB en América Latina: Un análisis a partir del SERCE". SCL/EDU, Nota Técnica. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, y Barros, R. P., Mendonça, Santos y Quintaes, (2001), Determinantes do Desempenho Educacional no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico.

⁸ MEC/INEP, 2013.

⁹ Ley 13005/14. Una descripción del contenido y metas del PNE puede encontrarse en el Observatorio del PNE, <http://www.observatoriodopne.org.br/>, liderado por el Movimiento Todos pela Educação. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107.

¹⁰ *The Economic Value of Higher Teacher Quality. The Economics of Education Review*, Hanushek, E., (2011) y *Educação Infantil no Brasil: Avaliação quantitativa e qualitativa*. Fundación Carlos Chagas, MEC y BID (2010) - (ATN/OC-11259-BR). El estudio aplicó escalas de observación (0 a 10): *Infant and Toddler Environmental Rating Scale en Creches*, y *Early Childhood Environment Rating Scale*. Las 6 capitales brasileras que participaron del estudio (Río de Janeiro, Campo Grande, Teresina, Belem y Fortaleza) obtuvieron apenas 3,3 y 3,4 en *creche* y preescolar respectivamente.

¹¹ En EF2 la carga horaria semanal de matemáticas es la misma que para Educación Física.

(12% para 5º grado, año final de la EF1, valor elevado si lo comparamos con el 6% de la región sur y el 7% de Brasil¹²) y que finalmente se cristalizan en una alta sobre edad (ver cuadros I-1 y I-2). La SMED cuenta con diversos programas de expansión de la jornada escolar, incluyendo acompañamiento psicopedagógico para alumnos con dificultades de aprendizaje y actividades en contra-turno¹³, tales como apoyo al proceso de alfabetización e iniciación matemática, prácticas deportivas y artístico-culturales. Sin embargo estos programas no están alineados con el objetivo de mejorar los aprendizajes y la progresión escolar y se concentran más en aspectos sociales¹⁴. Actualmente, un 25% de los alumnos participan de alguna modalidad de jornada extendida¹⁵, que se ofrece en tres vertientes: (i) escuelas de Tiempo Integral en donde todos los alumnos tienen 7 horas de clase; (ii) escuelas de tiempo parcial con actividades adicionales en contra-turno en sus instalaciones incluyendo: (a) los laboratorios de aprendizaje, con actividades de refuerzo en lectura y matemáticas y lúdicas; y (b) las salas de integración que atienden alumnos con necesidades especiales; y (iii) escuelas de tiempo parcial que ofrecen actividades en contra-turno fuera de sus instalaciones a través del Programa Cidade Escola (PCE), que es ejecutado mediante convenios con fundaciones y ofrecen talleres de refuerzo escolar, informática y actividades deportivas y culturales. La falta de un marco orientador llevó a una desarticulación de esos programas que por su focalización, intensidad y/o contenidos, no permite revertir los bajos niveles de aprendizaje y alta reprobación que luego se traducen en altos niveles de atraso escolar y abandono en EM. Estos programas operan en paralelo y sin coordinación. Cada uno tiene su propio coordinador y personal y no existen criterios de selección de los alumnos que privilegien la superación de problemas de aprendizaje y favorezca la progresión escolar.

- 1.7 **Recursos humanos.** La SMED cuenta con 4.956 funcionarios, de los cuales sólo 61% son profesores que se desempeñan en clase mientras que el resto se reparte entre funciones de supervisión y apoyo¹⁶. Esto refleja una política de recursos humanos que establece que cada escuela de EF debe poseer un director, dos supervisores pedagógicos, un coordinador de Laboratorio, dos coordinadores para programas, un profesor de las Salas de Integración y Recursos, un Coordinador de Turno, un Coordinador Cultural, además de profesores volantes, asistente financiero y un equipo de secretaría escolar, que no condujo a la obtención de buenos indicadores de aprendizaje y progresión. Esto contrasta con EI, donde no existe personal suficiente para cumplir con la normativa municipal que establece el número máximo de niños por adulto (profesor y monitor)¹⁷. Además existe un desequilibrio en las condiciones de trabajo: los profesores de EF se desempeñan 4 días semanales en la sala de

¹² SMED. 2012.

¹³ Las escuelas de tiempo parcial operan con jornada escolar de mañana o de tarde. Las actividades de contra-turno se realizan en el turno opuesto a la jornada escolar.

¹⁴ Quick Assessment das Iniciativas em Turno Escolar Inverso no EF da Rede Municipal de PAL, Lara Simielli (2015).

¹⁵ Datos Administrativos SMED, 2014. Estos niveles alcanzan la meta de 25 % de alumnos en jornada integral del PNE (Ley 13.005/14).

¹⁶ Datos Administrativos SMED, 2014.

¹⁷ La Resolución Municipal no. 015, de 18 de diciembre de 2014 establece para los de 0 a 11 meses, 5 niños/adulto y 10 niños/profesor (total de 2 personas: 1 profesor y un monitor). Para los niños de 1 año a 23 meses, 6 niños/adulto y 18 niños/profesor (total de 3 personas; 1 profesor y 2 monitores). Para niños 2 años a 47 meses, 10 niños/adulto y 20 niños /profesor (total de 2 personas: 1 profesor y un monitor. Para niños 4 años a 6 años, 22 niños/adulto (1 profesor).

aula, requiriéndose profesores adicionales para completar la jornada escolar semanal, comparado con los de EI que se desempeñan cinco días semanales en el aula. En relación a la oferta de EI *conveniada*, aun cuando brinda la posibilidad de expandir cobertura sin contratar profesores propios y tiene algunas ventajas en términos de costos, las unidades *conveniadas* operan con recursos humanos que tienen menores calificaciones que los de la red propia, dado el bajo nivel salarial de su personal¹⁸ y la ausencia de criterios mínimos de calificación al momento de la contratación¹⁹. Por otro lado, la SMED no cuenta con prácticas ni recursos para apoyar la mejoría de la calidad de esos docentes.

- 1.8 Aunque el 80% de los docentes de la SMED tiene formación a nivel de post grado²⁰, esto no se refleja en los resultados académicos de sus alumnos. La formación en servicio tiene un sesgo teórico y escasa relación con las demandas resultantes de los problemas de aprendizaje, según datos de la SMED²¹. Como todos los sistemas educativos de Brasil, el proceso de selección de profesores se basa en concursos abiertos, a los que sigue su contratación y el inicio de un período de prueba de 3 años. Pese a que el proceso brinda buenas posibilidades para seleccionar a docentes eficaces y separar a aquellos que no lo son, éstas no están siendo aprovechadas plenamente. Los concursos apenas evalúan antecedentes y conocimientos de las materias y no contienen ninguna evaluación de la capacidad pedagógica de los candidatos. La SMED no cuenta con un proceso de inducción de los nuevos profesores, lo que complica su inserción en las escuelas²². El período de prueba carece de procesos de acompañamiento (*coaching*) y termina siendo el mero transcurrir del tiempo lo que confirma al profesor en la nómina de la SMED. Finalmente, los mecanismos de asignación y los sistemas de información existentes no permiten una rápida localización de la escuela y salón de clase donde están asignados cada uno de los docentes además de existir una gran proporción de los mismos en licencia médica²³.
- 1.9 **Gestión educativa y monitoreo.** La SMED recolecta regularmente datos administrativos de las unidades educativas y de los profesionales y alumnos a través del Sistema de Información Educacional (SIE), el cual brinda datos básicos como matrícula y asistencia de alumnos y profesores. Sin embargo, no cuenta con información de gestión que resulte en indicadores sistemáticos y objetivos para conocer la situación de las escuelas que componen la red y que apoyen la toma de decisiones de la política educativa. Además, en términos de lenguaje de programación, alcance, reglas de negocio y funcionalidades de sus módulos, este sistema tiene posibilidades de mejora. En relación a los sistemas de monitoreo y evaluación, los desafíos son diferentes por nivel. En EI, la SMED, al igual que la mayoría de las redes educativas municipales de Brasil,

¹⁸ El recurso humano en la red *conveniada* cuesta la tercera parte del de la red pública (Datos Administrativos SMED, 2014).

¹⁹ Mientras que los CEMEI propios cuentan con profesores con educación superior y hasta maestrías y doctorados, los de las unidades *conveniadas* cuenta con EM y un curso corto de especialización.

²⁰ SMED, 2013, Datos Administrativos.

²¹ Instituto Ayrton Senna y Boston Consulting Group (2014). *Formação Continuada de Professores no Brasil: Acelerando o Desenvolvimento de Nossos Educadores*.

²² Las mayores dificultades que enfrentan los profesores en su ejercicio profesional se concentran en la falta de conocimientos de las disciplinas y de habilidades para el manejo de la clase. *Formação continuada de professores: Uma análise das modalidades e das praticas em estado e municípios brasileiros. Fundação Vito Civita e Fundação Carlos Chagas (2011)*.

²³ Cerca de un 15% de los profesores en promedio, se encuentra con licencia médica. Datos Administrativos, SMED.2014.

carece de sistemas y prácticas de monitoreo y evaluación rutinaria de la calidad de los servicios. En EF, el municipio sólo cuenta con información bienal de la Prova Brasil (PB) para conocer el desempeño de sus alumnos. Los datos de la PB demoran cerca de 2 años en ser divulgados y por tanto no permite que docentes y gestores cuenten con esa información de manera oportuna para la modificar sus prácticas y mejorar los aprendizajes.

- 1.10 A diferencia de otras redes municipales, PAL optó por un modelo de gestión *convenida* en EI, basado en un sistema de Asociación Público-Comunitaria (APC) de financiamiento público y gestión privada, que atiende al 73% de los niños de EI. PAL también ha adoptado por una gestión *convenida* para la oferta de actividades de contra-turno del PCE que atiende a alumnos de EF. La gestión de los servicios *convenidos* para EI y EF presenta desafíos. Los convenios vigentes se rigen por la Ley 8.666 que regula las licitaciones y contratos de la Administración Pública y tienen un carácter casi exclusivo de rendición financiera. Sólo las entidades *convenidas* del PCE son seleccionadas a través de convocatorias públicas. Existen escasas menciones a parámetros mínimos de calidad de los servicios. Por otro lado hay un bajo acompañamiento por parte de la SMED, ya que no existen herramientas y práctica rutinarias de monitoreo y de evaluación de sus resultados para asegurar la calidad de los mismos. En julio de 2015 entró en vigor un nuevo marco regulatorio²⁴, que establece el régimen jurídico de las asociaciones voluntarias, con o sin transferencias de recursos financieros entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil, para la consecución de finalidades de interés público. Los nuevos convenios pasarán a ser llamados términos de colaboración y existirán requerimientos más estrictos, tales como: (i) convocatoria pública para todos los casos; (ii) la necesidad de presentación de certificado negativo de deudas fiscales y existencia jurídica; (iii) un mínimo de 3 años de existencia; y (iv) experiencia previa y capacidad técnica y operacional para la realización de actividades. Esto presenta a la SMED una oportunidad para mejorar la calidad de estos servicios, rediseñar los contenidos de los convenios y estructurar un marco de monitoreo y acompañamiento de resultados que promueva la mejora de la calidad.
- 1.11 En definitiva, PAL tiene un largo camino por andar para cumplir con las ambiciosas metas que se ha planteado Brasil en su PNE, en particular: universalizar el preescolar hasta 2016, incrementar la cobertura de creche y mejorar los indicadores de desempeño escolar en línea con las metas del IDEB. Para alcanzar estas metas de cobertura, referenciados en 1.4, y calidad, mencionados en 1.6, el programa propone dos líneas estratégicas: (i) la ampliación y mejora de la infraestructura escolar en EI, orientada a aumentar su cobertura, mientras que en EF se orienta a aumentar la oferta de educación en tiempo integral, y (ii) una nueva propuesta curricular que integrará las iniciativas de jornada extendidas existentes en un único marco curricular evitando las duplicidades que hoy se encuentran en el sistema, una nueva política de recursos humanos, y nuevas herramientas de gestión y monitoreo de los resultados educativos para así mejorar el desempeño escolar.
- 1.12 **Estrategia del BID con el país y en el sector.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se

²⁴ Ley 13.019/ 2014.

alinea directamente con el desafío de desarrollo de reducir la exclusión social y la desigualdad, dado que el programa tiene por objetivo expandir la cobertura y mejorar la calidad de la educación de la red municipal de Porto Alegre, a la cual asisten alumnos provenientes de hogares de menores ingresos. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (CRF) (GN-2727-4) en relación al número de estudiantes beneficiados por proyectos de educación. El programa propuesto también contribuirá a: (i) la Estrategia de País con Brasil (2016-2018) (GN-2850), como parte del área estratégica de reducción de la inequidad y mejora de la calidad de los servicios públicos; (ii) la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad Social (GN-2588-4), vinculado al mejoramiento de la calidad de la educación y la inversión con eficacia en el desarrollo de la infancia temprana; y (iii) el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-5) en cuanto contribuye a cada una de sus cinco dimensiones.

- 1.13 **Lecciones aprendidas y relación con otras operaciones del Banco.** Con la aprobación de cuatro programas desde 2013²⁵ y la ejecución de varios productos de diálogo y conocimiento (ver [EEO#4](#)) el Banco está presente en varias de las prioridades del PNE de Brasil. Las lecciones aprendidas son variadas y se incorporan en la propuesta del Proyecto. Entre las principales, cabe señalar la necesidad de contar con Sistemas de Monitoreo de la Calidad para EI. Los avances en la conceptualización y diseño de esos sistemas realizados en Río de Janeiro (ATN/JF-12669-BR) y en Florianópolis (3079/OC-BR) han sido aprovechados en esta operación. Como parte de las actividades de preparación, se desarrolló un encuentro entre personal clave de las Gerencias de EI de PAL, Florianópolis y Manaos. En segundo lugar, el diseño de la operación toma en cuenta de las experiencias previas que los lentos tiempos de arranque en los componentes de infraestructura merecen anticipar la contratación de la elaboración de proyectos ejecutivos, prever recursos para equipos de apoyo y adecuar la planificación de los tiempos de ejecución. El reconocimiento de la diversidad de situaciones en la educación brasilera y sus capacidades de gestión requieran de soluciones que, si bien en las cuestiones y problemas pueden ser similares, en su implementación precisan ser muy específicas. Esto se reconoce especialmente en el foco de intervención en la oferta *convenida* y en la estrategia de reorganización curricular que se propone. El diálogo desarrollado con las fundaciones de la sociedad civil comprometidos con la educación, ha permitido identificar actores que complementen los programas de la División. Por último, el diseño del programa tiene en cuenta las principales conclusiones de la literatura sobre los efectos de la expansión de la jornada escolar, que resaltan la relevancia de una propuesta curricular integral, la organización de los recursos humanos y la gestión escolar para que la mayor cantidad de horas de clase se traduzcan en mejores aprendizajes²⁶, y las recomendaciones que se derivan de la literatura sobre la

²⁵ Programa de Mejoramiento de la Calidad y Expansión de Cobertura de la EB en el Estado de Pará (2933/OC-BR), Programa de Aceleración del Desarrollo de la Educación de Amazonas (2992/OC-BR), Programa de Expansión y Mejoramiento de la EI y la EFI en el Municipio de Florianópolis (3079/OC-BR) y Proyecto de Expansión y mejoramiento educativo de la Red Pública Municipal de Manaos (3397/OC-BR).

²⁶ Ver la revisión de literatura incluida en el Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)).

importancia de los marcos regulatorios para la implementación efectiva de sistemas de gestión escolar privada con financiamiento público²⁷.

B. Objetivos, componentes y costo

1.14 El objetivo del programa es expandir la cobertura y mejorar la calidad de la educación de EI y EF de la red municipal de PAL.

1.15 **Componente 1. Expansión de la cobertura y mejora de la infraestructura educativa (US\$67,62 millones).** El objetivo de este componente es expandir la cobertura de EI y de EF de tiempo integral ampliando y mejorando la infraestructura escolar. Este componente financiará: (i) la construcción de aproximadamente 24 Escuelas Municipales de EI (EMEI) y 4 Escuelas Municipales de EF (EMEF) de tiempo integral, lo que permitirá aumentar la oferta de EI en cerca de 3.500 vacantes²⁸ y la oferta de EF en tiempo integral en cerca de 3.000 vacantes²⁹; (ii) la ampliación de aproximadamente 12 EMEI y 10 EMEF, lo que permitirá aumentar la oferta de EI en cerca de 600 vacantes y la oferta de EF en tiempo integral en cerca de 1.000 vacantes; (iii) la reforma³⁰ de aproximadamente 26 EMEI, 31 EMEF y 60 unidades educativas de EI *convenidas*³¹; (iv) la provisión de bienes y equipamiento para las unidades educativas³²; y (v) la contratación de empresa(s) para el diseño de proyectos ejecutivos y la supervisión de las obras.

1.16 **Componente 2. Gestión de la calidad de la educación (US\$9,96 millones).** Con el objetivo de mejorar el desempeño de los alumnos de la red de EI y EF en el marco de una gestión educacional orientada a resultados académicos y de progresión escolar, este componente financiará las siguientes actividades alineadas a tres áreas estratégicas, a través de los siguientes subcomponentes:

1.17 **Subcomponente 2.A. Nueva propuesta pedagógica con una reorganización curricular de la EB,** entendida como un proceso continuo, secuencial e integral, con un currículo único y programas articulados y orientados para un mismo fin pedagógico, centrado en los logros de aprendizaje y progresión escolar de los alumnos, enfocado en las transiciones entre las etapas y ciclos educativos y con atención particular en la educación integral³³. Se financiarán, entre otros: (i) el

²⁷ Ver Epplé, D., Romano, R. y Urguola, M. (2015). *School vouchers: A survey of the economic literature*. NBER Working Paper 21523. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

²⁸ La cobertura de preescolar alcanzará al 82% y la de *creche* al 47%, resultando en un aumento de cobertura en EI del 52% al 62%.

²⁹ Los nuevos EMEF brindarán atención a alumnos que de otra forma concurrirían en jornada simple en establecimientos que ofrecen dos turnos. De ahí la necesidad de nuevos establecimientos para ampliar la cobertura de la oferta de tiempo integral.

³⁰ Mejoramiento de la infraestructura edilicia.

³¹ Todas las unidades son propias.

³² En relación a las reformas y ampliaciones se privilegiaron aquellas escuelas en peores condiciones edilicias o con posibilidad de generar nuevos espacios. Las nuevas escuelas se localizarán en áreas con mayores necesidades de cobertura y con disponibilidad de terrenos.

³³ Whitehurst (2009) compara el tamaño de los efectos (obtenidos a partir de evaluaciones de impacto rigurosas) de reformas curriculares en aprendizajes y progresión escolar con los efectos de otras intervenciones educativas populares (escuelas charter, renovación de la fuerza docente, programas de preescolar), y encuentra que los efectos de reformas curriculares son más grandes que los de la mayoría de estas otras intervenciones. Ver Whitehurst, G. (2009). *Don't forget curriculum*. Brown Center Letters on Education. Washington, DC: Brookings Institution.

diseño e implementación de una nueva propuesta pedagógica/curricular³⁴ que comprenda la EB, con foco en la EI y la EF, incluyendo la revisión de las ofertas existentes y de las normativas internas relacionadas, y su plan de comunicación y capacitación; y (ii) el fortalecimiento de las instituciones *conveniadas* y de la calidad de sus servicios, a través del diseño e implementación de un nuevo marco regulatorio municipal para los convenios de servicios educativos en EI y EF, en el marco legal existente, que definina los parámetros mínimos para la prestación de esos servicios.

- 1.18 **Subcomponente 2.B. Política de recursos humanos alineada a esta propuesta pedagógica.** Las actividades relativas a la política de recursos humanos estarán basadas en la nueva propuesta pedagógica de EB y en la estrategia de la gestión educativa orientada a resultados de progresión escolar y aprendizaje e informadas por el sistema de gestión de la red escolar. El programa financiará, entre otros: (i) el diseño, la implementación y reglamentación de una política de recursos humanos, que incluya: (a) los procesos de selección, contratación y asignación de los profesores y gestores escolares; (b) la formación continua, para los docentes y directores de escuela, tanto durante el período de prueba, como a lo largo de la carrera docente³⁵; y (c) los procesos de evaluación de desempeño y la posible asignación de incentivos; y (ii) la realización de un censo de recursos humanos, el diseño de sus mecanismos de actualización y aplicación sucesiva.
- 1.19 **Subcomponente 2.C. Sistema de monitoreo de la gestión de la red y las escuelas orientado a resultados.** Su objetivo es dotar a la SMED de información e instrumentos para gestionar y coordinar los aspectos centrales de la nueva propuesta pedagógica y también temas administrativos y financieros³⁶, entre otros. Este sistema será puesto a disposición de las unidades propias, conveniadas o contratadas, y, abarcará las actividades costeadas por la SMED en educación básica. El Programa financiará, entre otros: (i) la identificación de las necesidades de información para apoyar la gestión, el diseño y la implementación del nuevo sistema de gestión educacional, la adquisición de bienes para hospedar, operar y proteger el sistema, tanto a nivel central como en unidades escolares y su conectividad; (ii) la creación de una unidad de análisis y estadísticas educativas que apoye la toma de decisiones basada en el análisis de los datos e información del sistema, de las evaluaciones externas e indicadores de resultados; (iii) el diseño y la implantación de un sistema de monitoreo de la calidad de la EI, basado en escalas internacionalmente validadas y adaptadas a la realidad brasilera; (iv) el diseño e implementación del

³⁴ La nueva propuesta debe contemplar: (i) el fortalecimiento de la enseñanza de Lengua Portuguesa y Matemática; (ii) las estrategias para disminuir la sobre edad en EF e inasistencia escolar de los alumnos de EF2 y la articulación explícita entre la EI y la EF; y (iii) el uso pedagógico de las tecnologías de información y comunicación.

³⁵ Los docentes nuevos que participan en programas de inducción y apoyo tienen mejor desempeño en la sala de aula y logran que los estudiantes tengan mejores resultados en las pruebas estandarizadas. Ver Ingersoll, R. M. & Strong, M. (2011). The impact of induction and mentoring programs for beginning teachers: A critical review of the research. *Review of Educational Research*, 81(2), 201-233.

³⁶ Abdul-Hamid (2014) resume las características que deben tener un sistema efectivo de información para la gestión educativa, y sintetiza estudios que relacionan los sistemas de información y monitoreo con aprendizajes. Ver Abdul-Hamid, H. (2014). *What matters most for Education Management Information Systems: A framework paper*. SABER Working Paper Series 7. Washington, DC: The World Bank.

sistema de evaluación de EF; y (v) el diseño e implementación de las evaluaciones de proceso y de los impactos generados por el programa.

- 1.20 **Componente 3. Administración del programa (US\$3,22 millones).** A fin de dotar a la SMED de la capacidad para ejecutar el programa, se realizará, entre otros: (i) la creación de la unidad de gerenciamiento del proyecto; (ii) la adquisición de bienes para su funcionamiento; y (iii) la provisión de servicios de apoyo a la gestión.
- 1.21 **Costo y financiamiento.** El costo total del programa alcanza los US\$161,6 millones, siendo US\$80,8 millones (50%) financiados con los recursos del Capital Ordinario del Banco y US\$80,8 millones (50%) con recursos financieros de contrapartida local, según se presenta en el Cuadro I-3. Para mayor detalle ver Presupuesto Detallado ([EEO#3](#)).

Cuadro I-3: Presupuesto global, por componente (millones US\$)

Descripción	BID	Local	Total	%
Componente 1. Expansión de la cobertura de la educación básica	67,62	54,86	122,48	75,8
Componente 2. Gestión de la Calidad de la Educación	9,95	24,08	34,03	21,0
Componente 3. Administración del programa	3,23	1,86	5,09	3,2
TOTAL	80,80	80,80	161,60	100

C. Indicadores clave de la matriz de resultados

- 1.22 Una vez finalizado el programa, se espera mejorar los desempeños académicos y la progresión escolar de los estudiantes medidos por el IDEB. El principal indicador de resultado del Componente 1 es aumentar tanto la cobertura neta de EI como la proporción de alumnos de EF de la SMED en educación integral. Se espera que el Componente 2 contribuya a: (i) aumentar el porcentaje de alumnos que alcanzan los aprendizajes mínimos en diversas proporciones según curso y materia (ver Anexo II); (ii) mejorar la gestión escolar de las escuelas a través de la efectiva utilización de las nuevas herramientas de gerenciamiento y monitoreo; y (iii) las metas de desarrollo regional del Banco de estudiantes que se benefician de productos educativos.
- 1.23 **Evaluación costo beneficio.** Este análisis estimó los beneficios sociales del proyecto, que se derivan de la ampliación de la oferta de EI y de EF en jornada extendida, así como de mejoras esperadas en los índices de conclusión del EF y de EM como resultado de la implementación de un conjunto de reformas en las escuelas de la SMED que abarca tres frentes: (i) la introducción de una nueva propuesta curricular y pedagógica; (ii) una nueva política de recursos humanos y formación docente alineada con la nueva propuesta pedagógica; y (iii) el desarrollo e implementación de un nuevo sistema de monitoreo de la gestión por resultados, a nivel de las escuelas y de la Red Municipal. El análisis costo-beneficio "ex ante" de la presente operación muestra que el proyecto tiene una rentabilidad social del 14,3%, mayor a la tasa de descuento del 12% utilizada por el Banco, y un VPN positivo de \$54 Millones. Diversos escenarios demuestran la viabilidad económica del proyecto, con supuestos aún más conservadores de los del Escenario Base ([EEO#2](#)).

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 Se trata de un programa de inversión con cargo al Capital Ordinario de la Facilidad de Financiamiento Flexible. Se estima que el cronograma de desembolsos de la operación será el siguiente:

Cuadro II-1: Cronograma de Desembolsos (millones US\$)

	Año I	Año II	Año III	Año IV	Año V	Total	%
BID	8,07	18,05	27,27	20,08	7,33	80,80	50,0%
Local	19,73	21,29	15,28	15,90	8,60	80,80	50,0%
TOTAL	27,80	39,34	42,55	35,97	15,93	161,60	100%
%	17,2%	24,3%	26,3%	22,3%	9,9%	100%	

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 Los impactos potenciales en el ambiente serán bajos por la escala de las obras y su ubicación urbana. Los proyectos de centros educativos, ya sean nuevos, reformas o ampliaciones, podrían tener impactos ambientales localizados de pequeña magnitud, de corto plazo y típicos de obras de este porte, por tanto, de fácil control y gestión utilizando procedimientos ambientales estándares. Según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación fue clasificada como “B”. Las recomendaciones realizadas fueron acatadas y resumidas en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) ([EER#3](#)). Respecto del proceso de licenciamiento ambiental, las obras cumplirán con la normativa ambiental brasileña, las regulaciones municipales respecto a construcciones y los requisitos de gestión y monitoreo detallados en el Reglamento Operativo ([EEO#1](#)) en coherencia con los de la política OP-703. En cuanto a los riesgos de desastres asociados a inundaciones y posibles deslizamientos de tierra, será prohibida la ubicación de centros en áreas de riesgo. El ejecutor así lo explicitará en los documentos de licitación, contratos de obras y en la documentación técnica sometida al Banco antes de la obra, acatando la Política sobre Gestión del Riesgos de Desastres (OP-704). En principio, no se prevé que existan actividades de reasentamiento involuntario vinculadas a la construcción de estos establecimientos educacionales. En caso de que esta situación existiese se activará la política Reasentamiento Involuntario (OP-710) por medio de la cual se desarrollará el correspondiente plan tomándose medidas adecuadas de compensación económica para los afectados. El programa tendrá impactos sociales positivos por los aumentos de cobertura de EI y de EF en jornada integral y la mejora en los desempeños educativos y en la progresión y conclusión escolar.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 A través del análisis institucional SECI y del ejercicio de evaluación de riesgos, se analizó la capacidad de la SMED para la organización, ejecución, y control del Programa. Los resultados indicaron que tiene una Capacidad Institucional Satisfactoria, y un nivel de riesgo MEDIO. Fueron identificados los siguientes riesgos: retrasos en la ejecución por demoras en la operatividad del programa, por un limitado monitoreo de la inversión, debilidades en los sistemas de información y/o registros técnicos/financieros, procesos, prestación de cuentas, y coordinación interinstitucional entre los órganos involucrados. Para esto están siendo propuestas las siguientes medidas de mitigación como parte

de la fase de preparación y el cumplimiento de condiciones previas: (i) creación y designación del personal clave de la UGP y de los responsables por la ejecución técnica; (ii) fortalecimiento del órgano ejecutor, por medio de la capacitación en el cumplimiento de las Políticas de Gestión Fiduciaria; (iii) contratación de una firma en ingeniería que apoye, tanto en la realización de proyectos ejecutivos, como en la supervisión de las obras; (v) realización de las gestiones necesarias para que el plan de adquisiciones sea aprobado “en bloque” por las entidades que participan del proceso de revisión facilitando el inicio de los procesos; y (vi) la implementación de un Sistema de Gestión de Proyectos que permita el registro y la generación de los informes requeridos por el Banco.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.4 **Riesgos de Ejecución.** Se considera que la operación tiene un riesgo medio. Sobre la base del ejercicio de análisis de riesgo realizado durante la preparación del programa, se identificaron las siguientes categorías.
- 2.5 **Riesgos macroeconómicos y de sostenibilidad fiscal.** La situación que enfrenta Brasil de caída en los ingresos fiscales, puede traer algunos problemas para la disponibilidad de los recursos de contrapartida. Como medida de mitigación se incluyó la incorporación de las partidas necesarias en los programas presupuestarios del municipio y una equilibrada distribución de los aportes de contrapartida a lo largo de la ejecución del proyecto.
- 2.6 **Gestión pública y gobernabilidad.** La cantidad significativa de obras a ser ejecutadas por la SMED en los próximos 5 años será un desafío importante para los equipos actuales. Este desafío también se relaciona con la demora de los trámites relacionados que deben pasar por varias instancias como la Secretaría Municipal de Medio Ambiente (SMAM), la Secretaría Municipal de Urbanización (SMURB), la Secretaría Municipal de Hacienda, y la Procuraduría General, entre otros. Para ello, se prevé reforzar la Coordinación de Gestión de Obras través de la UGP, además de incluir recursos para los procesos de finalización y elaboración de proyectos ejecutivos de construcción y supervisión de obras y la suscripción de convenios o nominaciones de los responsables de las principales áreas involucradas en la toma de decisiones referidos a contrataciones y obras como la Procuraduría, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Movilidad Urbana, la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Planeamiento y a sistemas como la Compañía de Procesamiento de Datos del Municipio de PAL (PROCEMPA). Los cambios en la política educacional pueden enfrentar resistencia del sindicato y del legislativo municipal, para las pocas acciones del programa que eventualmente requieran cambios normativos. Se prevé mitigar este riesgo por medio de la implementación de una estrategia de comunicación y consenso de la reforma, focalizando tanto en los actores principales como en la población en general, además de rutinas de planificación, monitoreo y retroalimentación de las acciones del programa entre las direcciones involucradas y directamente con las escuelas, para apoyar y validar la elaboración de la nueva propuesta pedagógica. Los equipos de SMED poseen poca experiencia en la ejecución de algunas de las actividades innovadoras del programa. En tal sentido se contratará una institución para apoyar en la elaboración e implantación de los propuesta pedagógica y se prevé reforzar el equipo de la SMED a través de la UGP e incorporando especialistas en áreas técnicas como EI y EF.

- 2.7 **Riesgos de desarrollo.** La efectiva incorporación de la nueva propuesta pedagógica en las prácticas de clase es clave para el éxito del programa. Para ello, además del apoyo permanente de una firma especializada, se capacitará a todos los docentes y directores escolares en la nueva propuesta pedagógica. Además, se incorporarán aspectos de la nueva propuesta como requisitos de acciones regulares de la SMED y las escuelas y se implementará un monitoreo sistemático de las actividades de las escuelas.
- 2.8 **Operación y Mantenimiento de la infraestructura.** La responsabilidad será de la SMED excepto en la infraestructura utilizada por las *conveniadas*, que será responsabilidad de las instituciones comunitarias que las operan y gestionan.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de Arreglos de implementación

- 3.1 **Organismo Ejecutor.** El organismo ejecutor del programa será la Municipalidad de PAL a través de la SMED, u otra que la suceda con las mismas atribuciones y competencias legales, con la aprobación previa del Banco, donde será creada una Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) que dependerá directamente del Gabinete del Secretario. La misma será el interlocutor oficial del programa, tanto con el Banco como con otras organizaciones públicas y privadas. La UGP será liderada por un Coordinador General y contará con servidores públicos y podrá contar con consultores contratados por tiempo determinado. Su estructura mínima incluye, además del Coordinador General, un responsable para cada Componente del Proyecto, uno por las cuestiones financieras/contables, otro por las adquisiciones y un asesor jurídico. Otras secretarías y entidades como las mencionadas en 2.6 en conformidad con sus atribuciones legales, brindarán apoyo técnico a la SMED para garantizar la ejecución del Proyecto. Serán nominados puntos focales, con cada área involucrada, para apoyar en la ejecución de las actividades del Proyecto. La ejecución financiera y la administración contable serán responsabilidad de la Asesoría de Planificación que depende del Secretario de Educación, apoyados por la UGP (ver Anexo III).
- 3.2 **Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento que el prestatario demuestre, a satisfacción del Banco: (i) la creación de la UGP por Decreto Municipal y de los cargos de sus integrantes por Ley Municipal; (ii) la presentación de los términos de referencia (TDR) para la implementación de un Sistema de Gestión de Proyectos que permita el registro y la generación de los informes financieros requeridos por el Banco; y (iii) la contratación de una empresa para el diseño de los proyectos ejecutivos de las obras del Componente 1.** Será condición previa especial de ejecución que el prestatario demuestre, a satisfacción del Banco, que antes del inicio de las obras del Componente 1 haya contratado a una empresa para la supervisión de las obras.
- 3.3 **Reglamento Operativo (RO).** El RO ([EEO#1](#)) detallará el mecanismo de ejecución del programa y la estrategia de ejecución de la operación. Incluirá, entre otros: (i) la descripción de los productos esperados del programa, en forma cuantitativa y cualitativa; (ii) el esquema organizacional del proyecto y las funciones a desempeñar tanto por la UGP como por las demás áreas internas de la SMED y los responsables de las actividades; (iii) los arreglos técnicos y operativos para su ejecución, incluyendo los criterios de elegibilidad y focalización

de los gastos; (iv) el esquema de programación, seguimiento y evaluación de los resultados; (v) los procedimientos financieros, de auditoría y de adquisiciones; (vi) el Plan de Gestión Ambiental y Social, en los términos requeridos por el Banco; (vii) los mecanismos para actualizar el RO; y (viii) los anexos complementarios que faciliten la ejecución y monitoreo del programa, tales como la Matriz de Resultados (Anexo II); Matriz de Riesgos; Arreglos y Requisitos Fiduciarios (Anexo III); Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)); IGAS ([EER#3](#)) y Presupuesto detallado del Programa ([EEO#3](#)). **Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento que el prestatario presente el Reglamento Operativo (RO) en términos acordados previamente con el Banco.**

- 3.4 **Adquisiciones.** La adquisición de obras y bienes y la selección y contratación de consultores del programa se realizarán de conformidad con las Políticas para la adquisición de obras y bienes (GN-2349-9) y las Políticas para la selección y contratación de consultores (GN-2350-9) financiados por el BID (ver Anexo III). Según el análisis de la capacidad del organismo ejecutor, fue definido que serán revisados en forma ex ante todas las LPI, CD y selecciones de consultorías cuyo monto estimado sea superior a US\$1 millón. El resto de los procesos, se efectuarán bajo una revisión posterior anual. A partir de las revisiones anuales de auditoría, el Banco podrá modificar la forma de revisión indicada. En el mes de diciembre de cada año calendario, a partir del primer mes de diciembre siguiente a la fecha de vigencia del Contrato de Préstamo, la SMED presentará el Plan de Adquisiciones, de conformidad con las pautas previamente acordadas, junto con un Plan Operativo Anual (POA).
- 3.5 **Contratación Directa.** Se prevé contratar directamente: (i) a PROCEMPA, para las actividades del Componente 2 vinculadas al sistema de gestión escolar y a la adaptación y mantenimiento del Sistema de Gestión de Proyectos, ya que constituyen una continuación natural de servicios realizados anteriormente en su calidad de órgano ejecutor de la política de informática de PAL(GN-2350-9, 3.10, a y d)³⁷. PROCEMPA deberá demostrar su capacidad de entrega de los productos especificados en los plazos estipulados por la SMED y la compatibilidad de sus costos con las prácticas de mercado; y (ii) a la Fundación Carlos Chagas, una institución privada sin fines lucrativos, para aplicar la línea de base y levantamiento de información de las escalas de observación de la EI. Se considera que la participación de la Fundación es esencial debido al valor excepcional de su experiencia previa (GN-2350-9, 3.10, d) ya que ha participado de la adaptación de tales escalas de observación de EI a la realidad brasileira, que fueron aplicadas a una muestra de escuelas de seis capitales brasileiras, como mencionado en 1.5 y además de una segunda ronda de aplicación en establecimientos educativos en el Municipio de Rio de Janeiro³⁸.
- 3.6 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco reconocerá gastos elegibles, con cargo al financiamiento y al aporte local, efectuados durante los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del

³⁷ La Ley No 4267/1977 determina que PROCEMPA es la encargada de desarrollar y personalizar todos los sistemas del municipio, ofrecer mantenimiento correctivo y evolutivo, prestar apoyo técnico y realizar capacitaciones a los usuarios.

³⁸ Apoio para o Rio de Janeiro: Programa Integrado para a Melhora da qualidade e da Cobertura dos Serviços Sociais para População de 0 aos 6 Anos (ATN/JF-12669-BR).

préstamo pero posteriores al 30 de abril de 2015 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto). En el caso de aquellos con cargo al financiamiento, dichos gastos serán hasta por la suma de US\$1,4 millones (1,7% del valor del préstamo) y estarán vinculados a obras de construcción de escuelas y la contratación de servicios de consultoría de diseño de proyectos ejecutivos de obras y de apoyo a programas educativos y a la UGP. Los gastos relacionados a aporte local, serán hasta por la suma de US\$3,2 millones (3,9% del valor de la contrapartida) y estarán vinculados a obras de construcción de escuelas y de conectividad de las mismas, servicios de consultoría y personal. En ambos casos, se realizarán de conformidad con las políticas de contratación y adquisiciones del Banco o procedimientos sustancialmente análogos a ellas, de acuerdo a la OP-507.

- 3.7 **Análisis Financiero.** Para asegurar sostenibilidad fiscal, la decisión sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales con los organismos de financiamiento externo corresponde al Gobierno Federal que tiene establecida una metodología y parámetros específicos a tal fin. Asimismo, el Gobierno Federal es garante de los préstamos contratados. Según los análisis realizados por el Gobierno Federal, el Municipio de PAL está en condiciones de contraer este préstamo con el Banco y cumple con los índices establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Así, la Recomendación 7/0108 (17 de diciembre de 2014) de la Comisión de Financiamiento Externo (COFIEEX) autorizó el Municipio a preparar la operación por un valor de hasta US\$80,8 millones, con una contrapartida local de al menos US\$80,8 millones, alcanzando un total de US\$161,6 millones.
- 3.8 **Anticipos de fondos.** Los desembolsos se efectuarán a una cuenta bancaria especial a nombre del proyecto, para uso exclusivo de los recursos del préstamo, bajo la modalidad de anticipos de fondos con base en las necesidades de liquidez para un período máximo de 6 meses, de conformidad con el cronograma de inversiones, según lo establecido en el documento “Política de Gestión Financiera para proyectos financiados por el BID” (OP-273-6) y descrito en los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios.
- 3.9 **Auditorías.** Los estados financieros y la elegibilidad de los gastos del proyecto serán auditados anualmente por el Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande do Sul (TCE-RS) o una firma auditora aceptable para el Banco. Los informes auditados serán enviados al Banco a más tardar cuatro meses después del cierre de cada ejercicio económico, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia acordados con el Banco. La auditoría del proyecto incluirá la revisión de las adquisiciones, en forma adicional a las actuaciones y revisiones del Banco.

B. Resumen de los acuerdos de seguimiento de los resultados

- 3.10 **Arreglos para el monitoreo.** El programa adoptará los mecanismos de supervisión del Banco. El esquema de monitoreo del programa incluirá: (i) la realización de al menos dos reuniones por año para la revisión técnica y operativa de los avances del programa, la solución de los problemas y la mitigación de riesgos (incluyendo la actualización del análisis de riesgos que se hará en la última reunión de cada año), en las que participarán los actores institucionales relevantes y el Banco, dando luego debida difusión a los acuerdos de gestión alcanzados; (ii) la implementación de un Sistema de Gestión de Proyectos para el registro financiero y la generación del informe semestral del

Programa; (iii) los informes semestrales de los logros y problemas enfrentados en cada uno de los componentes y el desempeño del programa según la Matriz de Resultados acordada (Anexo II), basados en el Sistema de Gestión de Proyectos, al menos a partir del 2° año desde la efectividad del programa; y (iv) el uso de herramientas de gestión referidas en el Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)) y consensuadas en el marco del Taller de Inicio y Planificación del Programa, con el fin de contar con instrumentos para la planificación de las actividades y los procesos requeridos para alcanzar los productos físicos y resultados intermedios y finales.

- 3.11 **Arreglos para la evaluación de resultados.** El plan de evaluación de impacto del programa tiene en cuenta que el programa apoyará reformas integrales al sistema de educación básica del Municipio y que las acciones a implementar son de carácter universal. Consiste en las siguientes evaluaciones ([EER#2](#)): (i) evaluaciones de tipo reflexiva (antes y después): (a) utilizando los resultados de la Prova Brasil, se medirán los cambios en el nivel de aprendizajes mínimos en portugués y matemática luego de introducidos los subcomponentes 2A, 2B y 2C; y (b) a través de aplicación de las escalas ITERS y ECERS, se evaluarán los cambios en la calidad de la provisión de los servicios de creche y preescolar. Estas escalas serán aplicadas en una muestra aleatoria, estratificada por tamaño de institución, de 20 centros de EI conveniados y 20 centros de EI de gestión municipal; y (ii) evaluación de procesos de la gestión educativa para la mejora de los aprendizajes, que combinará el análisis de datos administrativos con observaciones de aula y de los centros educativos de EF, entrevistas en profundidad a todos los actores, y cuestionarios para determinar el nivel de implementación de la nueva propuesta pedagógica y los cambios en la gestión escolar derivados de ella. Se realizará un levantamiento de datos (observaciones de clases y cuestionarios) al inicio del programa, otro a medio término (con entrevistas en profundidad) y uno al finalizar el programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales		-Inclusión Social e Igualdad		
Indicadores de contexto regional				
Indicadores de desarrollo de países		-Países de la región que mejoraron sus resultados de aprendizaje en PISA (%) -Estudiantes beneficiados por proyectos de educación (#)*		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2850	Apoyo al país para alcanzar sus metas de cobertura escolar. Mejoría de la calidad de la educación.	
Matriz de resultados del programa de país			La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.3	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.3		
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		6.4	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.0		
5.2 Plan de Evaluación		4.4		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		Sí	Administración financiera: Presupuesto, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Método de comparación de precios, Licitación pública nacional.	
No-Fiduciarios		Sí	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, Sistema Nacional de Estadística.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El proyecto tiene como objetivo expandir la cobertura en EI y mejorar la calidad en EI y EF en el municipio de Porto Alegre. Los problemas son diagnosticados con datos del Ministerio de Educación. La restricción asociada con la cobertura es la infraestructura, pero ésta no se diagnostica. Las limitaciones asociadas a calidad son tres. Primero, el currículo está obsoleto, por lo que se requiere una actualización. Segundo, los recursos humanos presentan múltiples problemas, dentro de los que destacan: la falta de personal en EI en contraste con el apoyo administrativo en EF, y la falta de consistencia sobre calificación requerida para contratar a docentes entre los dos niveles. Tercero, la gestión educativa carece de sistemas y prácticas de monitoreo y evaluación de sus intervenciones. También se destaca la falta de sistemas de monitoreo de calidad para unidades conveniadas que proveen servicios de EI. El proyecto busca apoyar la implementación de la extensión de la jornada escolar en EF. Esta ampliación de horas tiene dos efectos: una demanda por contenidos curriculares para establecer actividades y una demanda por infraestructura, ya que algunas escuelas trabajan en doble turno.

La lógica vertical en la matriz de resultados es la siguiente. La expansión de la infraestructura en EI lleva a una ampliación en la cobertura. La construcción, modificación y mejoras de la infraestructura en EF permite ampliar la cobertura de la jornada extendida. La mejora de sistemas de gestión, el marco regulatorio, así como el apoyo a mejorar la preparación y formación de docentes junto con un abordaje pedagógico actualizado, resulta en escuelas con mejor información, monitoreo de estándares de calidad y más estudiantes en jornada extendida. Estos cambios resultan en mejoras para el aprendizaje de los estudiantes. La evidencia sobre la efectividad de las soluciones propuestas sobre los indicadores de resultado e impacto se basa en estudios internacionales.

El proyecto incluye como indicador de resultados el porcentaje de establecimientos de EI que cumple con determinado estándar de calidad. Aunque se establece la escala, a través de la que se calificarán los establecimientos, la información se recolectará por consultores que se contratarán como parte del proyecto. Por lo tanto, en esta etapa no existe una fuente para recolectar los datos sobre este indicador. La falta de información también evita establecer un valor de línea de base y meta. La lista de los indicadores de resultado incluye el uso de las escuelas de los informes de desempeño sin especificar cómo se verificará esto. El indicador de "EMEI y EMEF ampliadas" no es específico porque los mecanismos que permitirán determinar estas ampliaciones no están definidos.

El análisis económico tiene una TIR de 14% para el escenario base. El proyecto propone una evaluación reflexiva y otra cualitativa para determinar los efectos del programa sobre los indicadores de resultado. Todos los riesgos identificados se califican con probabilidad "media", sin embargo, dos de seis están categorizados en riesgo "alto". Los principales riesgos son las dificultades del municipio para aportar fondos de contrapartida y la resistencia del sindicato. Las acciones de mitigación propuestas incluyen programación con aportaciones de fondos desconcentrados para el primer riesgo, y contratar una empresa para implementar una campaña de comunicación y crear grupos de trabajo para el segundo riesgo. Es posible darle seguimiento a estas medidas de mitigación durante la vida del proyecto.

MATRIZ DE RESULTADOS - PRELIMINAR

Objetivo del proyecto	El objetivo del programa es expandir la cobertura y mejorar la calidad de la educación de EI y EF de la red municipal		
Resultados de impacto	Línea de base	Meta final	Observaciones
% Aprobación para Educación Fundamental Primer Ciclo (EF1)	IDEB (2013) 88%	95%	La línea de base se actualizará cuando sean liberados los resultados levantados en el año 2015. Fuente: IDEB, <i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</i> (INEP).
Índice de Aprendizaje para Educación Fundamental Primer Ciclo (EF1)	IDEB (2013) 5,47	5,63	La línea de base se actualizará cuando sean liberados los resultados levantados en el año 2015. Fuente: IDEB, <i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</i> (INEP).
% Aprobación para Educación Fundamental Segundo Ciclo (EF2)	IDEB (2013) 79%	85%	La línea de base se actualizará cuando sean liberados los resultados levantados en el año 2015. Fuente: IDEB, <i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</i> (INEP).
Índice de Aprendizaje Educación Fundamental Segundo Ciclo (EF2)	IDEB (2013) 4,55	4,90	La línea de base se actualizará cuando sean liberados los resultados levantados en el año 2015. Fuente: IDEB, <i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</i> (INEP).

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Componente 1. Expansión de la cobertura y mejora de la infraestructura de la educación básica								
Productos								
Nuevas Escuelas Municipales de Educación Infantil (EMEI). Unidad de Medida: EMEI	0	0	0	11	9	4	24	Las EMEI deberán estar en funcionamiento, lo que significa construcción finalizada, con equipamiento básico incorporado, según normas del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE, Manual Descritivo para Aquisição de Mobiliário Implantação da Escola y Manual Padrão Mínimo de Funcionamento da Escola), y con plantel docente designado para EMEI de 12 salas de aula en 2 turnos. Fuente: Registros administrativos de la SMED Porto Alegre.
Nuevas Escuelas Municipales de Educación Fundamental (EMEF) de tiempo integral. Unidad de Medida: EMEF	0	0	0	1	2	1	4	Las EMEF deberán estar en funcionamiento, lo que significa construcción finalizada, con equipamiento básico incorporado según normas del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE, Manual Descritivo para Aquisição de Mobiliário Implantação da Escola y Manual Padrão Mínimo de Funcionamento da Escola) y plantel docente designado para EMEF de jornada extendida. Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.
EMEI y EMEF ampliadas. Unidad de Medida: EMEI y EMEF	0	0	7	6	9		22	Ampliación significa construcción finalizada con nuevos espacios educativos incorporados. Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Componente 1. Expansión de la cobertura y mejora de la infraestructura de la educación básica								
Productos								
EMEI, EMEF y establecimientos conveniados reformados. Unidad de Medida: EMEI y EMEF	0	0	42	42	22	11	117	Reformado significa construcción finalizada con mejora de la infraestructura escolar. Los establecimientos son propiedad de la SMED Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.
Resultados								
Tasa de cobertura neta de EI.	52%	53%	55%	58%	61%	62%	62%	Fuentes: INEP en base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) del Instituto Brasileiro General de Estadística (IBGE). La línea de base fue calculada para el año 2013.
Estudiantes beneficiados por programas de educación (número)* Unidad de Medida: Alumnos	0	0	0	2.800	3.300	2.000	8.100	Este indicador contribuye a las metas de desarrollo regional del Banco y corresponde a los nuevos alumnos matriculados en los establecimientos escolares construidos/ampliados Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.
Hombres	0	0	0	1.400	1.650	1.000	4.050	
Mujeres	0	0	0	1.400	1.650	1.000	4.050	
Cobertura de Educación Integral de la red municipal de EF	31%	31%	31%	33%	39%	42%	42%	Fuentes: Instituto Brasileiro General de Estadística (IBGE) y Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre. La línea de base fue calculada para el año 2015.

* Esto equivale al indicador sectorial “Estudiantes beneficiados por proyectos de educación.”

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Componente 2. Gestión de la Calidad de la Educación								
Productos								
Documento de nueva propuesta pedagógica/curricular para la Educación Básica integral, con normas y plan de implementación Unidad de Medida: Documento de consultoría	0	1	0	0	0	0	1	Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.
Documento de nuevo marco regulatorio municipal para la oferta conveniada en EI y EF, con normas y plan de implementación. e Unidad de Medida: Documento de consultoría	0	1	0	0	0	0	1	Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.
Documento de nueva política de recursos humanos para la selección, contratación, período de prueba, evaluación y permanencia de profesores y gestores formulada, con normas para reglamentación y plan de implementación. Unidad de Medida: Documento de consultoría	0	0	1	0	0	0	1	Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.
Número de Profesionales de la Educación (Profesores y Directivos) que reciben formación continuada basada en la nueva propuesta pedagógica/curricular Unidad de Medida: Profesionales de la Educación participantes en cursos de formación continuada	0	0	2.870	2.970	4.070	4.445	14.355	Corresponden al total de los profesores Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Componente 2. Gestión de la Calidad de la Educación								
Productos								
Documento que da cuenta que el Sistema de gestión educativa para la mejora de los aprendizajes ha sido formulado, con indicadores de monitoreo definidos (EI e EF) (SIES, SADEPA y Monitoreo de la Calidad de EI), y está en funcionamiento. Unidad de medida?	0	0	0	1	0	0	1	Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre. En funcionamiento significa que de los tres componentes del sistema (SIES, SADEPA y Monitoreo de la Calidad de EI) están operativos.
Resultados								
Estudiantes beneficiados por programas de educación*	0	0	3.500	8.500	13.500	18.000	43.500	Este indicador contribuye a las metas de desarrollo regional del Banco y corresponde a los alumnos y alumnas de EF atendidos bajo la nueva propuesta pedagógica/curricular. Corresponden en el año 5 a 41% de la matrícula de EF, que serán atendidos bajo la nueva propuesta pedagógica/curricular. Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.
Hombres	0	0	1.750	4.250	6.750	9.000	21.750	
Mujeres	0	0	1.750	4.250	6.750	9.000	21.750	
Escuelas de EF que utilizan los informes de desempeño generados por el nuevo sistema de gestión educativa para la mejora de los aprendizajes en la elaboración de sus Planes Político Pedagógicos anuales	0	0	0	30	60	60	150	La meta final corresponde al total de las escuela de EF Fuente: Registros administrativos de la SMED de Porto Alegre.

* Esto equivale al indicador sectorial “Estudiantes beneficiados por proyectos de educación.”

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Componente 2. Gestión de la Calidad de la Educación								
Resultados								
Establecimientos de EI (propios y <i>conveniados</i>) que cumplen con los parámetros básicos de calidad, medidos a través de las escalas de observación ITERS (Infant and Toddler Environmental Rating Scale) (creche) y ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale) (preescolar)	X%					X%	X%	Las escalas se componen de siete sub escalas (espacio y equipamiento, rutinas de cuidado; lenguaje y comunicación, actividades, interacción, programación, padres y equipo) y cada una es calificada con un puntaje que cae en algunos de estos cinco rangos: 1 a 3 inadecuado 3 a 5 básico 5 a 7 adecuado 7 a 8,5 bueno 8,5 a 10 excelente Porcentajes a ser definidos después de la aplicación de los instrumentos de medición de la calidad en todas las escuelas durante el primer año del programa
Alumnos de la red municipal que alcanzan los aprendizajes adecuados para cada año en portugués (5º año de EF).	EF5 34% (2013)		37%		42%		42%	Fuente: Prova Brasil (MEC/INEP). Los datos de línea de base serán ajustados cuando se liberen los resultados de Prova Brasil 2015, al final de 2016. Los resultados de Prova Brasil 2019 estarán disponibles en 2020. La Prova Brasil se aplica en años impares.

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Observaciones
Componente 2. Gestión de la Calidad de la Educación								
Resultados								
Alumnos de la red municipal que alcanzan los aprendizajes adecuados para cada año en matemática (5º año de EF).	EF5 26% (2013)		30%		36%		36%	Fuente: Prova Brasil (MEC de Educação/INEP). Los datos de línea de base serán ajustados cuando se liberen los resultados de Prova Brasil 2015, al final de 2016. Los resultados de Prova Brasil 2019 estarán disponibles en 2020. La Prova Brasil se aplica en años impares.
Indicador Sectorial								
Resultados								
Estudiantes beneficiados por programas de educación (EI)*		0	0	1.850	1.400	850	4.100	Este consolida los indicadores del componente 1 y 2 relacionados con Estudiantes beneficiados por programas de educación.
Hombres		0	0	925	700	425	2.050	
Mujeres		0	0	925	700	425	2.050	
Estudiantes beneficiados por programas de educación (EF)*		0	3.500	9.450	15.400	19.150	47.500	Este consolida los indicadores del componente 1 y 2 relacionados con Estudiantes beneficiados por programas de educación.
Hombres		0	1.750	4.725	7.700	9.575	23.750	
Mujeres		0	1.750	4.725	7.700	9.575	23.750	

* Esto equivale al indicador sectorial “Estudiantes beneficiados por proyectos de educación.”

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País: Brasil
Nombre del programa: Programa de Mejora de la Calidad de la Educación del Municipio de Porto Alegre
Número del programa: BR-L1393
Ejecutor: Municipio de Porto Alegre (MPA)
Preparado por: Karina Diaz (Especialista en Adquisiciones)
Santiago Schneider (Especialista en Gestión Financiera)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La evaluación institucional para la gestión fiduciaria del programa fue elaborada en base a: (i) el contexto fiduciario actual del país; (ii) los resultados de la evaluación de los principales riesgos fiduciarios; (iii) el análisis de la capacidad institucional; y (iv) las reuniones de trabajo con los equipos de proyecto del BID y de la MPA en el Estado de RS. Este último incluyó a la Secretaria de Fazenda, la Secretaria de Planejamento, la Procuraduría y diversas áreas de la Secretaria Municipal de Educación (SMED), tales como, Asesoría Jurídica, Diretoria Administrativa, Comisión de Licitaciones y coordinación financiera. Como resultado de este trabajo se elaboraron los siguientes acuerdos fiduciarios de gestión de adquisiciones y financiera para la ejecución.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS Y ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 La estrategia fiduciaria del Banco para Brasil está dirigida a la utilización progresiva de los robustos sistemas fiduciarios del país que permiten una buena gestión de los procesos administrativos, financieros, de control y de adquisiciones, cumpliendo con los principios de transparencia, economía y eficiencia.
- 2.2 En el MPA, las Entidades Públicas utilizan los Sistemas de Despesas Orçamentarias (SDO), Gerencia Orçamentaria (GOR) y contable (CTB), para las actividades financieras de presupuesto, tesorería, y contabilidad. Son administrados por la Secretaria Municipal de Finanzas, con el apoyo técnico de PROCEMPA.
- 2.3 Para la planificación y organización de las acciones de los Programas, las Entidades utilizan y siguen los siguientes instrumentos nacionales de apoyo a la gestión: (i) Plan Plurianual de Acción Gubernamental (PPAG); (ii) Plan Plurianual (PPA), que establece las directrices, objetivos, y metas de la administración pública; (iii) Ley de Procedimientos Presupuestales (LDO), que dispone sobre los direccionamientos presupuestales del Gobierno; (iv) Ley Presupuestaria Anual (LOA), que estima y fija los gastos de la administración pública para el ejercicio corriente; y (v) Ley de Responsabilidad Fiscal, que establece los límites de gastos de la administración pública.
- 2.4 Respecto a las Adquisiciones y Contrataciones, el MPA cuenta con la Diretoria Administrativa (DA) que constituye un órgano de la SMED para realizar los procesos de contratación para la remodelación, rehabilitación y construcción de escuelas. Para los procesos cuenta con apoyo exclusivo de una Comisión de Licitaciones encargada de tramitar los procesos y coordinar con las áreas involucradas fuera de la SMED para cumplir con todo el ciclo. Para seguimiento de los contratos, la DA tiene un área de gestión de Obras con un coordinador y cinco profesionales (tres ingenieros y dos

arquitectos). Para la compra de bienes, la SMED debe realizar los pedidos a la Secretaria de Fazenda del Municipio quien trabaja con el sistema de Pregão y con Registro de Preços. La comisión de licitaciones y la Secretaria de Fazenda tienen experiencia exclusiva en los procesos licitatorios regidos por la ley nacional de licitaciones, 8.666/93.

- 2.5 MPA cuenta con un sistema de monitoreo de las actividades generales que es realizado en MS Project. El proceso de implementación se está iniciando por tanto sería recomendable apoyar al MPA para que el desarrollo del proyecto alimente dicho sistema y se fortalezca su capacidad de planificación y monitoreo.
- 2.6 El Control externo de las entidades del estado es ejercido por el Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande del Sur (TCE/RS) con quien el Banco trabaja hace varios años. El control externo de recursos federales es realizado por los entes nacionales de control, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), la CGU a través de su oficina en RS, y los Ministerios Públicos Estaduales y Federales.
- 2.7 La SMED será el órgano ejecutor donde será creada una Unidad de Gestión del Proyecto (UGP), responsable por la preparación, gestión y acompañamiento de las acciones del Programa.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Los resultados del análisis institucional y riesgos realizado indicaron que la SMED tiene Capacidad Institucional Satisfactoria y nivel de riesgo MEDIO, para la gestión del programa. Los siguientes riesgos fiduciarios fueron identificados: retrasos en la ejecución por demoras en la operatividad del programa, un limitado monitoreo de la inversión, debilidades en la información del Programa, y/o registros técnicos/financieros, procesos, prestación de cuentas, y coordinación interinstitucional entre los órganos involucrados.
- 3.2 Están siendo propuestas las siguientes medidas de mitigación como parte de la preparación del préstamo y cumplimiento de condiciones previas: (i) creación y designación del personal de la UGP y de los responsables por la ejecución técnica, básicamente el Coordinador, el Responsable en adquisiciones, el financiero, el asistente en ingeniería, el pedagogo y el asistente en monitoreo del programa; (ii) fortalecimiento del órgano ejecutor, por medio de capacitación del equipo en el cumplimiento de las Políticas de Gestión Fiduciaria; (iii) suscripción de convenios o nominaciones con las principales áreas involucradas en la toma de decisiones, así como la designación del punto focal en cada área: Procuraduría, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Movilidad Urbana (SMURB), Secretaria de Medio Ambiente (SMA), Secretaria de Planejamento y el PROCEMPA; (iv) Contratación de una firma en ingeniería que apoye en la realización de proyectos ejecutivos, y la supervisión de las obras; (v) asegurar coordinación para que el plan de adquisiciones (PA) sea aprobado por el Gestor de Segunda Instancia, para que el inicio de los procesos sea aprobado en bloque; y (vi) la implementación de un Sistema de Gestión de Proyectos que permita el registro y la generación de los informes requeridos por el Banco.

IV. ASPECTOS PARA LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO

- 4.1 Las condiciones especiales fiduciarias para el primer desembolso, son:
 - 1. Creación de la Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) por Decreto Municipal y que de los cargos de sus integrantes por Ley Municipal.

2. La presentación de los términos de referencia para la implementación de un Sistema de Gestión de Proyectos que contemple, entre sus funcionalidades, el registro y la generación de los informes requeridos por el Banco.
3. La presentación del Reglamento Operativo (RO) en los términos aprobados por el Banco.
4. La contratación de empresa para el diseño de los proyectos ejecutivos de las obras del Componente 1.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 **Ejecución de las adquisiciones.** Las adquisiciones serán ejecutadas por la UGP, con apoyo de la Comisión de Licitaciones de la SMED. Para las adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría se utilizarán las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiados por el BID GN 2349-9. Para la selección y contratación de consultores se utilizarán las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el BID GN 2350-9. La revisión de los procesos de adquisiciones por parte del Banco será realizada de acuerdo a lo establecido en el PA.
- 5.2 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría.** Los contratos de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría¹ generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando documentos de licitación nacional acordados con el Banco (o satisfactorios al Banco si no han sido acordados a la fecha). Para las compras de bienes o servicios comunes el Banco aceptará el uso de los sistemas de pregão electrónico ComprasNet y Licitacoes-e del Banco do Brasil hasta el monto de LPI.
- 5.3 **Selección y contratación de consultores.** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando el documento de Solicitud Estándar de Propuestas (SDP) emitido por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial.
- 5.4 **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco reconocerá gastos elegibles con cargo al financiamiento y al aporte local, efectuados durante los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo pero posteriores al 30 de abril de 2015 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto). En el caso de aquellos con cargo al financiamiento, dichos gastos serán hasta por la suma de US\$1,4 millones (1,7% del valor del préstamo) y estarán vinculados a obras de construcción de escuelas y la contratación de servicios de consultoría de diseño de proyectos ejecutivos de obras y de apoyo a programas educativos y a la UGP. Los gastos relacionados a aporte local, serán hasta por la suma de US\$3,2 millones (3,9% del valor de la contrapartida) y estarán vinculados a obras de construcción de escuelas y de conectividad de las mismas, servicios de consultoría y personal. En ambos casos, se realizarán de conformidad con las políticas de contratación y adquisiciones del Banco o procedimientos sustancialmente análogos a ellas, de acuerdo a la OP-507.
- 5.5 **Contratación directa.** Se prevé contratar directamente a: (i) la Compañía de Procesamiento de Datos del MPA (PROCEMPA) para las actividades del

¹ De acuerdo a las Políticas de Adquisiciones del BID, los servicios diferentes de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

Componente 2 vinculadas al sistema de gestión escolar y a la adaptación y mantenimiento del Sistema de Gestión de Proyectos ya que constituyen una continuación natural de servicios realizados anteriormente, los mismos que fueron realizados en su calidad de órgano ejecutor de la política de informática de MPA (GN-2350-9, 3.10, a y d)². El monto aproximado de esa contratación es de USD 1,5M. Como condición para la contratación, PROCempa deberá demostrar su capacidad de entrega de los productos especificados en los plazos estipulados por la SMED y la compatibilidad de sus costos con las prácticas de mercado; y (ii) a la Fundación Carlos Chagas por un monto aproximado de USD 0.3M para aplicar la línea de base y levantamiento de información de las escalas de observación de educación infantil. Su participación es esencial debido al valor excepcional de su experiencia previa (GN-2350-9, 3.10, d) ya que participó de la adaptación de tales escalas a la realidad brasilera, en una muestra de escuelas de seis capitales brasileras y de un Municipio de Rio de Janeiro³.

- 5.6 **Umbrales de procesos de adquisiciones.** El umbral que determina el uso de la LPI será puesto a disposición del prestatario o, en su caso, del organismo ejecutor, en la página www.iadb.org/procurement. Por debajo de dicho umbral, el método de selección se determinará de acuerdo con la complejidad y características de la adquisición o contratación, lo cual deberá reflejarse en el PA.
- 5.7 **Gastos recurrentes.** No están previstos. Si se identificasen durante la ejecución, serán revisados y aceptados siempre que no vulneren los principios fundamentales de economía, eficiencia, competencia y transparencia. Los costos de operación no incluyen salarios de funcionarios en ejercicio público.
- 5.8 **Preferencia nacional.** No se aplicarán márgenes de preferencia nacional.
- 5.9 **PA Inicial.** Se anexa propuesta a la fecha. La versión que se acuerde podrá ser actualizada durante la ejecución del proyecto, conforme a las circunstancias (ver enlace [PA](#)). Considerando el volumen de obras a ser realizadas, se coordinará con el ejecutor para realizar las agrupaciones adecuadas a fin de hacer lotes atractivos que generen interés y competencia.
- 5.10 **Supervisión de Adquisiciones.** Todas las LPI, CD y selecciones de consultorías cuyo monto estimado superen USD 1 millón serán revisadas bajo la modalidad *ex-ante*. A partir de las revisiones anuales de auditoría, el Banco podrá modificar la forma de revisión indicada en el PA.
- 5.11 **Registros y archivos.** Los archivos deberán estar ubicados en la SMED y bajo las condiciones de seguridad correspondientes.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y presupuesto

- 6.1 La SMED, a través de la UGP, será responsable de la planificación para la ejecución de las actividades según lo previsto en el plan de ejecución del Programa (PEP), en los presupuestos y en el plan operativo anual (POA), deberá coordinar directamente con La Secretaria de Planificación encargada de las actividades de Planificación del

² La Ley No 4267/1977 determina que PROCempa es la encargada de desarrollar y personalizar todos los sistemas del municipio, ofrecer mantenimiento correctivo y evolutivo, prestar apoyo técnico y realizar capacitaciones a los usuarios.

³ Ver ATN/OC-11259-BR, ATN/JF-12669-BR, 3079/OC-BR, 3397/OC-BR.

Municipio. El presupuesto destinado a las actividades del Programa será aprobado mediante la ley de presupuesto municipal. La Secretaria utiliza los instrumentos de planificación tales como el PPA (Plano plurianual), la LOA (Ley de Presupuesto Anual). El presupuesto destinado a las actividades del Programa forma parte de la LOA.

- 6.2 El equipo de la UGP garantizará que los recursos para el programa, aporte BID y Local, están presupuestados anualmente y asegurados para la ejecución de acuerdo con la Programación Operativa. Los recursos del proyecto serán empleados en la ejecución del presupuesto de la entidad. La Ley Presupuestal anual deberá contemplar los fondos necesarios para la ejecución para el crédito externo y la contrapartida local.

B. Contabilidad y sistema de información

- 6.3 En el MPA las Entidades Públicas utilizan los Sistemas de gastos presupuestarios (SDO), gestión presupuestal (GOR) y contable (CTB), para las actividades financieras de presupuesto, tesorería, y contabilidad. Estos sistemas son administrados por la Secretaria Municipal de Finanzas a través del apoyo técnico de la empresa PROCEMPA, empresa pública que centraliza todas las actividades de sistemas/tecnología del MPA.
- 6.4 En lo relacionado a la operación de crédito, toda la información presupuestal, contable y financiera estará registrada en los sistemas Municipales. Estos sistemas actualmente no permiten de una manera automática la emisión de reportes de proyecto en dólares, por categorías de inversión, y fuente de financiamiento como son los requerimientos del BID. Por lo anterior, en un plazo máximo de 6 (seis) meses a partir de la firma del Contrato de préstamo, la SMED deberá demostrar evidencia de la implantación de un sistema que permita de forma automática la emisión de los informes financieros del Programa.

C. Desembolsos y flujo de recursos

- 6.5 El Programa utilizará el sistema de tesorería del MPA. Los gastos estarán sujetos al proceso de ejecución presupuestaria y financiera, y estarán debidamente registrados en los sistemas Municipales.
- 6.6 Los recursos BID serán administrados a través de una cuenta exclusiva que permita identificar de manera independiente los recursos del financiamiento. Los desembolsos se efectuarán en dólares americanos, bajo la modalidad de anticipos de fondos. El BID realizará los desembolsos con base en una proyección de 180 días presentada por el ejecutor, para futuros adelantos, será necesaria la rendición de cuentas de por lo menos el 80% de los recursos anteriormente anticipados.
- 6.7 Los gastos considerados no elegibles por el Banco deberán reintegrarse con recursos del aporte local o con otros recursos a criterio del Banco, según la naturaleza de la no elegibilidad.

D. Control interno y auditoría interna

- 6.8 Para las actividades de control interno, la MPA cuenta con una Controladoria Geral, la cual está ligada a la Secretaria de Finanzas del Municipio y está compuesta por núcleos que trabajan en cada una de las Entidades Municipales. Se encargan de realizar un trabajo de control previo, mediante la revisión de los procedimientos de pagos de la entidad y de las revisiones de auditoría de los procesos internos y las actividades de seguimiento del cumplimiento a las recomendaciones de control de la entidad.

E. Control externo e informes

- 6.9 Los estados financieros, y la elegibilidad de los gastos del programa, serán auditados cada año por el Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande del Sur TCE-RS entidad elegible para auditar los proyectos del Banco y que realiza la auditoría de todos los proyectos que el Banco tiene en el Estado o por una firma auditora aceptable para el Banco.
- 6.10 De acuerdo a lo establecido en el Documento OP-273-6, Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID, el TCE-RS o una firma auditora aceptable para el Banco deberá presentar un informe sobre la elegibilidad de los gastos del programa, y realizará visitas de inspección física *in-situ*, en forma adicional a las actuaciones y revisiones del Banco. Los estados financieros auditados del programa serán enviados al BID a más tardar 120 días después del cierre de cada ejercicio económico del organismo ejecutor de conformidad con procedimientos y términos de referencia previamente acordados con el BID.

F. Plan de supervisión

- 6.11 El plan de supervisión podrá ser modificado durante la ejecución del proyecto, conforme a la evolución en los niveles de riesgo o por necesidades de control adicionales determinadas por el Banco.

Actividad de supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza- alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Ejecutor
Adquisiciones	Revisión procesos de adquisición y contratación de obras y consultorías	Los indicados en el PA	Esp. sectorial y adquisiciones	UGP
	Revisión procesos arriba límites para LPI y contratación directa	Todo el período de ejecución	Esp. sectorial y adquisiciones	UGP
	Visita de supervisión	Anual	Esp. Sectorial y Equipo Fiduciaria	
Financiera-	Revisión <i>ex-post</i> de desembolsos y adquisiciones.	Anual	Equipo fiduciario	UGP – TCE-RS
	Auditoría anual	Anual	Equipo fiduciario	UGP- TCE-RS
	Revisión solicitudes de desembolsos	Periódica	Equipo fiduciario	
	Visita de Supervisión	Anual	Esp. sectorial y equipo fiduciario	

G. Mecanismo de ejecución

- 6.12 El organismo ejecutor del programa será la MPA, a través de la SMED, donde se creará la Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) que dependerá directamente del Secretario y que será el interlocutor oficial del programa, tanto con el Banco como con otras organizaciones públicas y privadas. La UGP será liderada por un Coordinador General y contará con servidores públicos y podrá contar con consultores contratados por tiempo determinado. Su estructura mínima incluye, además del Coordinador General, un responsable para cada Componente del Proyecto, uno por las cuestiones financieras/contables, otro por las adquisiciones y un asesor jurídico. La UGP tendrá total responsabilidad sobre la administración general, supervisión y evaluación del programa.
- 6.13 Otras secretarías y entidades involucradas, en conformidad con sus atribuciones legales, brindarán apoyo técnico a la SMED para garantizar la ejecución del Proyecto.

Serán nominados puntos focales, con cada área involucrada, para apoyar en la ejecución de las actividades del Proyecto.

- 6.14 La administración financiera estará bajo la responsabilidad de la Asesoría de Planificación, que depende del Secretario de Educación, apoyados por la UGP. Se utilizará el sistema de tesorería del MPA y los sistemas mencionados anteriormente (§6.3), los cuales se complementarán con un Sistema de Gestión de Proyectos que permita el registro y la generación de los informes requeridos por el Banco. El RO, en preparación, detallará el mecanismo de ejecución del programa, las funciones de la UGP y de las demás áreas internas de la SMED, identificando las medidas de fortalecimiento institucional y la necesidad de expansión de sus equipos para asegurar la buena ejecución del proyecto.