



Apoyo Sectorial para una Educación de Calidad en Ecuador (EC-L1155 / 3726/OC-EC)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original:

Julien Hautier (EDU/CEC), Jefe de Equipo; Mariana Alfonso, Jesús Duarte y Livia Mueller (SCL/EDU); Yyannú Cruz Aguayo (SCL/SCL); Alba Villafuerte (CAN/CEC); Marcela Hidrovo y Gumersindo Velázquez (FMP/CEC); y Javier Jiménez (LEG(SGO)).

Equipo PCR:

Luana Castro Souza Marotta (SCL/EDU), Jefa de Equipo; Maria Soledad Bos (SCL/EDU); Juan Carlos Dugand (FMP/CEC), Karina Calahorrano (CAN/CEC), Giulia Zane (SPD/SVD) y Marcelo Drouet (consultor).

Índice

Links Electrónicos	2
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	3
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	6
II.1 Relevancia	6
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	6
b. Alineación estratégica	7
c. Relevancia del diseño	7
II.2 Eficacia	12
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	12
b. Resultados logrados	13
c. Análisis contrafactual	17
d. Resultados imprevistos	19
II.3 Eficiencia.....	20
II.4 Sostenibilidad.....	27
a. Aspectos generales de sostenibilidad	27
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	28
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	28
III.1 Desempeño del Banco	28
III.2 Desempeño del Prestatario	28
IV. Hallazgos y recomendaciones	29
IV.1 Dimensión Técnico Sectorial.....	29
IV.2 Dimensiones Organizativa y Administrativa.....	30

Links Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\)](#)
3. [Lista de verificación PCR](#)

Acrónimos y abreviaturas

UIS	Actualización de la Estrategia Institucional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EBJA	Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos
EBP	Estrategia del Banco con el País
EGB	Educación General Básica
EDG	Equipo de Gestión
INEVAL	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDUC	Ministerio de Educación
MR	Matriz de Resultados
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PMR	Project Monitoring Report
POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
RO	Reglamento Operativo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIPROFE	Sistema Integral de Desarrollo Profesional
UNA-EP	Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

✓EC-L1155 SECTOR SUPPORT FOR QUALITY EDUCATION IN ECUADOR

Country Beneficiary Ecuador	Loan Instrument Investment Loan	Borrower EC-EC - REPUBLICA DE ECUADOR	Loan(s) 3726/OC-EC	Sector Education	Sub-Sector Educational Assessment
Date of Board Approval Sep 01, 2016	Date of Eligibility for First Disbursement Nov 14, 2016	Date of Closure (CO) Dec 16, 2020	Loan Amount - Original 160,000,000.00	Loan Amount - Current 159,513,936.72	Pari Passu
Total Project Cost 150,000,000.00	Months In Execution from Approval 51	Months In Execution from First Disbursement 0	Original Date of Final Disbursement Oct 31, 2019	Actual Date of Final Disbursement Oct 31, 2019	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 159,513,936.72	Total Percentage of Disbursement 100%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	Apr 20, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Satisfactory	57%
2	Apr 17, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	90%
3	May 02, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	96%
4	Apr 27, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	100%

^ Bank Staff



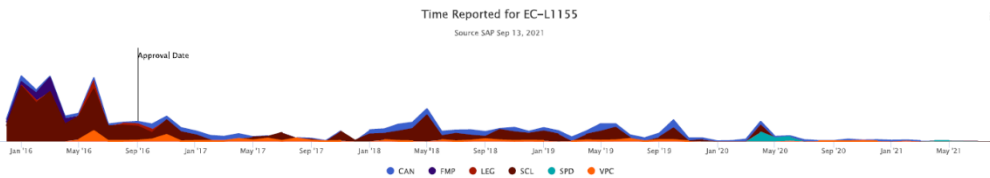
Positions	At PCR Dec 16, 2020	At Approval Sep 01, 2016
Vice-President VPS	Lopez, Benigno	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Martinez, Richard	Rosa,Alexandre Meira
Country Manager	Bermudez,Tomas (CAN/CAN)	Alvarez,Carola (CAN/CAN)
Sector Manager	Cabrol,Marcelo E. (SCL/SCL)	Salazar Sanchez,Hector (SCL/SCL)
Division Chief	Rieble-Aubourg, Sabine (SCL/E	Vegas,Emiliana (SCL/EDU)
Country Rep	Quevedo,Fernando (CAN/CEC)	Doyle,Morgan (CAN/CEC)
Project Team Leader	Bos,Maria Soledad (SCL/EDU)	Duarte,Jesus (SCL/EDU)
PCR Team Leader	Castro de Souza Marotta, Luan	Olsen, Anne Sofie (SCL/EDU)

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	55.3	312,162.91
Supervision	55.2	359,524.56
Total	110.5	671,687.47

^ Time



I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Informe de Terminación de Proyecto (PCR por sus siglas en inglés) para el Programa de “Apoyo Sectorial para una Educación de Calidad en Ecuador” (EC-L1155, 3726/OC-EC). La necesidad de apoyar al fortalecimiento de la cobertura y calidad de la educación en el Ecuador surgió por los diferentes problemas macroeconómicos que enfrentó el país, pues efectos coyunturales como la caída del precio del petróleo y desastres naturales que tuvieron suceso en el año 2016, mermaron la capacidad de inversión pública del Estado, efectuando recortes del gasto público a diferentes sectores, incluido el sector educativo entre ellos. Estos eventos coyunturales se presentaron como un riesgo frente a los avances en materia educativa que había presentado el Ecuador en el periodo 2007 – 2015; por lo que surgió la necesidad del Gobierno para diseñar un Programa para mitigar los posibles riesgos que se retraigan los resultados educativos, y de esta manera, garantizar la continuidad de las intervenciones prioritarias en el sector educativo.

En este sentido, se estableció como objetivo general de la intervención el contribuir a consolidar las mejoras obtenidas por el país en cobertura y calidad educativa. Específicamente, esta operación contribuiría a financiar intervenciones claves para asegurar acceso a educación de calidad en el país. Para lograr el objetivo general, se definieron dos objetivos específicos para la operación: (i) Mejorar la calidad educativa; y (ii) Mejorar la cobertura educativa.

La inclusión de dichos objetivos específicos se fundamentó en el hecho de que existía evidencia teórica y empírica que demuestra la efectividad de acciones que relacionaban la ampliación de la oferta de ciclos escolares y la provisión de alimentación escolar con mejoras en la permanencia y conclusión de los estudiantes de los ciclos de educación general básica (primaria) y bachillerato (secundaria). Asimismo, la evidencia teórica y empírica demuestra que, contar con un sistema nacional de medición de la calidad educativa, es de suma importancia para retroalimentar las acciones y estrategias implementadas en el ámbito educativo y reorientarlas para la obtención de mejores resultados en calidad de la educación.

Entre las principales acciones incluidas en la operación para alcanzar el objetivo específico 1 (mejora de la calidad educativa) se incluyó el financiamiento de ciertos programas orientados a la ampliación de oferta educativa extraordinaria del Ministerio de Educación (MINEDUC), mediante el apoyo a la ejecución de cursos de conclusión del ciclo básico (básica acelerada) y del bachillerato (bachillerato intensivo). Estos programas educativos apoyados por la operación tuvieron resultados favorables en su ejecución, que se reflejó en un incremento en el total de estudiantes (con rezagos educativos) que pudieron culminar los ciclos educativos de básica y bachillerato, mejorando las tasas de graduación de los ciclos educativos antes mencionados, como aporte al sistema de educación. En relación con este objetivo específico también se planteó actividades relacionadas con dar continuidad al proceso de fortalecimiento del sistema nacional de medición de la calidad educativa, financiando actividades que permitieron al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) evaluar la calidad del sistema de educación, mediante la identificación del desempeño de estudiantes y docentes, a través de la aplicación de evaluaciones estandarizadas durante el período de ejecución de la operación. Se lograron resultados positivos en la aplicación de las evaluaciones alcanzando, de manera superlativa, lo planificado por la operación.

En lo que respecta al objetivo específico 2 (mejora de la cobertura educativa) se propuso efectuar acciones que permitan entregar raciones alimenticias a estudiantes de educación inicial y básica.

En este contexto, se obtuvo resultados positivos frente al total de estudiantes beneficiarios de la entrega de estas raciones alimenticias.

Los resultados positivos evidenciados durante la ejecución del Programa se dieron por la eficiente planificación de la operación, obteniendo valores mayores a los establecidos en su inicio, con una ejecución oportuna de los recursos asignados por el Banco para el apoyo al sector educativo. Asimismo, el desempeño del Banco y del Prestatario han sido favorables frente al cumplimiento de las actividades encomendadas para el cumplimiento de los resultados y objetivos de la operación.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

II.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El análisis efectuado para el desarrollo del PCR del Programa de “Apoyo Sectorial para una Educación de Calidad en Ecuador” confirmó que la operación se encontraba completamente alineada con los objetivos de desarrollo del Ecuador y con las políticas públicas definidas para el alcance de estos objetivos, tanto en la aprobación como durante su ejecución. Adicionalmente, el proyecto se enmarcaba íntegramente en la ejecución de acciones que se encontraban consolidadas en las disposiciones constitucionales y leyes del Ecuador que regían el funcionamiento del sistema educativo nacional, y siguen siendo válidas hasta la fecha. Por último, el trabajo técnico liderado por el Banco en el diseño del Programa permitió identificar con claridad las áreas de oportunidad de las necesidades del país en el ámbito educativo y, en consecuencia, las acciones para atenderlas.

El objetivo general del proyecto y sus objetivos específicos se orientaron al cumplimiento de las políticas de desarrollo planteadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de Ecuador. Concretamente, el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador (2013-2017) especifica como el Objetivo No. 2: *“Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social, en la diversidad”*; Política 2.2: *“Garantizar la igualdad real en el acceso a servicios de salud y educación de calidad a personas y grupos que requieren especial consideración, por la persistencia de desigualdades, exclusión y discriminación”*; también especifica el Objetivo No. 4: *“Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”*; Política 4.2: *“Promover la culminación de estudios en todos los niveles educativos”*. Estos objetivos se apoyan en la operación, bajo el cumplimiento de los objetivos específicos *“Mejorar la conclusión de ciclos escolares y de la calidad educativa”*; y *“Garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y mejorar su estado nutricional y predisposición al aprendizaje mediante un programa de alimentación escolar”*.

Con la finalidad de dar continuidad al cumplimiento de los grandes objetivos de desarrollo, el país actualizó su Plan Nacional de Desarrollo Nacional (2017–2021); por lo que los objetivos específicos de desarrollo 1 y 2 de la operación apoyan al cumplimiento de su Objetivo No. 1: *“Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas”*, Política 1.2: *“Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad, para todas las personas a lo largo del ciclo de vida”*; y Política 1.6: *“Garantizar el derecho a la salud, la educación y al cuidado integral durante el ciclo de vida, bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural”*. En estricto sentido, el aporte de la operación se materializa en la consecución de la meta relacionada con el incremento de alumnos con educación básica completa y bachillerato completo, correspondiente al Objetivo No. 1.

El objetivo específico 1 también apoya al cumplimiento de las disposiciones de evaluación del sistema nacional de educación, establecidas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y en la Constitución de la República del Ecuador; con las cuales se determina el cumplimiento de metas relacionadas con la calidad educativa, establecidas por el Ministerio de Educación (MINEDUC).

El Contrato de Préstamo aprobado por el BID aportó con el desarrollo de acciones y estrategias enfocadas al cumplimiento de los objetivos establecidos por SENPLADES.

b. Alineación estratégica

A través de la revisión del proceso de aprobación del crédito y del análisis efectuado para el desarrollo del presente PCR, se ha verificado que la operación estuvo completamente alineada con la Estrategia del Banco con el País para el periodo 2012 al 2017 (EBP, GN-2680), la cual incorporaba como uno de sus objetivos el contribuir al desarrollo del capital humano del país para garantizar mayores oportunidades de generación de ingresos y estimular la productividad total de los factores. En particular, la EBP señalaba que el Banco promovería intervenciones orientadas a combatir la desnutrición en los niños más pobres e incorporar más alumnos al sistema educativo, especialmente en el bachillerato. La operación estuvo alineada también con la Estrategia del Banco con el País para el periodo 2018 a 2021 (CP-3549) que, en uno de los objetivos, se propone ampliar los avances sociales de la última década.

Adicionalmente, la operación estaba incluida en el Informe sobre el Programa Operativo de 2016 (GN-2849) y resultaba consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008), y estaba alineada de manera directa con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad por medio de su contribución a sostener el progreso que el país logró en el acceso de la población vulnerable a una mejor oferta educativa. También estaba alineada con la estrategia para la Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad Social (GN-2588--4) y fue consistente con el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-3) en 4 de sus 5 dimensiones. Adicionalmente, el Programa contribuiría al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-4) mediante el indicador de estudiantes beneficiados por proyectos de educación.

c. Relevancia del diseño

Al inicio de la operación, la lógica vertical sobre la cual se basó el diseño del proyecto era directa en su relación con los resultados esperados. Esta lógica vertical no tuvo cambios profundos durante la ejecución de la operación siendo que, al cierre del proyecto, los supuestos establecidos en la lógica vertical planteada en su diseño siguieron siendo directos, relevantes y consistentes con los resultados que finalmente fueron alcanzados (Ver Figura 1). El objetivo general de la operación se encontraba enmarcado en contribuir a los esfuerzos del país para dar continuidad a las reformas y políticas de mejora de cobertura y calidad educativa, mediante la implementación de intervenciones clave para asegurar acceso a educación de calidad en el país. Según la estructura de la lógica vertical del Programa, para dar cumplimiento al objetivo general, se plantearon 2 objetivos específicos.¹ A continuación, se profundiza sobre los contenidos

¹ En el POD original del Programa no se diferenciaron objetivos generales y específicos de forma explícita. Sin embargo, en el diseño claramente se definieron tres componentes que contribuirían a las dos áreas definidas por el objetivo.

definidos para cada uno de los objetivos específicos y la estructura de los resultados esperados del programa.

- i) **Objetivo específico 1: Mejorar la calidad educativa.** El **componente 1** del Programa planteaba ampliar la oferta extraordinaria para que niños y jóvenes vulnerables pudieran culminar la educación formal en los ciclos de educación general básica (educación primaria) y bachillerato (secundaria). En consecuencia, la operación financió parte de la ejecución del **“Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA)”** del MINEDUC, dando lugar a la apertura de varios programas para promover aprendizajes que permitieran la conclusión de la educación básica (**PC1.1** Programas ofertados de ciclo básico acelerado) y bachillerato (**PC1.2** Programas ofertados de bachillerato intensivo), que permitan aumentar las oportunidades para que estudiantes con rezago escolar puedan beneficiarse de los programas de básica acelerada y bachillerato intensivo financiados por la intervención, y así apoyar el aprendizaje, reflejándose en mejores tasas de graduación para estos niveles. Al momento de aprobación, la evidencia mostraba que programas de aceleración tienen un efecto positivo en el aprendizaje y permanencia escolar de los estudiantes con sobreedad y rezago educativo (Banerjee et al. 2007, Houtveen and van de Grift, 2012; Duflo and Kiessel, 2014). Estos programas se ofrecen de manera gratuita a la población beneficiaria preliminarmente definida, estructurándose varias alternativas en la oferta de estos programas como, por ejemplo: jornadas vespertinas y nocturnas, jornadas semi-presenciales o jornadas a distancia. Además, la operación buscó apoyar la implementación de los procesos de capacitación de docentes y mentores bajo la ejecución del **Proyecto “Sistema Integral de Desarrollo Profesional (SIPROFE)”** del MINEDUC. Sin embargo, este proyecto atravesó por varios inconvenientes administrativos que limitaron su gestión y, por tanto, no se logró la ejecución de los recursos previsto a en la operación. Pese a esto, el MINEDUC realizó esfuerzos por promover procesos de formación y capacitación docente durante los años del programa. Entre 2016 y 2019, MINEDUC capacitó aproximadamente 410 mil docentes, financió 5,757 maestrías, y entrenó 1,450 mentores. Los indicadores incluidos en la Matriz de Resultados (MR) (Ver Tabla 1) para medir el logro de este objetivo específico son: Estudiantes beneficiados por programas de ciclo básico acelerado (R.1.1) y por programas de finalización de bachillerato (R.1.2), directamente vinculados a los productos PC1.1 y PC1.2. En función de las ofertas educativas para el apoyo a la culminación de los ciclos de educación básica y bachillerato, como parte de la operación, se identifica también los siguientes indicadores: Tasa de graduación de los estudiantes del ciclo de educación general básica (R.1.3) y de bachillerato (R.1.4).

Para contribuir al mismo objetivo específico de mejorar la calidad educativa, el componente 3 aportó específicamente al INEVAL en el financiamiento de la aplicación de las evaluaciones de aprendizajes y desempeño, dirigidas a estudiantes y docentes respectivamente. La teoría del cambio que sustenta este objetivo específico surge de la necesidad de contar con información sobre el nivel de educación de los estudiantes mediante el ejercicio de la evaluación para medir la calidad educativa. La evaluación educativa permite conocer los niveles de desempeño del sistema educativo con la finalidad de generar información que permita tener una retroalimentación sobre los resultados de la implementación de las diferentes estrategias de política educativa aplicadas en un sistema de educación en específico. A partir de la evaluación de la calidad educativa se puede mantener o replantear las políticas educativas que se han ejecutado, buscando fortalecer los sistemas de educación mediante acciones que busquen mejorar los resultados del desempeño de estudiantes y docentes (Froemel, 2006). Dada la importancia de identificar el avance en los aprendizajes escolares, el Gobierno del Ecuador, a través del INEVAL, ha

planteado las acciones necesarias para aplicar un conjunto de evaluaciones de aprendizaje dirigidas a estudiantes, y evaluaciones de desempeño dirigidas a docentes, y así, a partir de los resultados obtenidos, buscar alternativas para reorientar la política educativa en el Ecuador con la finalidad de incrementar los resultados de rendimiento educativo (logros de aprendizaje).

- ii) **Objetivo específico 2: Mejorar la cobertura.** El **componente 2** apoyó al Programa de Alimentación Escolar (PAE), específicamente en el financiamiento de la entrega de raciones alimenticias a estudiantes de educación inicial y educación general básica, como medida de soporte a la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y con proyección a mejorar su predisposición al aprendizaje, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento de las políticas de cobertura implementadas en el Ecuador. La teoría del cambio para respaldar este objetivo específico se basa en los beneficios potenciales de los programas de alimentación escolar presentados por el International Food Policy Research Institute (2008). El programa buscaba garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar a través de las mejoras en su estado nutricional y predisposición al aprendizaje. En este contexto, la evidencia demuestra que los programas de alimentación escolar incrementan la participación escolar de los estudiantes, lo cual incrementa la probabilidad de aumentar las tasas de matriculación y asistencia (Ahmed, A. 2004; Kazianga, H. 2009). Adicionalmente, se ha demostrado que los programas de alimentación escolar pueden mejorar el logro del aprendizaje, la promoción escolar y reducir el abandono. En la MR, para medir el logro de este objetivo específico, se plantean los siguientes indicadores de resultado: R.2.1 y R.2.2- Estudiantes de educación inicial y básica beneficiados por alimentación escolar (Ver Tabla 1). Estos dos indicadores de resultado corresponden al producto PC.2.1-Raciones alimenticias entregadas en las escuelas, pues a través de la entrega de estas raciones alimenticias se reporta el total de estudiantes beneficiarios de alimentación escolar. Es necesario indicar que los recursos de la operación fueron ejecutados por la Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA-EP) para dar cumplimiento a la actividad relacionada con la entrega de raciones alimenticias, por esto se redefinió la línea de base con un dato de '0' beneficiarios, en vista que la operación no financió anteriormente esta actividad, sino que su contribución inició en el año 2016.

Tabla 1. Matriz de Resultados

Indicadores de Resultado	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Objetivo específico de Desarrollo 1: Mejorar la calidad educativa										
R.1.1 Estudiantes beneficiados por programas de ciclo básico acelerado	Estudiantes	4.439	171.939	Estudiantes	4.439	171.939	Estudiantes	4.439	209.214	
R.1.1 a	Mujeres	2.220	85.970	Mujeres	2.220	83.750	Mujeres	2.220	104.609	
R.1.1 b	Hombres	2.219	85.969	Hombres	2.219	83.750	Hombres	2.219	105.605	
R.1.2 Estudiantes beneficiados por programas de finalización de bachillerato	Estudiantes	186	84.436	Estudiantes	186	84.436	Estudiantes	186	150.806	
R.1.2 a	Mujeres	93	42.218	Mujeres	93	42.125	Mujeres	93	75.404	
R.1.2 b	Hombres	93	42.218	Hombres	93	42.125	Hombres	93	75.402	
R.1.3 Tasa de graduación de los estudiantes del ciclo de educación general básica ²³	%	88%	90%	%	88%	90%	%	88%	92,8%	Reporte correspondiente al año lectivo 2018 - 2019
R.1.4 Tasa de graduación de los estudiantes graduados de Bachillerato ⁴	%	86,4%	88%	%	86,4%	88%	%	86.4%	93,7%	Reporte correspondiente al año lectivo 2018 – 2019 (dato preliminar)

² Se reporta sobre el indicador del sistema educativo nacional público dado que en la Matriz de Resultados no se precisa si el indicador que se debe reportar corresponde al programa de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA) o al indicador global.

³ Hay un error en el título del indicador en la Matriz de Resultados, siendo que la línea de base se refiere a la “Tasa de graduación de los estudiantes del ciclo de educación general básica” y no a la “Tasa de graduación de los estudiantes del ciclo de educación general básica *acelerada*”.

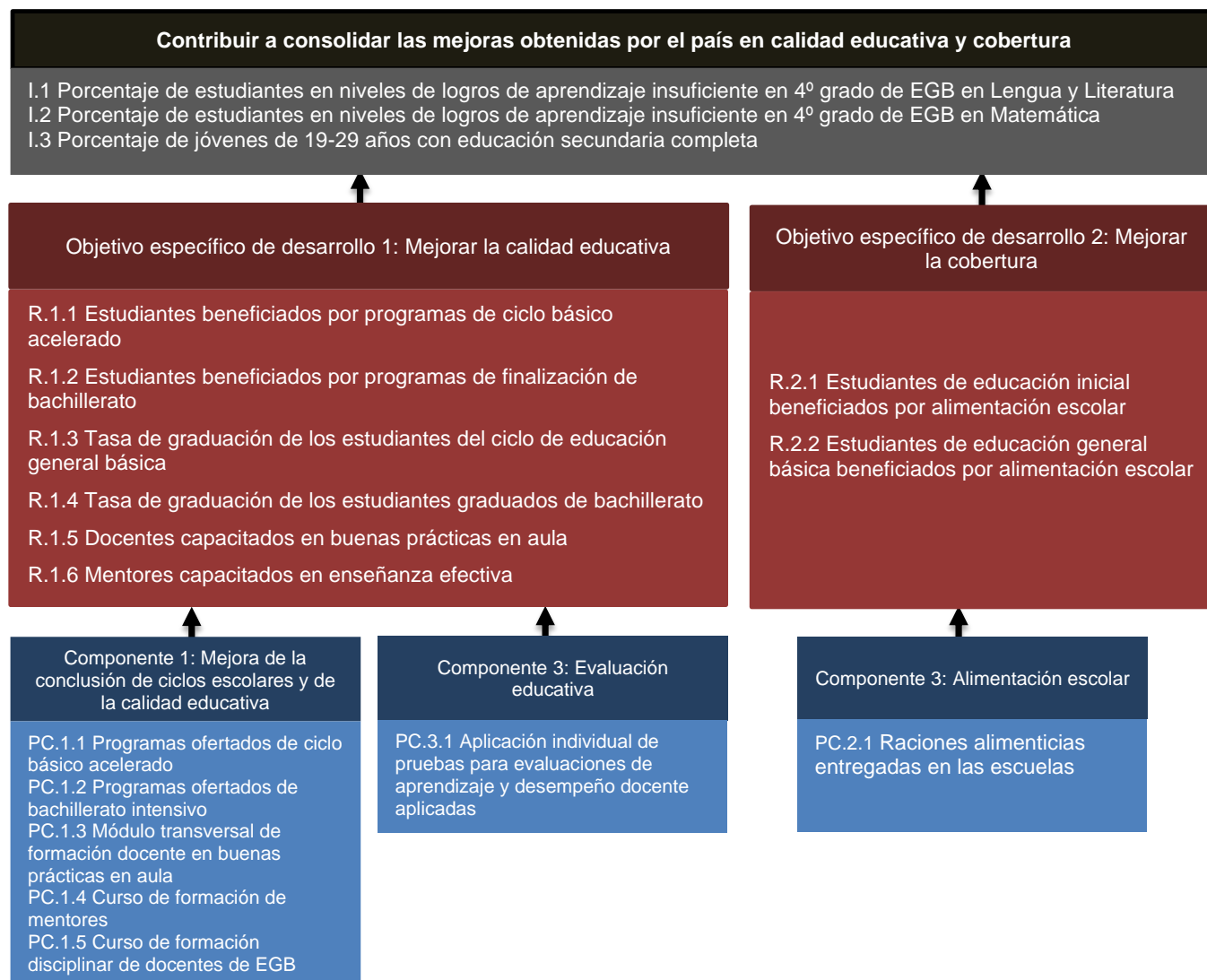
⁴ Se reporta sobre el indicador del sistema educativo nacional público dado que en la Matriz de Resultados no se precisa si el indicador que se debe reportar corresponde al programa de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA) o al indicador global.

R.1.5 Docentes capacitados en buenas prácticas en aula	Personas	0	1030	Personas	0	666	Personas	0	0	No se evidencia ejecución del proyecto SIPROFE con los recursos del Préstamo EC-L1155, por lo cual este indicador se reporta en 0
R.1.6 Mentores capacitados en enseñanza efectiva	Personas	0	200	Personas	0	151	Personas	0	0	No se evidencia ejecución del proyecto SIPROFE con los recursos del Préstamo EC-L1155, por lo cual este indicador se reporta en 0
Objetivo específico de Desarrollo 2: Mejorar la cobertura										
R.2.1 Estudiantes de educación inicial beneficiados por alimentación escolar ⁵	Estudiantes	194.385	218.990	Estudiantes	0	369.758	Estudiantes	0	291.294	Se consideran beneficiarios a aquellos estudiantes de educación inicial que reciban las raciones en el año t y que se reinscriban en el año t+1. La meta se definió como el máximo de beneficiarios en un año.
R.2.1 a	Niñas	97.193	109.495	Niñas	0	323.871	Niñas	0	145.647	
R.2.1 b	Niños	97.192	109.495	Niños	0	337.091	Niños	0	145.647	
R.2.2 Estudiantes de educación general básica beneficiados por alimentación escolar ⁶	Estudiantes	2.075.452	1.255.996	Estudiantes	0	2.848.329	Estudiantes	0	2.528.984	Se consideran beneficiarios a aquellos estudiantes de educación general básica que reciban las raciones en el año t y que se reinscriban en el año t+1. La meta se definió como el máximo de beneficiarios en un año.
R.2.2 a	Niñas	1.037.726	627.998	Niñas	0	2.634.883	Niñas	0	1.264.492	
R.2.1 b	Niños	1.037.726	627.998	Niños	0	2.742.430	Niños	0	1.264.492	

⁵ Los recursos de la operación se planteaban para ser ejecutados por la Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA-EP). Se redefinió la línea de base, con un dato de 0 beneficiarios, en vista que la operación no financió anteriormente esta actividad. La MR en aprobación presenta una línea de base de 194.385 estudiantes de educación inicial, este dato no es comparable en vista que corresponde a un reporte de beneficiarios financiados con recursos fiscales propios del presupuesto del Ministerio de Educación y no de la operación.

⁶ Los recursos de la operación se planteaban para ser ejecutados por la Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA-EP). Se redefinió la línea de base, con un dato de 0 beneficiarios, en vista que la operación no financió anteriormente esta actividad. La MR en aprobación presenta una línea de base de 2.075.452 estudiantes de educación inicial, este dato no es comparable en vista que corresponde a un reporte de beneficiarios financiados con recursos fiscales propios del presupuesto del Ministerio de Educación y no de la operación.

Figura 1: Lógica Vertical



II.2 Efectividad

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

El objetivo general de la operación era “contribuir educativa los esfuerzos del país para dar continuidad a las reformas y políticas de mejora de cobertura y calidad educativa”, específicamente en intervenciones claves para asegurar el acceso a una educación de calidad en el país. Durante el ejercicio de la operación se ha evidenciado resultados positivos frente al cumplimiento del objetivo general respecto a la cobertura educativa, pues el porcentaje de jóvenes entre 19 y 29 años con educación secundaria completa ha aumentado aproximadamente 7 puntos porcentuales en 5 años, pasando de 60.80% en 2014 a 67.83% en 2019 (INEC, 2014, 2019).

Por otra parte, respecto a la calidad educativa, la operación aportó a la consolidación de un proceso de aplicación de evaluaciones dirigidas a estudiantes de educación primaria y secundaria. Gracias a este proceso evaluativo fue posible evidenciar los niveles de logro de los estudiantes de 4to año de Educación General Básica (EGB) en los dominios de Lengua y Literatura y Matemáticas. En este sentido, se verificó que el porcentaje de estudiantes de 4to de EGB con nivel “insuficiente” en Lengua y Literatura incrementó de 24.80% en 2015 a 59.05% en 2019; mientras que en matemáticas este porcentaje se incrementó de 21.60% en 2015 a 66.36% en 2019. Este incremento puede deberse al diseño y estructura de la evaluación Ser Estudiante, pues la evaluación se mantuvo ajustada a los estándares educativos reportados al 2012, cuando el sistema educativo atravesó una actualización de estándares educativos en el año 2016. Pese a esto, se ratifica la importancia de la operación frente al fortalecimiento del sistema de evaluación educativa, contando así con información relacionada al rendimiento escolar que permite direccionar con mayor precisión políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa.

Con la finalidad de lograr el objetivo general antes señalado, se identificó el cumplimiento de dos objetivos específicos:

- i) **Mejorar la calidad educativa:** Para el cumplimiento de este objetivo, se plantearon tres estrategias específicas: (i) apoyar a los jóvenes con más de 15 años, con escolaridad inconclusa y con más de tres años fuera del sistema educativo en la finalización de los ciclos de educación general básica y de bachillerato, mediante programas de educación general básica acelerada y bachillerato intensivo; (ii) apoyar a la mejora de la calidad del programa de formación docente del MINEDUC, mediante la formación de docentes en prácticas efectivas en el aula y el desarrollo de un programa de mentoría; y (iii) dar continuidad al proceso de fortalecimiento del sistema nacional de medición de la calidad educativa a través de aplicación de pruebas.
- ii) **Mejorar la cobertura:** Este objetivo específico buscaba garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y mejorar su estado nutricional y predisposición al aprendizaje mediante un programa de alimentación escolar. El objetivo se afianzó en el financiamiento de la entrega de raciones alimenticias en las escuelas públicas, fiscomisionales y municipales del Ecuador, con oferta de educación inicial y educación general básica. A través de la entrega de las raciones alimenticias, como estrategia específica, se buscó garantizar el estado nutricional de los alumnos de educación inicial y básica, su permanencia en el sistema escolar y su predisposición al aprendizaje.

b. Resultados logrados

La estrategia de ejecución definida, involucrando al MEF como ejecutor de la operación y al MINEDUC e INEVAL como subejecutores, permitió que se desarrolle efectivamente las actividades planificadas de la intervención, obteniendo una ejecución del 99% del total de recursos destinados para la operación. El MINEDUC al contar con proyectos específicos como el EBJA, SIPROFE y PAE logró efectuar una correcta ejecución de los recursos, dado el nivel técnico y composición administrativa de cada proyecto, para la ejecución de recursos y cumplimiento de objetivos planteados.

En cuanto a los indicadores de resultado, respecto al **objetivo específico 1 (OE1)** - mejorar la calidad educativa, se utilizaron 5 indicadores, 4 de ellos relacionados con las actividades de apoyo a la finalización de escolaridad inconclusa (R.1.1, R.1.2, R.1.3 y R.1.4) y dos indicadores relacionados con el apoyo a la mejora de la calidad del programa de formación docente (R.1.5 y R.1.6).

Se resaltan los siguientes resultados que sobrepasaron la meta:

- **R.1.1.** “*Estudiantes beneficiados por programas de Ciclo básico acelerado*” se logró un cumplimiento de 126% respecto a la meta promedia establecida para mujeres (**R.1.1a**) y 127% para hombres (**R.1.1b**).
- **R.1.2.** “*Estudiantes beneficiados por programas de finalización de Bachillerato*”, se logró un cumplimiento del 179% respecto a la meta establecida tanto para mujeres (**R.1.2a**) como para hombres (**R.1.2b**).

Respecto a los indicadores relacionados con la tasa de graduación de ciclo básico y bachillerato, los indicadores incluidos en la matriz de resultados al momento de la aprobación (R.1.3 y R.1.4) se referían, en sus líneas de base, al avance de la graduación para los ciclos señalados anteriormente dentro del sistema educativo. Con lo anterior, se reporta a continuación los resultados logrados respecto a los indicadores de graduación.

- **R.1.3.** “*Tasa de graduación de los estudiantes del ciclo de educación general básica*”, se logró un cumplimiento del 240% respecto a la meta establecida para el 2019.
- **R.1.4.** “*Tasa de graduación de los estudiantes graduados de Bachillerato*”, se logró un cumplimiento de 456%, respecto a la meta definida para el 2019.

Con respecto a los resultados relacionados con el del programa de formación docente del MINEDUC, se reporta un logro del 0% tanto para **R.1.5** “*Docentes capacitados en buenas prácticas en aula*”, como para **R.1.6** “*Mentores capacitados en enseñanza efectiva*”⁷. Como se ha mencionado, por cuestiones administrativas a la interna del MINEDUC, no se logró ejecutar los recursos planificados para el logro de estos indicadores con recurso de la operación. Sin embargo, es necesario mencionar que la falta de cumplimiento de estos indicadores no afecta a la calidad de la educación en vista que el Ministerio de Educación realizó esfuerzos por promover procesos de formación y capacitación docente durante los años del programa. Entre 2016 y 2019, MINEDUC capacitó aproximadamente 410 mil docentes, financió 5,757 maestrías, y entrenó 1,450 mentores.

La ejecución de las actividades para alcanzar los indicadores relacionados con el OE1 (**Componente 1 y 3**) se ha realizado de manera adecuada, siendo que los productos planificados han sido alcanzados efectivamente reflejándose resultados favorables y satisfactorios en los indicadores de resultados determinados para este objetivo específico. Mediante el alcance de los indicadores de resultados planteados para el OE1, se determina que la ejecución de los programas ofertados de educación básica acelerada y bachillerato intensivo se ha desarrollado según lo planificado, aportando así en la mejora de la conclusión de los ciclos escolares y calidad educativa, especialmente para la población vulnerable que presenta rezagos escolares.

Además, por medio de los productos relacionados con el componente 3, el programa contribuyó a las mejoras obtenidas por el país en calidad educativa pues permite contar con información oportuna frente a resultados de desempeño que retroalimentan el planteamiento de las diferentes políticas educativas implementadas por el MINEDUC, buscando estrategias que proyecten mejores resultados en la medición de la calidad educativa.

⁷ En la Matriz del Resultados del Proyecto (PMR por sus siglas en inglés) se reporta el siguiente indicador de resultados: *Docentes capacitados en buenas prácticas*. No se incluye este indicador en la Tabla 1 dado que no se lo consideró en la matriz de resultados original de la operación.

En referencia al **objetivo específico 2 (OE2)** – mejorar la cobertura garantizando la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y mejorando su estado nutricional y predisposición al aprendizaje mediante un programa de alimentación escolar— se evidenció que la operación alcanzó y superó las metas planificadas para los indicadores de resultado reportados (**R.2.1 y R.2.2**) para este objetivo específico. Dado que la alimentación se condiciona a la asistencia escolar, los indicadores de resultado dan cuenta de cómo el programa garantizó la permanencia en este grupo de beneficiarios. Estos hallazgos se confirman con mejoras en indicadores de cobertura asociados al objetivo general de contribuir a los esfuerzos del país para dar continuidad a las reformas y políticas de mejora de cobertura y calidad educativa. Entre 2014 y 2018, la tasa neta de matriculación en educación primaria ha aumentado de 96.8 hasta 96.9, y en educación secundaria de 81.9 hasta 86.1 (CIMA, ENEMDU). Es importante mencionar que la línea de base reportada para los indicadores de este objetivo específico (año 2015) en el POD fue estructurada con información de la ejecución del PAE del MINEDUC, para el total de estudiantes de inicial y educación general básica. Sin embargo, y dado que este objetivo específico se planteaba para ser ejecutado por la UNA-EP con los recursos de la operación, se redefinió la línea de base, con un dato de 0 beneficiarios para los indicadores del OE2, correspondiente al total de beneficiarios del programa de alimentación ejecutado por la UNA-EP en el año 2015.

- **R.2.1.** Para los estudiantes de educación inicial niñas (**R.2.1a**) y niños (**R.2.1b**) beneficiados por el programa de alimentación escolar se logró un cumplimiento del 133%.
- **R.2.2.** Para los estudiantes de educación general básica niñas (**R.2.2a**) y niños (**R.2.2b**) beneficiados por alimentación escolar se logró un cumplimiento del 201%.

La ejecución de las actividades para alcanzar los indicadores relacionados con el OE2 (**Componente 2**) ha sido satisfactoria a lo largo de la operación, alcanzando una ejecución más alta sobre las metas planificadas al inicio. Con el logro de los indicadores de resultado del OE2 se efectuó una entrega planificada de las raciones alimenticias para las escuelas fiscales, fiscomisionales y municipales conforme lo planificado. De esta manera, la operación apoyó a garantizar el estado nutricional de los estudiantes de educación inicial y básica, su permanencia en el sistema escolar y su predisposición al aprendizaje, siguiendo la línea de la teoría del cambio planteada en el POD. Asimismo, se identificó que el programa apoyó el financiamiento para la entrega de raciones alimenticias para estudiantes de bachillerato de las Unidades Educativas del Milenio (UEM), siendo este un indicador de resultado “imprevisto” pero favorable para el programa⁸.

⁸ Se identifica en el PMR el reporte del siguiente indicador “*Estudiantes de Bachillerato de las UEM beneficiados por alimentación Escolar*”. No se incluye este indicador en la Tabla 1 dado que no se lo consideró en la matriz de resultados original de la operación, sin embargo, se lo reporta como resultado “inesperado”.

Tabla 2. Matriz de Resultados logrados

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado ⁹	Medios de verificación
Objetivo específico de Desarrollo 1: Mejorar la calidad educativa							
R.1.1a Estudiantes beneficiados por programas de Ciclo Básico acelerado (mujeres)	Mujeres	2.220	2015	P P(a) A	83.750 83.750 104.609	126%	Informe semestral de MINEDUC.
R.1.1b Estudiantes beneficiados por programas de Ciclo Básico acelerado (hombres)	Hombres	2.219	2015	P P(a) A	83.750 83.750 105.605	127%	
R.1.2a Estudiantes beneficiados por programas de finalización de Bachillerato (mujeres)	Mujeres	93	2015	P P(a) A	42.125 42.125 75.404	179%	Informe semestral de MINEDUC.
R.1.2b Estudiantes beneficiados por programas de finalización de Bachillerato (hombres)	Hombres	93	2015	P P(a) A	42.125 42.125 75.402	179%	
R.1.3 Tasa de graduación de los estudiantes del ciclo de educación general básica	%	88	2015	P P(a) A	90% 90% 92,8%	240%	Reporte correspondiente al año lectivo 2018 - 2019
R.1.4 Tasa de graduación de los estudiantes graduados de Bachillerato	%	86,4	2015	P P(a) A	88% 88% 93,7%	456%	Reporte correspondiente al año lectivo 2018 - 2019
R.1.5 Docentes capacitados en buenas prácticas en aula	Personas	0	2015	P P(a) A	666 666 0	0%	
R.1.6 Mentores capacitados en enseñanza efectiva	Personas	0	2015	P P(a) A	151 151 0	0%	
Objetivo específico de Desarrollo 2 ¹⁰ : Mejorar la cobertura							
R.2.1a Estudiantes de educación inicial beneficiados por alimentación escolar (niñas)	Niña	0	2015	P P(a) A	109.495 109.495 145.647	133%	Informe semestral de MINEDUC.
R.2.1b Estudiantes de educación inicial beneficiados por alimentación escolar (niños)	Niños	0	2015	P P(a) A	109.495 109.495 145.647	133%	
R.2.2a Estudiantes de educación general básica beneficiados por alimentación escolar (niñas)	Niña	0	2015	P P(a) A	627.998 627.998 1.264.492	201%	Informe semestral de MINEDUC.
R.2.2b Estudiantes de educación general básica beneficiados por alimentación escolar (niños)	Niños	0	2015	P P(a) A	627.998 627.998 1.264.492	201%	

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

⁹ Aplicase la formula Ratio de Logro donde: (línea de Base (P) – logro (EOP)) / (línea de Base (P) – meta (P)).

¹⁰ Es importante mencionar que hay un error de los indicadores del objetivo 2 en “En elegibilidad + 60 días” (ver tabla 1). Los indicadores reportados en Convergencia no se suman correctamente. Por ello, se usa los indicadores reportados en aprobación para el cálculo de la meta alcanzada.

Tabla 2b. Productos

Producto		Unidad de medida		2016	2017	2018	2019	EOP 2019	Tasa de logro
Componente 1: Mejora de la conclusión de ciclos escolares y de la calidad educativa – MINEDUC									
1.1	Programas ofertados de Ciclo Básico acelerado	Programas	P	1.500	480	0	0	1.980	169%
			P(a)	1.500	537	0	0	2.735	
			A	1.443	1.292	1.789	108	4.632	
1.2	Programas ofertados de Bachillerato intensivo	Programas	P	250	340	0	0	590	247%
			P(a)	250	340	0	0	585	
			A	233	352	523	337	1.445	
1.3	Módulo transversal de formación docente en buenas prácticas en aula	Programas	P	0	0	1	0	1	0%
			P(a)	0	0	0	0	0	
			A	0	0	0	0	0	
1.4	Curso de formación de mentores	Programas	P	0	0	1	0	1	0%
			P(a)	0	0	0	0	0	
			A	0	0	0	0	0	
1.5	Curso de formación disciplinar de docentes de EGB, en áreas de Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Lengua y Literatura implementado	Curso	P	0	1	0	0	1	0%
			P(a)	0	0	0	0	0	
			A	0	0	0	0	0	
Componente 2: Alimentación escolar – UNA-EP									
2.1	Raciones alimenticias entregadas en las escuelas	Raciones alimenticias	P	93.705.000	263.869.000	0	0	357.574.000	100%
			P(a)	93.705.000	263.958.352	0	0	589.717.343	
			A	93.615.648	496.101.695	0	0	589.717.343	
Componente 3: Evaluación educativa - INEVAL									
3.1	Aplicación individual de pruebas para evaluaciones de aprendizaje y desempeño docente aplicadas	Pruebas	P	448.131	270.000	399.000	-	1.117.131	108%
			P(a)	448.131	271.130	396.500	305.000	1.875.349	
			A	436.075	477.169	657.105	457.596	2.027.945	

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

c. Análisis contrafactual

El Plan de Monitoreo y Evaluación planteaba realizar una evaluación de impacto para los procesos de capacitación de docentes y mentores que se encontraban a cargo del Proyecto SIPROFE. Sin embargo, este proyecto atravesó por varios inconvenientes administrativos que limitaron su gestión y, por tanto, no se ejecutaron los recursos a cargo de la operación para el cumplimiento de las metas originalmente planteadas con la capacitación de los profesionales de la educación del MINEDUC. Por esta razón, no fue realizada la evaluación de impacto propuesta.

Por otro lado, el resto de la operación se ejecutó a nivel nacional con la finalidad de lograr una mayor cobertura de beneficiarios, priorizando a aquellas poblaciones que reportan mayores niveles de pobreza en el país. En este sentido, se imposibilitó la opción de contar con un grupo

contrafactual para desarrollar estudios de evaluación de impacto que den cuenta de los efectos atribuibles a la operación, específicamente para sus beneficiarios.

Con el antecedente expuesto, el análisis contrafactual es planteado en función del cumplimiento de la teoría del cambio que fundamenta los objetivos específicos de la operación, así como una descripción de la revisión de literatura de programas similares que reportan resultados de impacto.

Objetivo Específico 1: Mejorar la calidad educativa:

Según la justificación del proyecto, se evidenció que existe una proporción importante de niños y jóvenes que queda con escolaridad inconclusa, especialmente aquellos que provienen de los sectores más pobres y con mayor concentración en la falta de conclusión del ciclo bachillerato (educación secundaria). En consecuencia, la operación apoyó en el incremento de la oferta educativa extraordinaria, en alineación con las estrategias y acciones aplicadas por el EBJA, dando lugar a la apertura de programas para la conclusión de la educación básica y bachillerato. Con el aporte del crédito se logró incrementar el total de estudiantes beneficiarios de los programas de **básica acelerada (R1.1)** y **bachillerato intensivo (R1.2)**, teniendo resultado superiores a los establecidos en las metas del plan de monitoreo y evaluación de la operación. Asimismo, se logró incrementar la tasa de graduados de las ofertas de educación básica general **(R1.3)** y bachillerato **(R1.4)**, a nivel del sistema nacional de educación pública, como resultado de la ejecución de programas ofertados de educación básica acelerada y bachillerato intensivo, financiados por la operación. Un análisis antes-después demuestra los siguientes resultados: la tasa de graduación del ciclo de educación básica (R1.3) aumentó en 9,3% respecto de la línea base reportada, mientras que la tasa de graduación del bachillerato (R1.4) aumentó en 7,3% respecto a la línea de base presentada (ver Tabla 2).

Según lo mencionado, programas de aceleración que ofrecen una instrucción dirigida a los estudiantes con sobreedad y rezago educativo—como los programas de ciclo básico acelerado y de bachillerato intensivo financiados por el Programa—tienen un efecto positivo no solo en el aprendizaje, sino también en la permanencia y conclusión educativa (Banerjee et al., 2007; Houtveen and van de Grift, 2012; Duflo and Kiessel, 2014). Además, la evaluación educativa apoyada por el Programa genera una mayor rendición de cuentas y seguimiento para el diseño de mejores políticas educativas, promoviendo una mejora del rendimiento de los estudiantes, especialmente aquellos que provienen de entornos desfavorecidos (Hastings and Weinstein, 2008; Andrabi et al., 2015). Otro punto a considerar en la atribución de resultados es que no hubieron otras intervenciones del gobierno, cambios de política, o factores de mercado que expliquen los resultados. Por tanto, considerando la literatura existente y los mecanismos planteados en la teoría del cambio que fundamenta la operación, se puede concluir que los resultados correspondientes al OE1 son atribuibles al programa.

Objetivo Específico 2: Mejorar la cobertura

La prevalencia de la pobreza en sectores amplios de la población históricamente ha limitado la capacidad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes para obtener mejores resultados en la calidad de sus aprendizajes educativos, así como también la constancia para mantener la continuidad de sus ciclos escolares, reflejados en bajos resultados de tasas de graduación de los niveles de básica y bachillerato, y finalmente ha sido uno de los fundamentos de la desnutrición existente en la población de 12 a 19 años de edad. Con la finalidad de contrarrestar

estos efectos, la operación se centró en la entrega de raciones alimenticias para los estudiantes de educación inicial y básica de las escuelas públicas, fiscomisionales y municipales del Ecuador, con el propósito de garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar. El financiamiento de la operación para este objetivo específico surgió como un aporte a la continuidad del PAE ejecutado por el MINEDUC en el país desde el año 1999. A través del financiamiento de la operación se alcanzó las metas establecidas para los indicadores de resultado relacionados con la entrega de raciones alimenticias a estudiantes, para los años 2017 y 2018, resultando en una ejecución exitosa. El financiamiento de la entrega de las raciones alimenticias fue el componente más importante de la operación, cuyos recursos ejecutados representaron el 74% del total del crédito. En este sentido, los productos relacionados con la entrega de raciones alimenticias se ejecutaron de manera eficiente, resultando en metas superiores a lo previsto en el diseño de la operación.

En términos generales, los programas de alimentación escolar generan impactos positivos en indicadores relacionados con la matrícula escolar y en la asistencia escolar, al otorgar incentivos adecuados para que las familias de bajos recursos tiendan a mantener a sus hijos dentro del sistema educativo (Alderman, Gilligan, y Lehrer, 2012). La predisposición de las familias a mantener a sus hijos en el sistema educativo para beneficiarse de los programas de alimentación escolar ha decantado en resultados positivos sobre la tasa de matriculación y asistencia en países en vías de desarrollo (Ahmed y Nino, 2002; Afridi, 2010; Cheung y Perrota, 2014), y en otros casos se ha llegado a identificar resultados positivos sobre el rendimiento escolar de los estudiantes (Ahmed, 2004; Vermeersch y Kremer, 2005).

Específicamente, para el Ecuador se realizó un estudio de evaluación de impacto cuasi – experimental para identificar la asociación de los efectos del programa de alimentación escolar con variables de promoción escolar y matrícula (Ponce J., y Rosales C.; 2017). El estudio demostró que el Programa tuvo un impacto positivo y significativo del 9% sobre la tasa de promoción de los estudiantes de educación general básica (primaria). De esta manera se corrobora el planteamiento de la teoría del cambio y la evidencia empírica mencionada anteriormente, donde se aduce que la alimentación escolar aportó positivamente en la permanencia de los estudiantes en el sistema de educación. No hubieron otros programas de gobierno o intervenciones que pudieran explicar los resultados. Tampoco hubieron cambios significativos en la economía que pudieran explicar la asistencia de los estudiantes en la escuela. En consecuencia, la exitosa ejecución de las actividades y productos del Componente 2 resultaron en el logro del OE2, contribuyendo en el proceso de garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo escolar.

d. Resultados imprevistos

Como resultado de la ejecución de las actividades para el cumplimiento del OE2 (Componente 2) relacionadas con garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y mejorar su estado nutricional y predisposición al aprendizaje mediante un programa de alimentación escolar, se produjeron resultados positivos para aquellos estudiantes del ciclo de bachillerato pues se vieron beneficiados de la entrega de las raciones alimenticias planificadas.

Dentro de la ejecución de la operación, se procuró efectuar la entrega de raciones alimenticias a todos los estudiantes de las Unidades Educativas del Milenio (UEM), siendo indirectamente beneficiados los estudiantes de bachillerato de estas unidades educativas. Este indicador es importante porque contribuye a la mejora de las condiciones alimenticias de los estudiantes del bachillerato que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, este resultado

inesperado aporta en el logro del OBE2, específicamente en garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar, beneficiando a una mayor cantidad de la población escolar.

Indicadores de Resultado	En aprobación			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Objetivo específico de Desarrollo 2: Mejorar la cobertura							
RI 2.3 Estudiantes de Bachillerato de las UEM beneficiados por alimentación Escolar	Estudiantes	-	-	Estudiantes	0	19.385	Resultados reportados en los informes semestrales del MINEDUC
RI 2.3a	Hombres	-	-	Hombres	0	9.449	
RI 2.3b	Mujeres	-	-	Mujeres	0	9.886	

II.3 Eficiencia

En el diseño de la operación se realizó un análisis económico ex ante, llevado a cabo mediante la metodología de costo-beneficio y usando una tasa de descuento del 12%, obteniendo resultados positivos. Los principales beneficios que se cuantificaron estaban vinculados a los diferenciales salariales esperados en el futuro, obtenidos por quienes son beneficiados por recibir una mayor y mejor educación, así como por un mayor crecimiento económico al nivel del país al tener una fuerza laboral presente y futura más calificada. Estas estimaciones se consideraron de un piso ya que no incorporaron externalidades positivas tales como el impacto en menor criminalidad y drogadicción o ahorros en gastos en salud. La evaluación ex ante de los beneficios del Programa, en un escenario base, indicó un Valor Actual Neto (VAN) de \$88,4 millones positivo y la Tasa Interna de Retorno Social (TIRS) fue de 14%, tornando viable el proyecto. Se realizaron estimaciones con diferentes escenarios, con supuestos más pesimistas y supuestos más optimistas (por ejemplo, con variaciones en el cumplimiento de las metas previstas o utilizando parámetros encontrados en la literatura y que presentan valores diferentes). Con esto, se obtuvo un VAN de US\$16,53 millones en el escenario más pesimista y de US\$239,2 millones en el más optimista, con tasas internas de retorno (TIR) de entre 13% y 17%, respectivamente.

Debido a la necesidad de entregar raciones alimenticias en las escuelas al inicio del programa, la ejecución del proyecto se consolidó principalmente en los dos primeros años (2016 y 2017), siendo que para el 2016 se ejecutó el 22.3% del total de la operación, mientras que para el 2017 la ejecución había alcanzado un 93.6%. Entre los años 2018 y 2019 se llegó a ejecutar un 6% adicional, llegando a un porcentaje total de ejecución de la operación del 99.6% (Tabla 3).

Tabla 3 Costos del Proyecto

						Costo total
1 Componente 1: Mejora de la conclusión de ciclos escolares y de la calidad educativa – MINEDUC						30.028.573,20
Producto		2016	2017	2018	2019	Costo
1,1 Programas ofertados de Ciclo Básico acelerado	P	12.157.550,00	12.157.549,00	0,00		24.315.099,00
	P(a)	12.157.550,00	7.764.252,23	0,00		13.441.585,00
	A	8.280.953,00	5.160.632,00	0,00	2.017.983,00	15.459.568,00
1,2 Programas ofertados de Bachillerato intensivo	P	10.271.620,00	10.271.620,00	0,00		20.543.240,00
	P(a)	10.271.620,00	4.144.404,37	0,00		15.336.113,00
	A	4.437.442,00	10.898.671,00	0,00	2.189.624,00	17.525.737,00
1,3 Módulo transversal de formación docente en buenas prácticas en aula	P	0,00	543.000,00	1.943.483,00		2.486.483,00
	P(a)	0,00	50.000,00	0,00		0,00
	A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1,4 Curso de formación de mentores	P	0,00	607.000,00	1.756.178,00		2.363.178,00
	P(a)	0,00	45.000,00	530.875,20		530.875,20
	A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1,5 Curso de formación disciplinar de docentes de EGB implementado	P		1.245.000,00		720.000,00	0,00
	P(a)			0,00		720.000,00
	A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2 Componente 2: Alimentación escolar – UNA-EP						160.377.182,97
Producto		2016	2017	2018	2019	Costo
2,1 Raciones alimenticias entregadas en las escuelas	P	34.156.101,61	96.181.398,39	0,00		130.337.500,00
	P(a)	34.156.101,61	87.106.836,16	0,00		160.377.182,97
	A	30.893.163,84	129.484.019,13	0,00	0,00	160.377.182,97
3 Componente 3: Evaluación educativa - INEVAL						15.349.490,37
Producto		2016	2017	2018	2019	Cost
3,1 Aplicación individual de pruebas para evaluaciones de aprendizaje y desempeño docente aplicadas	P	5.142.970,00	5.062.726,00	5.062.604,00		15.268.300,00
	P(a)	5.142.970,00	4.467.458,62	5.470.225,81	2.869.939,00	15.349.490,37
	A	3.377.935,19	4.497.335,18	4.604.281,00	3.519.521,00	15.999.072,37
Otros costos		2016	2017	2018	2019	Costo
Apoyos Tecnicos	P	335.000,00	0,00	235.000,00		570.000,00
	P(a)	335.000,00	186.116,40	273.458,00	272.153,00	617.371,00
	A	0,00	157.260,00	187.958,00	49.000,00	394.218,00
Evaluaciones	P	0,00	193.000,00	377.000,00		570.000,00
	P(a)	0,00	0,00	159.900,00	100.000,00	100.000,00
	A	0,00	0,00	0,00	18.000,00	18.000,00
Auditorias	P	290.620,00	220.680,00	58.700,00		570.000,00
	P(a)	290.620,00	46.512,00	60.719,00	11.500,00	57.023,00
	A	0,00	19.091,00	26.432,00	0,00	45.523,00
Total		2016	2017	2018	2019	Costo
Total Cost	P	62.353.861,61	125.236.973,39	9.432.965,00		197.023.800,00
	P(a)	62.353.861,61	105.055.579,78	6.495.178,01	3.973.592,00	206.529.640,54
	A	46.989.494,03	150.217.008,31	4.818.671,00	7.794.128,00	209.819.301,34

Nota (1): Los costos incluyen financiamiento del BID y la contraparte local.

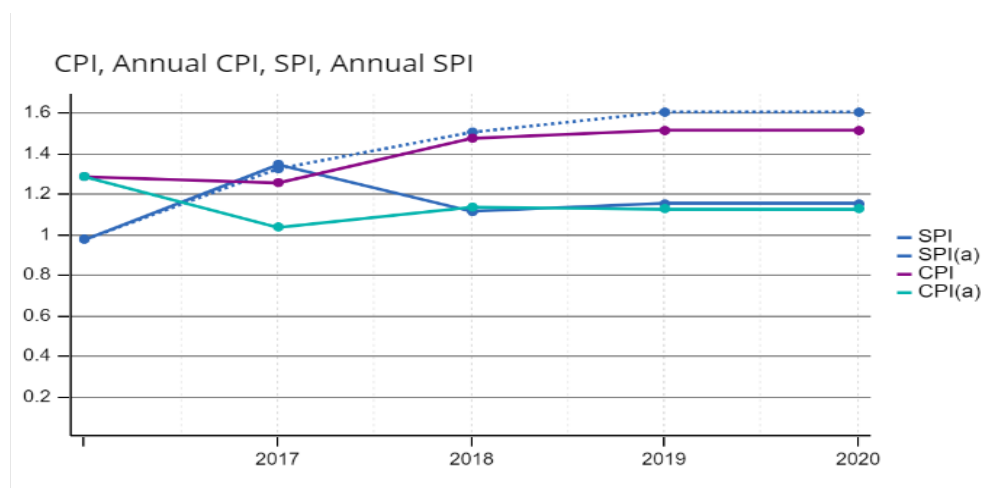
Nota (2): Según los estados financieros auditados, el presupuesto total de inversión fue de USD 210.723.181.

Respecto a los indicadores de seguimiento, se evidencia que estos han sido validados de manera satisfactoria, durante el período de ejecución de la operación (2016–2019). El índice de desempeño del costo (CPI por sus siglas en inglés) demuestra que durante los años de ejecución

del proyecto se han manejado costos inferiores sobre lo planificado (el índice es superior a 1 en todos los años de ejecución. De la misma manera, el índice de desempeño del cronograma (SPI por sus siglas en inglés) demuestra que la cantidad de trabajo empleada para la ejecución ha sido mayor respecto de lo planificado, en todos los años de vigencia de la operación. Con esto se concluye que en el desarrollo de la operación se ejecutaron las actividades de manera anticipada, frente a lo que realmente se planificó (Tabla 4).

Tabla 4 – Indicadores de seguimiento

Cycle	CPI	SPI	CPI(a)	SPI(a)	Disb	T3	Synthetic Indicator	Validated Classification
Second period Jan-Dec 2019	1.52	1.61	1.13	1.16	1.00	13.00	2.8	SATISFACTORY
Second period Jan-Dec 2018	1.45	1.48	1.11	1.10	0.96	1.00	3.00	SATISFACTORY
Second period Jan-Dec 2017	1.26	1.33	1.04	1.35	0.90	-	3.00	SATISFACTORY
Second period Jan-Dec 2016	1.29	0.98	1.29	0.98	0.57	-	3.00	SATISFACTORY



Por otro lado, y dado que al inicio de la operación se desarrolló un análisis económico ex – ante bajo una metodología de costo-beneficio, a continuación se presenta la metodología utilizada para el cálculo del costo-beneficio posterior a la ejecución de la operación (ex – post). En este sentido, se parten de varios supuestos sobre todo considerando la ejecución real de los componentes y subcomponentes del proyecto:

i. Objetivo Específico 1: Mejorar la calidad educativa

Como se ha explicado anteriormente, el C1 relacionado con el OE1 reporta cumplimiento únicamente en la ejecución del Subcomponente 1 relacionado con el alcance de metas para el proyecto EBJA. Por esto, para definir el cálculo de los beneficios sociales atribuibles a la

ejecución del proyecto EBJA con apoyo de la operación de crédito se describen los siguientes supuestos¹¹:

- Se define una proyección de 10 años para la identificación de los beneficios causados por la operación, frente a la mejora de la conclusión de los niveles de básica y bachillerato, de la población con rezago educativo beneficiaria de los programas ofertados por el EBJA. Esta proyección sería para el período 2016 – 2025.
- Se determina el ingreso promedio de la población mayor a 15 años para el año 2017, según los reportes de ingresos de la Población Económicamente Activa (PEA) del Ecuador por nivel educativo. Se utiliza como fuente a la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) del Ecuador.
- Se mantiene constante el ingreso promedio definido para el año 2017, el cual se replica por un período de 10 años (2016 – 2025).
- El beneficio del proyecto se limita al salario promedio que obtendrían las personas beneficiadas y que son promovidas de un nivel educativo a otro, considerando que aquellos que no tienen ninguna instrucción o que tienen un nivel de educación básica incompleta pueden pasar a educación básica completa, y de básica completa pasan a bachillerato completo.
- Se plantea como supuesto que la mejora en el nivel de instrucción puede lograr un mejor salario, calculado entre la diferencia del ingreso promedio que obtienen las personas con un nivel educativo de básica completa menos el ingreso promedio de las personas que tienen un nivel educativo de básica incompleta. Para el caso de las personas que completan el bachillerato se utiliza la misma lógica, donde la mejora en el salario se calcula mediante la diferencia entre el ingreso promedio de las personas que tienen un nivel educativo de bachillerato completo menos el ingreso promedio de las personas que tienen un nivel educativo de básica completa.
- El incremento de los salarios estimados (por cada año) se multiplica por el total de la población beneficiaria de las ofertas de educación básica acelerada y bachillerato intensivo. Para definir el total de la población con educación básica completa, se utiliza el total de matriculados en la oferta de básica acelerada multiplicado por su tasa de graduación respectiva más la proporción de los beneficiarios de bachillerato intensivo multiplicada por 1 menos su tasa de graduación respectiva. Para definir la población con bachillerato completo, se multiplica el total de estudiantes de esta oferta por su tasa de graduación.
- Se determina que la población que ha concluido un ciclo escolar en el año t se suma a la población que ha concluido el mismo ciclo escolar en el año $t+1$ y así sucesivamente hasta llegar al año 2025, con la salvedad que la operación apoyó hasta el año 2019 el financiamiento de las ofertas extraordinarias para la conclusión escolar de los ciclos de educación básica y bachillerato. Por ejemplo, los beneficiarios que culminaron el bachillerato completo en el año 2016 fueron 15.704 y para el año 2017 fueron 31.729, por lo que el dato que se reflejará para el cálculo de los beneficios será la suma de estos dos años que corresponde a un total de 47.433. Para el año 2018 se presentará el dato acumulado del 2017 (47.433 beneficiarios) más el dato del año 2018 (27.473 beneficiarios), reflejando un acumulado total de 74.906 graduados del nivel antes señalado.

¹¹ Los supuestos detallados en este apartado para el cálculo de beneficios del proyecto EBJA se fundamentan en los supuestos utilizados por el Ministerio de Educación para definir los beneficios totales del proyecto de inversión presentado al organismo de planificación nacional del Ecuador

- Finalmente, a los beneficios identificados por la multiplicación entre el incremento salarial producto de una mejora en los niveles educativos (conclusión de básica y bachillerato) con el total de estudiantes graduados año tras año para cada nivel educativo (básica y bachillerato) se los multiplica por la tasa de empleo formal reportada al 2017, que tiene un valor de 42,30%¹², suponiendo que, del total de beneficiados graduados, ese porcentaje podría enrolarse en empleo formal.

Definidos los supuestos, se calculan los beneficios sociales de la operación atribuibles al proyecto EBJA, utilizando la información descrita a continuación:

Tabla 5a. Beneficiarios y Tasas de Graduación según los resultados de la operación

BENEFICIARIOS	2016	2017	2018	2019
Ciclo Básico Acelerado	44.213	81.609	71.597	11.795
Bachillerato Intensivo	23.976	36.345	31.405	59.080

TASAS DE GRADUACIÓN	2016	2017	2018	2019
Ciclo Básico Acelerado	62,2%	84,4%	85,9%	72,6%
Bachillerato Intensivo	65,5%	87,3%	87,5%	86,1%

Tabla 5b. Cálculo de beneficios sociales para el proyecto EBJA atribuible a la operación

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BENEFICIARIOS POR NIVEL											
Educación básica completa	35.772	109.266	174.693	191.468	191.468	191.468	191.468	191.468	191.468	191.468	191.468
Bachillerato completo	15.704	47.433	74.906	125.774	125.774	125.774	125.774	125.774	125.774	125.774	125.774
INCREMENTO SALARIAL											
Educación básica completa	0,00	220,32	220,32	220,32	220,32	220,32	220,32	220,32	220,32	220,32	220,32
Bachillerato completo	0,00	1123,92	1123,92	1123,92	1123,92	1123,92	1123,92	1123,92	1123,92	1123,92	1123,92
BENEFICIOS SOCIALES											
Educación básica completa		33.337,84	101.830,84	162.805,77	178.439,29	178.439,29	178.439,29	178.439,29	178.439,29	178.439,29	178.439,29
Bachillerato completo		7.465.966,78	22.550.509,58	35.611.672,69	59.795.243,66	59.795.243,66	59.795.243,66	59.795.243,66	59.795.243,66	59.795.243,66	59.795.243,66
Total Beneficios Sociales	-	7.499.304,63	22.652.340,43	35.774.478,46	59.973.682,95	59.973.682,95	59.973.682,95	59.973.682,95	59.973.682,95	59.973.682,95	59.973.682,95

Según los resultados obtenidos, se evidencia que el apoyo de la operación para la ejecución del proyecto EBJA ha sido favorable, dejando un beneficio social alto para el país, pues se ha brindado una alternativa de oferta educativa que permite a las personas con escolaridad inconclusa finalizar sus ciclos escolares, con lo cual incrementan la probabilidad de tener mayores ingresos (Tabla 5b).

El planteamiento de los supuestos antes citados parte de la teoría del cambio del proyecto para la definición del OE1, el cual se fundamenta en la teoría del capital humano entendiendo a la educación como uno de los factores más importantes que se relaciona con el incremento de los ingresos y de la calidad de vida de las personas, pues se ha identificado que el promedio de los ingresos de una persona se incrementa a medida que se eleva su nivel educativo. Asimismo, la

¹² Dato reportado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

decisión de inversión de una persona para mejorar su educación implica el renunciar a cubrir una necesidad o consumo actual para obtener un beneficio futuro. Hay, por tanto, un costo de oportunidad para la persona que estudia, al sacrificar ingresos que podrían obtenerse en lugar de destinar tiempo a la formación (Becker, G. 1962 y 1975; Mincer, J. 1958; Psacharopoulos, G. 1981). Se evidencia entonces la estrecha relación entre mayores niveles de educación y la probabilidad de tener mayores ingresos en el futuro, siendo así que la inversión en educación es beneficiosa para los individuos y, en consecuencia, para la sociedad.

En este contexto, se transforma en una prioridad para el Estado incrementar la inversión pública en educación (sobre todo en países en desarrollo), que permita ampliar la cobertura educativa del sistema de educación a través de la ampliación de la oferta extraordinaria para que niños y jóvenes que se encuentren en los sectores más pobres puedan culminar la educación formal en los ciclos de educación general básica (educación primaria) y bachillerato (secundaria).

ii. **Objetivo Específico 2: Mejorar la cobertura**

Según lo indicado en el documento, la ejecución del C2 se relaciona con los logros alcanzados para la ejecución del OE2, el cual detalla actividades enmarcadas en el PAE del MINEDUC. En relación con los beneficios sociales del proyecto PAE, se asume los siguientes supuestos:

- Se identifica el total de raciones alimenticias entregadas por el programa para los años 2017, según lo reportado en la Matriz de Resultados.
- Se establece un valor referencial relacionado con la provisión de alimentación escolar de USD 0,39. Este valor referencial fue presupuestado por el Instituto de Provisión de Alimentos (PROALIMENTOS) para el año 2016, el cual se componía de la sumatoria de los valores individuales asignados para: bebida, snacks, verificación de la calidad de productos y procesos de operaciones y logística.
- Se define un valor referencial por ración alimenticia para el Ministerio de Educación de USD 0,33. Este valor referencial agrupó los bienes y servicios involucrados en la provisión de la alimentación escolar por lo que el precio conjunto por ración incluyó: costos de desarrollo de productos, producción, almacenamiento, distribución a cada IE y verificación de calidad. Se buscó optimizar el valor referencial para el MINEDUC dado que se consolidó la provisión del Programa de Alimentación Escolar a un precio por ración y no a un precio por cada uno de sus componentes como lo hacía PROALIMENTOS.
- Se asume un ahorro para el Estado por eficiencia de USD 0,06 por ración alimenticia, mismo que se obtiene de la diferencia entre el valor referencial definido por PROALIMENTOS y el valor referencial para el Ministerio de Educación, entendiendo que, el Estado ha buscado eficiencia de costos al consolidar los componentes de la ración y asignar un precio más bajo.

Tabla 6. Cálculo del Ahorro para el Estado

CRITERIO	2017	2018
Ahorro por ración alimenticia (a)	0.06	0.06
Raciones entregadas por el programa (b)	93,615,648.00	496,101,695.00
Ahorro total de las familias (a) * (b)	5,616,938.88	29,766,101.70

Para definir la efectividad del Programa, se replicará el cálculo del VAN y del TIR con la información reportada en las tablas 5b y 6, aplicando una tasa de descuento del 12% como se realizó en el análisis económico inicial. De esta manera se contrastará con los resultados

calculados en el diseño del proyecto para determinar realmente cómo se desempeñó la ejecución de la operación. A continuación, se presenta el flujo de caja real, considerando los beneficios sociales antes descritos y los efectos de la ejecución de la operación durante el período 2016 – 2025:

Tabla 7. Flujo de Caja Real (Beneficios Sociales Vs. Ejecución)

Beneficio s	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Beneficios EBJA	-	10,799,751.20	32,733,593.79	51,892,249.72	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84
Beneficios PAE	-	5,616,938.88	29,766,101.70	-	-	-	-	-	-	-
Beneficio Total (a)	-	16,416,690.08	62,499,695.49	51,892,249.72	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84
Ejecución de la Operación (b)	46,989,493.14	150,243,440.61	3,231,847.39	7,904,889.68	-	-	-	-	-	-
Flujo de Caja (a) - (b)	-46,989,493.14	-133,826,750.53	59,267,848.10	43,987,360.04	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84	77,639,172.84

Con el flujo de caja detallado en la Tabla 7 se calcula el valor actual neto (VAN) real, el cual es de USD 124.361.026,77 y la tasa interna de retorno (TIR) real que es de 29,67%. Los valores reflejados del VAN y el TIR son positivos, con lo cual se concluye que la operación ha cumplido satisfactoriamente su aporte social, generando beneficios sociales más altos que los costos incurridos en la inversión.

iii. Análisis de Sensibilidad

Para el desarrollo del análisis de sensibilidad, se plantea el escenario optimista y pesimista suponiendo una fluctuación en la tasa de empleo formal. Se ha determinado que el promedio de las variaciones de la tasa de empleo formal, en el Ecuador, durante los 10 últimos años ha sido de 2,50%; por ello, para la construcción de los escenarios antes mencionados, se plantea la siguiente variación: +2,50% para el escenario optimista y -2,50% para el escenario pesimista. Por lo tanto, las tasas de empleo formal se presentan de la siguiente manera:

Tabla 8. Escenarios para el Análisis de Sensibilidad

ESCENARIOS	TASA DE EMPLEO FORMAL
Optimista	44,80%
Normal	42,30%
Pesimista	39,80%

Una vez efectuado los cálculos de VAN y TIR para los escenarios antes propuestos, se tiene los siguientes resultados:

Tabla 9. Cálculo del VAN para los Escenarios del Análisis de Sensibilidad

ESCENARIOS	VALOR ACTUAL NETO (VAN)
Optimista	USD 140.185.402,38
Normal	USD 124.361.026,77
Pesimista	USD 108.536.651,16

Tabla 10. Cálculo del TIR para los Escenarios del Análisis de Sensibilidad

ESCENARIOS	TASA INTERNA DE RETORNO (TIR)
Optimista	31,60%
Normal	29,67%
Pesimista	27,69%

Efectuando un análisis sobre los escenarios propuestos, frente a la variación del empleo formal para los beneficiarios del programa EBJA, se ha identificado que los beneficios de la operación siguen siendo positivos, evidenciándose el gran aporte social que ha generado el proyecto en pro de la mejora de la calidad de vida de la población del Ecuador.

II.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

Debido a la alineación del Programa con las necesidades del país, en particular con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2017–2021 y los mandatos constitucionales del Ecuador, se garantiza la sostenibilidad del Proyecto. Específicamente, el MINEDUC tiene a su cargo la ejecución del programa EBJA con una proyección de ejecución sostenible a largo plazo, pues a través de este Programa se buscan mecanismos para la conclusión de la educación de jóvenes que hayan abandonado el sistema educativo, ampliando así el total de estudiantes que pueden optar por culminar el ciclo de educación básica y bachillerato. Asimismo, el MINEDUC ejecuta el programa SIPROFE mediante el cual se procura dar facilidades de formación y capacitación a los docentes, con proyección a mejorar su desempeño profesional en las aulas de clase y que contribuyan a la mejora de la calidad educativa. Por último, el MINEDUC ejecuta el PAE que se ha transformado en una política fija en la planificación nacional, demostrando su sostenibilidad a lo largo del tiempo (se inició en 1999), la misma que ha contribuido a mejorar los resultados de permanencia en el sistema educativo aportando en la matrícula y asistencia escolar. En términos generales, los proyectos muestran un alto nivel de sostenibilidad en el mediano plazo.

Según lo descrito en el párrafo anterior, el MINEDUC en conjunto con la institución encargada de la planificación nacional en el Ecuador (Planifica Ecuador) han ejecutado el procedimiento administrativo que faculta la ampliación de la ejecución del PAE, garantizando sostenibilidad financiera mediante la entrega de recursos públicos para la continuidad del programa y ampliando el total de beneficiarios de la entrega de raciones alimenticias.

Asimismo, a la fecha el MINEDUC y Planifica Ecuador se encuentran trabajando para definir la ampliación de la ejecución del Programa de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA), garantizando también la entrega de recursos fiscales para la continuidad de este programa y otorgándole sostenibilidad financiera, además de ampliar el total de beneficiarios que culminen la educación básica y bachillerato a través de su participación en los programas ofertados de básica acelerada y bachillerato intensivo.

Con la ampliación de los programas EBJA y PAE se garantiza que el MINEDUC cuente con estructuras administrativas que se encarguen de la ejecución de las actividades relacionadas específicamente para el cumplimiento de los objetivos de dichos programas, mismos que se encuentran completamente alineados con los objetivos de la operación de crédito.

Por otro lado, por mandato constitucional, el INEVAL tiene la responsabilidad de efectuar las evaluaciones de rendimiento escolar año tras año, con la finalidad de generar información que refleje la situación del sistema escolar e identifique las inequidades existentes, con la finalidad de que se formulen las políticas para impulsar la calidad educativa, por lo que se garantiza la

sostenibilidad de las actividades desarrolladas por esta institución, vinculadas con la operación, a largo plazo.

En síntesis, la operación financió intervenciones existentes y sostenibles, que siguen teniendo alta prioridad para el gobierno.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

Según los lineamientos de la política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703), la operación fue calificada como categoría “C”.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

III.1 Desempeño del Banco

El desempeño del Banco fue analizado considerando dos dimensiones, la calidad del diseño y la calidad de la ejecución. La calidad del diseño del préstamo fue satisfactoria, gracias al trabajo previo de identificar acciones que probaron ser efectivas en contextos similares y que se acoplaron de manera eficiente con proyectos e intervenciones que el MINEDUC desempeñaba, a través de sus proyectos de inversión. Los riesgos relacionados con amenazas dentro del diseño y ejecución del proyecto fueron identificados al momento de la elaboración del Programa, bajo el contexto que tenía el país en el momento del diseño. Por este motivo, se presentó una alta flexibilidad en los procesos de contratación pertinentes, con la finalidad de no presentar retrasos ni trabas en la ejecución de las actividades para la consecución de los resultados establecidos en la operación.

En lo referente a la calidad de la ejecución del Programa, la misma resultó ser adecuada, en gran medida porque el proyecto estuvo apegado a las necesidades de financiamiento requeridas por el Gobierno del Ecuador en el ámbito educativo. Se presentó una alta flexibilidad en utilizar los recursos no ejecutados en el programa SIPROFE para fortalecer la ejecución del programa EBJA y del INEVAL, y de esta manera no afectar a la calidad de la ejecución y fortalecer las actividades que derivaron en la consecución de los objetivos específicos de la operación. La estructuración de la operación resultó adecuada pues aportó al financiamiento de proyectos prioritarios para el gobierno en el sector educativo.

III.2 Desempeño del Prestatario

La ejecución del Programa se llevó a cabo de manera satisfactoria por parte del ejecutor, Ministerio de Economía y Finanzas y de las instituciones subejecutoras: MINEDUC e INEVAL, pues durante el período de la operación se alcanzó una ejecución correspondiente al 99% de los recursos asignados por el Banco. Asimismo, incluyendo el aporte de la contraparte, se llegó a ejecutar un monto superior al establecido en el contrato de préstamo, dado el compromiso del Gobierno del Ecuador en fortalecer los proyectos estratégicos EBJA, SIPROFE y PAE, por su importancia en el sector educativo. Asimismo, el INEVAL alcanzó una ejecución total de los recursos asignados para sus actividades, lo cual se refleja en los resultados logrados (Tabla 2), siendo estos superiores a los establecidos en el diseño del proyecto.

El MINEDUC y el INEVAL cuentan con estructuras administrativas adecuadas, tal es así que cada proyecto ejecutado por el MINEDUC (EBJA, SIPROFE y PAE) cuentan con una gerencia y un equipo específico que se concentra en la ejecución oportuna de cada uno de estos proyectos.

Por esto, las instituciones ejecutoras han desempeñado satisfactoriamente sus actividades frente a la ejecución de los recursos de la operación.

IV. Hallazgos y recomendaciones

A continuación, se incluye una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones identificadas en el contexto de consulta y preparación del presente informe. Se encontraron importantes áreas de oportunidad tanto en el diseño como en la ejecución del Programa, por lo que se detallan las lecciones aprendidas, así como los hallazgos que se presentan dentro de las áreas de oportunidad.

IV.1 Dimensión Técnico Sectorial

El trabajo técnico realizado por el Banco en el apoyo al diseño del Programa permitió identificar con claridad las áreas de oportunidad producto de las necesidades del país en el ámbito educativo y, en consecuencia, las acciones pertinentes para atenderlas. Esto permitió realizar de manera sencilla la organización de la estructura de la operación y un planteamiento adecuado de la lógica vertical de la misma. Por este motivo, se ha identificado la importancia de que el Banco efectúe un trabajo coordinado con las instituciones ejecutoras y subejecutoras de la operación. Con la adecuada asesoría del Banco, las instituciones subejecutoras (MINEDUC e INEVAL) lograron adaptar procesos eficientes en la ejecución de los recursos de la operación, anclados a los proyectos de inversión existentes en cada una de estas instituciones, reflejándose una adecuada ejecución de las actividades planificadas por la operación y a la vez logrando de manera satisfactoria la consecución de los objetivos del programa.

La selección de los indicadores de resultado para la operación y su reporte semestral permitió que se realice un seguimiento efectivo sobre su cumplimiento. Sin embargo, es necesario precisar adecuadamente la definición de ciertos indicadores en función de las denominaciones y conceptos manejados por las instituciones ejecutoras y subejecutoras (MINEDUC – INEVAL). Por ello, es recomendable que la construcción de los indicadores de resultado y producto de las operaciones de crédito cuenten con una referencia más precisa sobre su conceptualización, según las definiciones y criterios técnicos de cada institución para el planteamiento de las líneas de base y metas determinadas para cada indicador (en el caso de esta operación de crédito, se refiere específicamente a los indicadores relacionados con la tasa de graduación de los ciclos de educación básica y bachillerato y los indicadores relacionados con alimentación escolar). Como aporte a los indicadores de resultado, es importante destacar que durante la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, el Ministerio de Educación ha intentado alcanzar la universalización de la provisión de raciones alimenticias, principalmente para los estudiantes de los niveles de educación inicial y básica, en cumplimiento a lo dispuesto por la normativa ecuatoriana.

Asimismo, la operación ha identificado oportunamente los riesgos presentados en la ejecución de los recursos correspondientes al proyecto SIPROFE por parte del MINEDUC, lo cual permitió que los recursos destinados para este proyecto sean transferidos a otras actividades y así se alcanzó una adecuada ejecución de estos recursos incrementándose las metas establecidas para las actividades ejecutadas por el proyecto EBJA y por el INEVAL. Por esto, es recomendable que se identifiquen oportunamente los riesgos de ejecución para la temprana reorientación de recursos e incremento de metas previamente definidas o inclusión de nuevos indicadores de producto que fortalezcan el impacto de la operación.

En términos generales, el proyecto tuvo una adecuada ejecución en todos sus componentes, lo cual se evidencia en el cumplimiento de los indicadores de resultado establecidos. Por esto, se recomienda plantear procesos similares para la identificación de necesidades para la mejora de la calidad de la educación, que se enmarquen en la ejecución de programas prioritarios para el gobierno y que se fundamenten en los objetivos centrales de la planificación de desarrollo del país.

IV.2 Dimensiones Organizativa y Administrativa

La ejecución se llevó a cabo de manera completa, según la planificación inicial de la operación, con un avance del 99% del total de recursos del programa, siendo que en el período 2016–2017 se alcanzó una ejecución del 93% del total programado. La rápida ejecución de estos avances se logró principalmente por la excelente gestión del “PAE y del proyecto “EBJA”, para el caso MINEDUC; asimismo, el INEVAL ha efectuado una ejecución extremadamente oportuna para el cumplimiento de los compromisos de la operación. Esto se debe a la adecuada organización por parte de los proyectos antes mencionados, pues cada uno de ellos cuenta con un equipo específico para su gestión con un gerente en la cabeza de la organización. Caso similar para el INEVAL, que cuenta con una estructura organizativa específica que permite llevar a cabo las acciones pertinentes para el cumplimiento de los resultados planteados.

Por tanto, es recomendable que la ejecución de las operaciones de crédito se respalde en el cumplimiento de las actividades planificadas, a cargo de equipos de trabajo que se dediquen específicamente a la consecución de los objetivos institucionales alineados a los objetivos de la operación.

Tabla 4

Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnico Sectorial	
Hallazgo # 1 El trabajo técnico liderado por el Banco en el diseño del Programa permitió identificar con claridad las áreas de oportunidad de las necesidades del país en el ámbito educativo y, en consecuencia, las acciones para atenderlas.	Recomendación # 1 El Banco podría brindar asesoría a las instituciones ejecutoras y subejecutoras para adaptar procesos eficientes en la ejecución de los recursos de cada operación, y proyectando el cumplimiento planificado de diferentes actividades que permitan lograr de manera satisfactoria la consecución de los objetivos del programa.
Hallazgo # 2 Se identificaron inconvenientes con la formulación de ciertos indicadores, en su conceptualización y en la formulación de sus líneas de base y metas para el final de la operación. Estos indicadores corresponden a los indicadores del: (i) componente 1 - Tasa de graduación del ciclo de educación básica acelerada y Tasa de graduación de bachillerato (inconvenientes en su conceptualización y formulación de línea de base); y (ii) componente 2 – estudiantes de educación inicial y básica beneficiados del programa de alimentación escolar (inconvenientes en la formulación de su línea de base). Sin embargo, como aporte a los indicadores de resultado, es importante destacar los esfuerzos realizados por el MINEDUC para alcanzar la universalización de la provisión de las raciones alimenticias a los estudiantes de los niveles de educación inicial y básica.	Recomendación # 2 La construcción de los indicadores de resultados y productos de las operaciones de crédito deberían contar con una referencia más precisa sobre su conceptualización, según las definiciones y criterios técnicos de cada institución para el planteamiento de las líneas de base y metas determinadas para cada indicador
Hallazgo # 3 La operación ha identificado oportunamente los riesgos presentados en la ejecución de los recursos correspondientes al proyecto SIPROFE por parte del MINEDUC, lo cual permitió que los recursos destinados para este proyecto sean transferidos a otras actividades y así, se alcanzó una adecuada ejecución de estos recursos incrementándose las metas establecidas para las actividades ejecutadas por el proyecto EBJA y por el INEVAL.	Recomendación # 3 Identificar oportunamente los riesgos de ejecución para tomar alternativas de flexibilidad para la transferencia de los recursos en riesgo hacia otras actividades relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la operación.

<p>Hallazgo # 4 La operación tuvo una adecuada ejecución de sus componentes, identificándose que la mayor parte de los indicadores de resultado reportados para el proyecto tuvieron un cumplimiento superior al 100%, dentro de sus 3 componentes. La ejecución oportuna de las actividades de cada componente obedece a la prioridad institucional que se brindó a la ejecución de la operación, en vista que estas actividades y componentes se encuentran enmarcados en el cumplimiento de políticas definidas en la planificación nacional del Ecuador.</p>	<p>Recomendación # 4 Es importante identificar las necesidades de interés nacional para la mejora de la calidad de la educación, que se enmarquen en la ejecución de programas prioritarios para el gobierno, y que se fundamenten en los objetivos centrales de la planificación de desarrollo del país.</p>
<p>Dimensión 2: Organizativa y Administrativa</p>	
<p>Hallazgo # 5 La estrategia de ejecución definida, involucrando al MEF como ejecutor de la operación y al MINEDUC e INEVAL como subejecutores, permitió que se desarrolle efectivamente las actividades planificadas de la intervención, obteniendo una ejecución del 99% del total de recursos destinados para la operación. El MINEDUC al contar con proyectos específicos como el EBJA, SIPROFE y PAE logró efectuar una correcta ejecución de los recursos, dado el nivel técnico y composición administrativa de cada proyecto, para la ejecución de recursos y cumplimiento de objetivos planteados.</p>	<p>Recomendación # 5 Utilizar estrategias que permitan definir un adecuado proceso para la ejecución de las actividades enmarcadas en las operaciones de crédito, como es el caso del MINEDUC, que contó con la estructura de un equipo técnico y administrativo para cada proyecto de inversión (EBJA, SIPROFE y PAE) encargado de la ejecución de cada componente de la operación. Este procedimiento ha resultado ser efectivo pues ha permitido ejecutar los recursos planificados casi en su totalidad.</p>