

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

APOYO A LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

(EC-L1018)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jennelle Thompson, Jefe de Equipo (SCL/EDU); Sabine Aubourg-Rieble (SCL/EDU); Amelia Cabrera (SCL/EDU); Baudouin Duquesne (SCL/SPH); Paulina González-Pose (SCL/EDU); Bethany McCurley (SCL/EDU); Marcelo Pérez-Alfaro (SPH/CEC); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); y Aimee Verdisco (SCL/EDU).

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. MARCO DE REFERENCIA	2
A. Características del sector educativo.....	2
B. Estrategia y acciones del país en el sector	4
C. Estrategia del Banco en el sector	10
D. Estrategia del Programa.....	10
E. Coordinación con otros cooperantes	12
II. EL PROGRAMA.....	12
A. Objetivos y descripción	12
B. Estructura del Programa	12
1. Componente I: Expansión de la educación básica con equidad	13
2. Componente II: Mejoramiento de la calidad y gestión educativa	16
C. Costo y financiamiento.....	18
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
A. Prestatario y organismo ejecutor	19
B. Ejecución y administración del proyecto	19
1. Componente I: Expansión de la educación básica con equidad	20
2. Componente II: Mejoramiento de la calidad y gestión educativa	21
3. Administración, evaluaciones y auditorías.....	22
C. Adquisición de obras, bienes y servicios.....	22
D. Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	23
E. Seguimiento y evaluación.....	23
F. Financiamiento retroactivo y anticipo de fondos	26
G. Condiciones especiales para los desembolsos	26
IV. VIABILIDAD Y RIESGOS.....	26
A. Viabilidad institucional	26
B. Viabilidad socioeconómica	27
C. Viabilidad financiera	27
D. Estrategia ambiental y social	28
E. Beneficios y beneficiarios	28
F. Riesgos	30

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

ANEXO I - MARCO LÓGICO

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/res/externallink_list.cfm?language=en&parid=1&item1id=1&detail=Box1#b1
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1146723
Programa tentativo de préstamos	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1146722
Información disponible en los archivos de SCL/SCL	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1148704
Plan de adquisiciones	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1220593

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEREPS	Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social
CO	Capital Ordinario
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGAF	Subsecretaría General Administrativa y Financiera
SINEC	Sistema Nacional de Estadísticas Educativas
SNMLA	Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos
UNE	Unión Nacional de Educadores
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
UNICEF	Fondo Internacional de las Naciones Unidas para Emergencias de la Infancia

RESUMEN DEL PROYECTO
ECUADOR
APOYO A LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA
(EC-L1018)

Términos y Condiciones Financieras						
Prestatario: República del Ecuador Organismo Ejecutor: Ministerio de Educación				Financiamiento CO ¹	Financiamiento paralelo Marco concesional ¹	
					CO	FOE
Fuente³	Monto (millones US\$)	%	Plazo de amortización:	25 años	30 años	40 años
Financiamiento CO	246,4	83,5	Período de gracia²:	3,5 años	5,5 años	40 años
Financiamiento paralelo – Marco concesional	47,6	16,2	Desembolso:	42 meses a partir de la vigencia del contrato		
Financiamiento COp (80%)	38,1		Tasa de interés:	Ajustable	Ajustable	0,25%
Financiamiento FOE (20%)	9,5		Comisión de inspección y vigilancia:	0% ⁴	0% ⁴	N/A
Local	1,0	0,3	Comisión de crédito:	0,25% ⁵	0,25% ⁵	N/A
Financiamiento total	295,0	100,0	Moneda:	Dólares de la facilidad unimonetaria	USD	USD

Esquema del Proyecto

Objetivo del proyecto: El objetivo general del Programa es apoyar la estrategia de universalización de diez años de educación básica, concentrándose en zonas fronterizas, rurales y urbano marginales a través del mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia interna de los procesos educativos. A mediano plazo, el Programa busca respaldar los esfuerzos del gobierno de mejorar la calidad y gestión de la educación a través de las pruebas APRENDO, el censo escolar y la puesta en marcha de unidades educativas integrales y completas de educación básica. El Programa consistirá en dos componentes principales: (i) expansión de la educación básica con equidad; y (ii) mejoramiento de la calidad y gestión educativa.

El Programa está alineado con las estrategias del país en el sector de educación. Específicamente, el Programa respalda las políticas del Plan Decenal de Educación incluidas la universalización de la educación básica; el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo; la renovación de la profesión docente; y el aumento anual en la participación del sector educativo en el Producto Interno Bruto. Dentro del marco institucional y presupuestario ordenado y ya establecido por el gobierno, el Banco acompañará los esfuerzos del país, asegurando que los objetivos y metas del Plan Decenal se realicen de forma oportuna, eficiente y con calidad.

Condiciones contractuales especiales: Además de las condiciones generales previas al primer desembolso, el contrato incluirá las siguientes condiciones especiales para desembolsos: (i) la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa; (ii) la contratación de la auditoría técnica-operativa antes del segundo desembolso del Programa; y como condición para cada desembolso siguiente, verificación por parte de la auditoría técnica-operativa del gasto efectuado; (iii) la presentación y aceptación por parte del Banco del instrumento que regule las Unidades Educativas del Milenio será una condición previa al desembolso de recursos correspondientes a ese subcomponente; y (iv) la contratación de los servicios de consultoría para la evaluación final antes del desembolso de más del 75% de los recursos del préstamo (ver párrafo 3.33).

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.

El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Sí ☒ No ☐

El proyecto califica como: SEQ ☒ PTI ☐ Sector ☒ Geográfica ☐ % de beneficiarios ☐

Adquisiciones: De conformidad con lo establecido en las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (GN-2349-7) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-7), para las adquisiciones y contrataciones del Programa se podrán aplicar los procedimientos establecidos en la legislación nacional, en la medida en que se observe lo previsto en las Políticas del Banco (ver párrafos 3.15 - 3.19).

Fecha de verificación del ESR: El Documento Conceptual de Proyecto fue visto en la reunión CESI-46-06, del 1° de diciembre de 2006 y el Informe de Proyecto fue verificado por la Secretaría del ESR el 1° de octubre de 2007 (ver párrafo 4.9).

¹ La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento para el Financiamiento CO se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas.

² Si el período de desembolso es mayor, entonces el período de gracia será igual al período de desembolso.

³ Los porcentajes de recursos CO y FOE con respecto al total del Financiamiento deben ser los siguientes: (i) para Nicaragua y Guyana 50% CO y 50% FOE; (ii) para Bolivia y Honduras 70% CO y 30% FOE, y (iii) para Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Surinam 80% CO y 20% FOE.

⁴ En ningún caso la comisión de inspección y vigilancia puede superar el 1% y el cargo en un semestre dado no podrá superar el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

⁵ En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Características del sector educativo

- 1.1 **Estructura del sistema.** La educación básica consiste en diez años, es obligatoria y común (ver Cuadro I-1). Existen dos regímenes escolares, uno para las instituciones educativas de la Costa que va desde marzo hasta diciembre y otro para las instituciones educativas de la Sierra que va desde septiembre hasta junio. En total el sistema de educación básica atiende aproximadamente a 2,3 millones de niños.

Cuadro I-1
Estructura del sistema de educación en Ecuador

Nivel	Fases equivalentes	Edad
Educación inicial	Programas de desarrollo y educación infantil	0 a 5 años
Educación básica	Preescolar (primer año de básica)	5 años
	Primaria (segundo al séptimo de básica)	6 a 11 años
	Primer ciclo de secundaria (octavo al décimo de básica)	12 a 14 años
Bachillerato	Segundo ciclo de secundaria	15 a 17 años
Terciaria	Universidades, institutos, etc.	17 años y más

- 1.2 **Financiamiento.** Ecuador ha tenido uno de los niveles más bajos de la región en gasto social y en particular, gasto educativo. En el año 2006 el gasto en educación fue de 2,8% del Producto Interno Bruto (PIB) en tanto que el promedio latinoamericano fue alrededor de 4,5%. El bajo nivel de gasto ha tenido un impacto evidente en la cobertura de servicios educativos, el desarrollo de los recursos humanos, la provisión oportuna de insumos educativos y en consecuencia, en el deterioro de su calidad y gestión.
- 1.3 **Cobertura y equidad.** El problema principal en términos de grupos de edad para la matrícula en el nivel básico está en las edades iniciales y en las finales. A nivel nacional, del total de niños de cinco años de edad, apenas el 60% se encuentran matriculados en el primer año de básica (preescolar), esto significa que cuatro de cada diez niños no asisten a ningún establecimiento escolar. La situación es mucho más grave en las zonas rurales, donde la mitad de niños en edad preescolar no asiste a ningún plantel.
- 1.4 Los datos recientes muestran que mientras la tasa de matrícula neta para primaria es de 90%, la tasa de matrícula para el nivel secundario es de apenas el 45% con más de medio millón de niños fuera del sistema educativo.

Cuadro I-2
Cobertura de los servicios educativos

Nivel/edad	Población	Matriculados	Fuera escuela	% fuera
1º de básica (5 años)	262.860	165.728	97.132	37,0
Primaria (6-11 años)	1.639.528	1.482.861	156.667	9,6
Secundaria (12-17 años)	1.556.383	1.053.138	503.245	32,3
Total	3.458.771	2.701.727	757.044	21,9

Fuentes: SIISE-INEC-SINEC, tomado de: Boletín, N. 2, Contrato Social por la Educación, Dic. 2004.

- 1.5 En términos de acceso, la brecha entre hombres y mujeres prácticamente se ha cerrado, sin embargo, existen fuertes disparidades regionales. Los habitantes del campo, los indígenas y los pobres de las ciudades tienen tasas de matriculación muy inferiores a los promedios nacionales (ver Cuadro I-3).

Cuadro I-3
Matrícula neta, en %

	Primaria	Secundaria
Urbano	93	56
Rural	87	29
Blanco	92	54
Indígena	85	22
Negro	83	31

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social

- 1.6 El número y la asignación docente son factores clave en la cobertura de la educación básica. Básicamente, hay dos problemas fundamentales. Primero, muchos docentes no están donde deberían estar, es decir, se encuentran en áreas urbanas en vez de estar en áreas rurales, indígenas y fronterizas donde la demanda por la educación ha venido creciendo. Segundo, por dificultades institucionales y políticas no ha sido viable reasignar docentes de áreas urbanas a áreas rurales y fronterizas para poder satisfacer esta demanda. En la actualidad existen aproximadamente 115.000 docentes que trabajan en escuelas públicas¹, lo que da una relación de aproximadamente 20 alumnos por docente. Sin embargo, esta relación promedio de alumnos por docente a nivel nacional es engañosa dada la mala distribución de docentes y la escasez de docentes en áreas rurales y pobres. El resultado neto es que mientras las escuelas urbanas centrales cuentan con docentes suficientes, aquellas escuelas fronterizas, rurales, indígenas y remotas permanecen sin personal. Basándose en las solicitudes de asignación de maestros, en el año 2006 se estimó un déficit de 8.000 docentes principalmente en dichas zonas. También se estimó que hay cerca de 5.000 escuelas cerradas debido a la falta de docentes.
- 1.7 Esta situación se debe al poco control que ha tenido el Ministerio de Educación central sobre la administración de sus docentes. Hasta el año 2007, la asignación de docentes a las escuelas quedaba a total discreción de las Direcciones Provinciales de Educación. Cuando un docente pedía y era transferido a otra escuela, éste llevaba consigo su nombramiento y partida presupuestaria², lo cual hacía muy difícil, si no imposible, que la escuela original pudiera reemplazarlo dadas las restricciones fiscales a nivel nacional para incrementar partidas para docentes. Las transferencias de docentes por cuenta propia han sido frecuentes y típicamente han ocurrido de la zona rural a la urbana.
- 1.8 Un factor que agrava esta situación es la baja tasa de retiro de los maestros. El promedio de edad de los docentes bordea los cincuenta años y más de 6.500 docentes (alrededor de 6% del total) ya cuentan con los requisitos mínimos exigidos para acogerse a la jubilación y no lo hacen por falta de mayores estímulos, dado que la pensión de retiro es significativamente menor que su salario mensual. En la última década y hasta el año 2007, no se han liberado partidas de docentes y por ello, no se han podido incorporar maestros al sistema educativo.

¹ Conocidas como escuelas fiscales.

² En Ecuador cada plaza docente tiene su propia partida presupuestaria.

- 1.9 Por parte de la demanda, un factor que ha limitado el acceso a la educación particularmente en áreas rurales es el bono de matrícula que las escuelas cobraban a los padres de familia. Con este bono anual de US\$25 se financiaban varios gastos, incluidos los de luz y agua. A pesar de ser una contribución voluntaria, el bono se volvió una condición para la matrícula en la escuela. Junto con los gastos adicionales para la compra de textos escolares, útiles, uniformes y alimentos, se estima que el costo privado de la educación pública llegó hasta US\$100/estudiante anual en zonas rurales y hasta US\$85/estudiante anual en zonas urbanas. Considerando que las familias del quintil uno tienen ingresos de alrededor de US\$279/mes, para ellas el costo de la educación ha sido un gasto bastante alto y por lo tanto, una barrera al acceso.
- 1.10 **Calidad.** Los logros de aprendizaje son deficientes, sobre todo en la zona rural. El Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos (SNMLA) creado en 1995 aplicó varias pruebas de medición de logros en matemática y lenguaje para 3º, 7º y 10º año de educación básica (Pruebas APRENDO). Por falta de asignación presupuestaria y obstáculos institucionales no se han aplicado estas pruebas de rendimiento a nivel nacional desde el año 2000, sin embargo, los resultados de las pruebas que se aplicaron entre 1996 y 2000 mostraron una clara tendencia de deterioro.
- 1.11 Los materiales didácticos y textos escolares son elementos importantes en el proceso de aprendizaje de los alumnos. No obstante, hasta el año 2007, por ineficiencias en el sistema de información y los canales de distribución, así como la falta de recursos presupuestarios por parte del Ministerio de Educación, por lo menos 30% de niños y jóvenes de educación inicial y básica, mayormente en áreas rurales y lejanas, no contaban con los textos necesarios.
- 1.12 **Gestión y capacidad institucional.** Un diagnóstico institucional³ realizado en 2006 concluyó que la estructura actual del Ministerio de Educación debe fortalecerse para responder a los desafíos del sistema educativo. En particular, el ministerio carece de información oportuna sobre sus instituciones educativas, que contribuya a la toma de decisión a todas las instancias, proyectos y unidades del Ministerio de Educación, así como a toda la comunidad educativa. En la actualidad, el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SINEC) recaba y procesa la información de los centros educativos anualmente. Sin embargo, las dificultades encontradas en el proceso provocan que las publicaciones oficiales de la información resultante se realicen con dos años de retraso y con datos no siempre confiables.

B. Estrategia y acciones del país en el sector

- 1.13 **Marco político institucional.** Los principales objetivos de desarrollo para la educación en Ecuador se encuentran definidos en el **Plan Decenal de Educación**

³ Aguilera, Patricio. Informe de consultoría para el BID, 2006.

2006-2015, el cual destaca ocho políticas prioritarias⁴. El Plan es un instrumento estratégico de gestión diseñado con el propósito de mantener por un período de diez años un conjunto de estrategias pedagógicas y administrativas para guiar institucionalmente los procesos de modernización del sistema educativo, transformarlo o reformarlo, con el fin de alcanzar las metas de mejoramiento de la calidad y equidad en el sector educación. El plan fue elaborado en consulta con los principales actores del sector y ratificado por el pueblo ecuatoriano en la consulta popular el 26 de noviembre de 2006, en ocasión de las elecciones presidenciales. En el proceso, los ecuatorianos expresaron su voluntad de elevar el Plan Decenal de Educación a la categoría de política de Estado.

- 1.14 De acuerdo con la consulta popular de noviembre de 2006, el gobierno se encuentra implementando las reformas y leyes necesarias a fin de que el techo macro fiscal del sector de educación permita el cumplimiento de las metas del Plan Decenal, con lo cual se garantizaría a partir del año 2008, los recursos suficientes para financiar los programas y proyectos necesarios para alcanzar dichas metas. Específicamente, se garantizaría un incremento anual equivalente al 0,5% en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB. Además, se promoverá que los programas y proyectos del Plan Decenal se ejecutarán a nivel nacional y con equidad regional, dando preferencia a las zonas rurales, urbano marginales, indígenas y afroecuatorianas, así como a las áreas de menor desarrollo relativo.
- 1.15 Paralelamente, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha establecido: (i) un proyecto de preservación de capital⁵, lo cual es uno de los instrumentos seleccionados por el Gobierno de Ecuador para canalizar más recursos al sector; y (ii) la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (CEREPS), una fuente de recursos fiscales extraordinarios del Estado que se financia con los excedentes de los ingresos petroleros, a través de la cual se pueden financiar gastos de inversión en los sectores sociales. La Ley⁶ establece que un 15% de los recursos de esta cuenta especial CEREPS se canalicen a través del Ministerio de Educación para proyectos de inversión social que respondan a las prioridades establecidas. Esto permite que para el período 2008-2010, además del presupuesto regular del

⁴ Las políticas son: (i) universalización de la educación inicial de 0 a 5 años; (ii) universalización de la educación general básica de primero a décimo; (iii) incremento de la matrícula del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en edad correspondiente; (iv) erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos; (v) mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas; (vi) mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo; (vii) renovación de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida; y (viii) aumento de 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

⁵ Proyecto de Preservación de Capital Vía Amortización de la Deuda Pública, Reingeniería de Deuda y Sostenibilidad Social a Ejecutarse en el Período 2006-2010, en adelante “proyecto de preservación de capital”.

⁶ Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (Registro Oficial No. 69 del 27 de julio de 2005).

Ministerio de Educación (US\$1.330,7 millones en el año 2007), se destinen alrededor de US\$200 millones anuales de recursos CEREPS para impulsar las políticas y programas del Plan Decenal de Educación.

- 1.16 En los últimos meses, el Congreso Nacional de Ecuador ha estado trabajando y colaborando con el Ministerio de Educación para determinar el tipo de instrumentos y/o leyes necesarios para cumplir con las metas del Plan Decenal y aumentar de manera sostenible el gasto educativo hasta alcanzar al menos el 6% del PIB para el año 2012. Todas estas iniciativas señalan claramente el compromiso del gobierno al sector. Por una parte, se aumenta el presupuesto anual del Ministerio de Educación y por otra parte se complementa este presupuesto con recursos adicionales de los fondos CEREPS (ver Cuadro I-4). El resultado final será un aumento sustancial de los recursos destinados al sector de educación y un porcentaje mayor orientado del presupuesto a los sectores más vulnerables.

Cuadro I-4
Proyecciones del aumento en el gasto educativo 2007-2012 (en US\$ millones)

Año	Presupuesto Ministerio de Educación	Recursos CEREPS	Total	PIB*	% PIB
2007	1.330,7	200,0	1.530,7	43.971	3,5%
2008	1.636,8	200,0	1.836,8	46.420	4,0%
2009	1.996,8	200,0	2.196,8	49.006	4,5%
2010	2.396,2	200,0	2.596,2	51.735	5,0%
2011	2.995,3		2.995,3	54.617	5,5%
2012	3.444,6		3.444,6	57.659	6,0%

* Estimados del BID Departamento Grupo Andino (CAN/CAN).

- 1.17 Los incrementos en el gasto educativo están plasmados en el Plan Decenal, cuya ratificación por el pueblo ecuatoriano confirma su prioridad y garantiza su sustentabilidad a mediano y largo plazo. En plena concordancia con este enfoque estratégico y consensuado del sector, el MEF ha especificado que las acciones prioritarias deben ejecutarse a través de un financiamiento ordenado proveniente, tanto del gobierno central para la ejecución del gasto de inversión, como de organismos multilaterales para el reconocimiento de dicho gasto, apuntalando así el proyecto de preservación de capital.
- 1.18 **La universalización de la educación básica**, una de las ocho políticas del Plan Decenal de Educación es una necesidad imprescindible en el país. Esta política propone brindar una educación de calidad con un enfoque inclusivo y de equidad a todos los niños para que desarrollen sus capacidades de manera integral y se constituyan en ciudadanos participativos y creativos.
- 1.19 Para lograr los objetivos de la universalización de la educación básica, se han introducido una serie de estrategias complementarias, que incluyen: (i) el estímulo

a la jubilación de docentes y el retiro voluntario de maestros nocturnos⁷; (ii) el desdoblamiento de partidas⁸ y asignación de docentes en zonas rurales, fronterizas y urbano marginales; (iii) la incorporación de nuevos docentes, asegurando su calidad a través de un registro de candidatos elegibles; (iv) la eliminación de barreras de ingreso al sistema educativo, a través de la campaña de textos gratuitos y la sustitución del aporte voluntario de US\$25 de los padres de familia a las escuelas; y (v) la dotación de infraestructura⁹, textos y materiales.

- 1.20 **Oferta y asignación docente.** Como respuesta al problema de la asignación docente, el gobierno ha diseñado un mecanismo conocido como *ampliación de cobertura* para poder incrementar las partidas docentes de educación básica mediante la creación de un estímulo a la jubilación que permita reducir el número de maestros en edad de jubilarse (que tengan 30 años de servicio y más de 60 años de edad)¹⁰, así como un incentivo al retiro voluntario para los maestros nocturnos, de los que hay sobreoferta. Se utilizará el espacio fiscal de las partidas liberadas para contratar maestros jóvenes (en una proporción aproximada de 2 a 1) gracias al menor costo salarial (cero pago de antigüedad) en los niveles inferiores del escalafón magisterial. Todas estas normativas se encuentran en el Decreto Ejecutivo 1563 del año 2006, lo cual también impide la libre movilidad de los maestros por cuenta propia dentro del sistema, asegurando así la cobertura sostenida del magisterio en zonas rurales y marginadas.
- 1.21 Paralelamente, a fin de incentivar el trabajo en zonas difíciles, el gobierno ha iniciado los siguientes dos programas: (i) un estímulo financiero mensual de hasta 10% del sueldo para los docentes en áreas fronterizas y rurales; y (ii) para los docentes en escuelas unidocentes, un programa de construcción de viviendas.
- 1.22 Después de casi un año de funcionamiento, el programa de estímulos a la jubilación para apoyar la expansión de cobertura de la educación básica está dando buenos resultados, ayudando a mejorar la entrega de servicios a niños de 5 a 14 años en áreas donde la incidencia de pobreza es mayor. De hecho, en el período 2006-2007, 1.206 docentes nocturnos y 3.137 docentes regulares

⁷ El gobierno pretende reducir el número de maestros nocturnos en el país dado que hay sobre oferta y por otro lado, una correspondiente falta de demanda por los alumnos de servicios educativos nocturnos.

⁸ El desdoblamiento de partidas es un proceso a través del cual por cada maestro que se jubila, se crean dos partidas nuevas de los recursos liberados.

⁹ En el año 2007, el Ministerio de Educación ha invertido US\$80 millones en la construcción y rehabilitación de 1.189 obras de infraestructura escolar. Con esta inversión se amplía la oferta en áreas donde hay una demanda insatisfecha, por ejemplo, en el 1º, 8º, 9º y 10º años de la educación básica en zonas rurales.

¹⁰ Mediante la expedición del Decreto Ejecutivo 1563 de junio de 2007 se modificó el Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, incrementándose, de cinco salarios mínimos a US\$12.000, el estímulo a la jubilación de maestros en edad de hacerlo. Por ello, esto no representa una jubilación temprana ya que los docentes elegibles cuentan con más de sesenta años de edad y más de treinta años de servicio. Dado que dichos docentes representan un porcentaje mínimo de los funcionarios públicos, su jubilación no pondrá presiones adicionales sobre el fondo de pensiones.

recibieron los pagos por incentivos de retiro y jubilación respectivamente, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Ejecutivo 1563¹¹. A través del proceso de desdoblamiento se lograron crear 4.927 nuevas partidas docentes para las cuales ya fueron nombrados 1.900 nuevos docentes, de los cuales la mayoría se asignaron al primer año de educación básica en áreas rurales, indígenas y fronterizas. Los nombramientos para las partidas restantes están en proceso, siendo esto un intervalo normal entre el proceso de jubilación y contratación de nuevos docentes. Los docentes recientemente nombrados cuentan con un título universitario¹² y fueron seleccionados a través de un concurso de méritos. Cabe notar que la gran mayoría de ellos no son nuevos en la profesión sino que han estado desempeñándose dentro del sistema por varios años en forma contractual.

- 1.23 Está previsto que sea un proceso permanente y de largo plazo que permita la jubilación de alrededor de 2.000 docentes por año y paralelamente permita la inserción incremental de 12.000 docentes con nombramiento en el sistema educativo hasta el año 2012. Dicha estrategia permitirá atender y acelerar la absorción de más de medio millón de niños quienes están fuera del sistema escolar actualmente, mejorando así la equidad de la educación. La adición de estos docentes al magisterio junto con la incorporación de los niños fuera del sistema resultará en una relación de 23 alumnos por docente a nivel nacional, lo cual es bastante aceptable.
- 1.24 **Aumento en la demanda.** En cuanto a la demanda, cabe destacar que la demanda por servicios educativos en áreas rurales y pobres se ha venido incrementando rápidamente por varias iniciativas que el gobierno está impulsando. Hoy en día, más de un millón de familias ecuatorianas reciben el Bono de Desarrollo Humano, el cual es un subsidio económico a las familias de los quintiles de ingreso más bajos, condicionado a que éstas accedan a los servicios de educación y salud e inviertan en su capital humano¹³. La distribución del bono ha generado una demanda creciente por servicios educativos, en particular en áreas rurales. En consecuencia, para que estos esfuerzos sean exitosos a largo plazo, el aumento en la demanda para cupos escolares requiere ser acompañada por un correspondiente aumento en infraestructura escolar y docentes.
- 1.25 Por su parte, el Ministerio de Educación también está incentivando la demanda a través de la campaña de textos gratuitos y la sustitución del aporte voluntario de US\$25 de los padres de familia a las escuelas. Para el año lectivo 2007-2008, la administración del Ministerio de Educación ha iniciado la entrega gratuita de

¹¹ El monto pagado como incentivo es de US\$12.000 por docente jubilado y de US\$16.000 por retiro voluntario en el caso de los docentes nocturnos.

¹² La formación inicial de los docentes de la educación básica se realiza en institutos pedagógicos. Sus programas de formación tienen una duración de tres años, con dos años de teoría y estudio, y un año de servicio rural.

¹³ Este programa está ejecutado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Un estudio reciente del programa mostró que el bono ha tenido un impacto grande y positivo sobre la matrícula escolar, de alrededor de 10% y un impacto grande y negativo (17%) sobre el trabajo infantil.

textos a los niños de 1° a 10° de Educación General Básica. Dichos textos han sido seleccionados a través de un concurso nacional en el que se organizaron varios comités pedagógicos para velar por la calidad de los contenidos.

- 1.26 Asimismo, a partir del año 2006, como parte de su programa de universalización de la educación básica y con el propósito de eliminar barreras de ingreso al sistema educativo, el gobierno prohibió que las escuelas cobren a los padres el bono de matrícula de US\$25 y optó por reponer este monto con recursos del Estado. Dichos recursos han sido incorporados en el presupuesto regular del Ministerio de Educación, poniendo en evidencia la alta prioridad que se está dando a la educación y revertiendo la tendencia histórica del bajo gasto en el sector. Según el Ministerio de Educación, la combinación de la eliminación del bono y la entrega de textos gratuitos, así como sus iniciativas de comunicación social, ha resultado en un aumento sustancial en la matrícula a nivel básico en algunos casos, por ejemplo, de más del 100% en el primer año de básica en Guayas y Manabí.
- 1.27 **Calidad.** Una iniciativa, inspirada por el trabajo de la UNESCO, para mejorar la equidad y calidad de la educación básica es la construcción y equipamiento de 32 Unidades Educativas del Milenio. Estratégicamente ubicadas en zonas marginales, estas escuelas ofrecerán el ciclo completo de educación, desde el primer año de básica hasta la terminación del bachillerato; contarán con un diseño innovador e individualizado para cada lugar, así como un nuevo modelo de gestión que incorporará la tecnología y respetará la identidad cultural. Adicionalmente, las Unidades Educativas del Milenio prestarán sus servicios a la comunidad favoreciendo la implementación de los programas de alfabetización de adultos y de educación popular.
- 1.28 En el año 2007, como parte de los esfuerzos por cumplir con las metas del Plan Decenal, el Ministerio de Educación aplica pruebas APRENDO 2007 en dos áreas básicas del currículo, matemática y lenguaje y comunicación, a una muestra (representativa a nivel provincial) de alumnos de 3°, 7° y 10° de educación básica. Se han escogido 1.133 escuelas y 684 colegios de las 22 provincias del país, para un total de aproximadamente 100.000 estudiantes. Además de medir los logros de aprendizaje de los estudiantes, las pruebas APRENDO deben servir como instrumento para la toma de decisión por las autoridades en el Ministerio y para la difusión de resultados y rendición de cuentas a la sociedad civil¹⁴.
- 1.29 **Gestión.** Con el fin de mejorar la rectoría del sistema educativo, el Ministerio de Educación está tomando las medidas necesarias para poner en marcha un sistema de información en línea que automatice e integre todos los procesos que se ejecutan en las distintas áreas como son estadística, financiera, recursos humanos y administrativa, entre otras. Un elemento clave en este proceso será el

¹⁴

Adicionalmente, a fin de ir desarrollando una cultura de evaluación, Ecuador participó en el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) en el año 1999 y está participando en su nueva ronda.

levantamiento del Censo Escolar, a través del cual se busca la implementación del archivo maestro de instituciones educativas. Dicho sistema será una herramienta que permitirá generar y administrar la información en forma oportuna y organizada y se constituirá en un apoyo fundamental en la toma de decisiones por parte de las autoridades del sector educativo. El análisis de los datos recolectados se utilizará en los ejercicios de planificación y programación anuales por parte del Ministerio de Educación, fomentando que las instituciones educativas estén preparadas al inicio de cada año escolar con los recursos e insumos educativos necesarios para atender las demandas de la población estudiantil.

- 1.30 **Desafíos pendientes.** Como se ha evidenciado, Ecuador está haciendo un gran esfuerzo para atender y superar los desafíos en educación. No obstante, el gobierno está consciente de que aún quedan desafíos importantes que deberá atender a mediano y a largo plazo, una vez sentadas las bases que apoyen los cambios requeridos. En particular, cabe mencionar la necesidad de desarrollar un nuevo sistema de formación docente inicial, basado en el desarrollo de competencias en las esferas pedagógicas de gestión, de organización y de aplicación curricular, y que promoverá la excelencia académica. Otra área que merecería atención es la conveniencia de establecer una edad obligatoria para la jubilación docente a fin de asegurar una renovación continua del magisterio. Ambos casos ya figuran en la agenda ministerial y se espera continuar avanzando en la medida en que el entorno político institucional lo permita.

C. Estrategia del Banco en el sector

- 1.31 El área prioritaria de la Estrategia del Banco con Ecuador (GN-2338-1) es promover la protección de los más vulnerables y el desarrollo social. Para el sector de educación, la estrategia señala que el Banco promoverá: (i) una eficiente redistribución del gasto hacia programas de educación básica y secundaria; (ii) la asignación de los recursos según el número de niños y modalidad escolar; y (iii) una mejoría de la calidad de la educación básica.
- 1.32 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** El Banco ha estado muy vinculado con el sector educación de Ecuador en las últimas dos décadas. El proyecto más reciente apoyó el inicio de la formación de las redes escolares autónomas en las zonas rurales a través del préstamo de inversión *Mejoramiento de la Educación Básica* (1142/OC-EC), también conocido como *Redes Amigas*. En los años 2003 a 2006, a través del préstamo sectorial *Programa Sectorial de Reforma Social* (1466/OC-EC), se apoyó el desarrollo de una fórmula para la transparencia y pertinencia en la asignación territorial de docentes y la focalización de recursos educativos a sectores vulnerables, la cual se aprovechará en el presente Programa.

D. Estrategia del Programa

- 1.33 El Programa propuesto está alineado con las estrategias y políticas del país en el sector de educación, las cuales avanzan en una dirección consistente.

Específicamente, el Programa refuerza las políticas del gobierno en cinco áreas: (i) las actividades del Programa refuerzan el cambio de dirección de las políticas de asignación docente, apoyando una distribución de los docentes teniendo en cuenta el número de alumnos, así como también criterios de pobreza y ruralidad para atender la demanda creciente de servicios educativos en áreas rurales, indígenas y fronterizas; (ii) se refuerza la necesidad de incrementar el gasto educativo en general y canalizar más recursos a las poblaciones vulnerables, eliminando así las barreras al acceso; (iii) el Programa apoya los objetivos del gobierno de asegurar un gasto más eficiente y efectivo en el sector; (iv) se estimula el desarrollo de una cultura de evaluación del aprendizaje y de rendición de cuentas sobre los logros educativos; y (v) complementa acciones de reforzamiento de la demanda por educación (Bono de Desarrollo Humano). De esta manera, el Programa acompaña al Ecuador en la implementación de las estrategias más importantes del sector de educación, facilitando un diálogo continuo entre el país y el Banco, y sentando las bases necesarias para profundizar las reformas en una oportunidad futura.

- 1.34 Para esta operación se propone la estructura de un préstamo de inversión con características innovadoras, tanto en su esquema de financiamiento como en las actividades a ser realizadas. El gobierno ha indicado que financiará las actividades del Programa con los recursos de inversión de la CEREPS y del presupuesto general del Ministerio de Educación. Por ello, los fondos BID estarán dirigidos a reconocer los gastos educativos que el Ministerio de Educación incurra para cumplir con las metas y actividades del Programa. El valor agregado del Programa se centra en garantizar que las intervenciones propuestas se lleven a cabo con calidad y equidad, fomentar que la disciplina proveniente del marco institucional y presupuestaria se efectúe, y apuntalar la institucionalización de una cultura de rendición de cuentas que se aplique efectivamente a la gestión y al proceso de enseñanza. Cabe destacar que el Programa respalda políticas que se sabe contribuyen al mejoramiento de la educación, por ejemplo la distribución de textos de calidad y la implantación de un sistema de evaluación del aprendizaje. Si bien son importantes, estas medidas deben ser complementadas con ajustes institucionales e intervenciones más profundas en algunas áreas en una próxima fase. En este contexto, la presente operación permite al Banco acompañar este proceso. Todas las actividades del Programa descansan en el Plan Decenal y en el logro de los resultados establecidos en el Marco Lógico. Esta estructura y esquema de financiamiento es similar a lo utilizado en el préstamo de *Aseguramiento Universal en Salud* (1754/OC-EC) aprobado en junio de 2006.
- 1.35 Como es el caso frecuentemente, las estrategias planteadas para mejorar la calidad y equidad de la educación implican que hay acuerdos amplios. Por ello, el apoyo del Banco a través de este Programa de Universalización de la Educación Básica avalará la continuidad de las políticas educativas en un sector que tradicionalmente ha visto cambios frecuentes que dificultan la entrega oportuna de un servicio con equidad y calidad, y apuntalará al proyecto de preservación de capital que implementa el MEF. También, desarrollará acciones para fortalecer la

institucionalidad del Ministerio de Educación como organismo rector de la educación ecuatoriana. Estos procesos serán retroalimentados concurrentemente por los hallazgos de la auditoría técnica operativa y la evaluación final, las cuales verificarán la calidad del gasto y medirán el impacto de la inversión en el mejoramiento de los indicadores educativos.

E. Coordinación con otros cooperantes

- 1.36 Bajo la coordinación del Ministerio de Educación y del MEF, la cooperación internacional apoya diversos aspectos del sector educativo. La participación de la Corporación Andina de Fomento (US\$70 millones) se concentra principalmente en la infraestructura escolar con énfasis en el primer año de básica. La Unión Europea está apoyando la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación alternativa para reducir el rezago educativo con 42 millones de euros (recursos no reembolsables) para la distribución de textos a jóvenes y adultos así como otras actividades relacionadas. La *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (Corporación de Fomento Alemán) (GTZ) y UNICEF participan en el financiamiento y apoyo técnico para la educación intercultural bilingüe así como Plan Internacional y Visión Mundial. El Banco Mundial ha contribuido a la educación básica con estudios y asistencia técnica y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoya la administración de varios proyectos.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo general del Programa es apoyar la estrategia de universalización de diez años de educación básica, concentrándose en zonas fronterizas, rurales y urbano marginales a través del mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia interna de los procesos educativos.
- 2.2 El Programa respalda las políticas del Plan Decenal de Educación 2006–2015 y los esfuerzos del gobierno de canalizar más recursos al sector a través de los fondos CEREPS y otros recursos fiscales. También está alineado con el proyecto de preservación de capital que implementa el MEF. Dentro de este marco institucional y presupuestario ordenado, el Banco acompañará los esfuerzos del país, asegurando que los objetivos y metas establecidos en el Programa se realicen de forma oportuna y eficiente con un nivel de calidad óptima.

B. Estructura del Programa

- 2.3 El Programa consistirá en dos componentes principales: (i) expansión de la educación básica con equidad; y (ii) mejoramiento de la calidad y gestión educativa, a ser ejecutados durante un período de tres años. Un resumen de los resultados esperados al final del Programa se presenta en el Cuadro II-1. (Ver el Marco Lógico en el Anexo I para la lista completa de indicadores y metas.)

Cuadro II-1
Indicadores seleccionados al finalizar el Programa

Componente	Indicador
Expansión de la educación básica con equidad.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La cobertura del primer año de básica aumenta de 74% en el 2005 a 85%. ▪ La tasa neta de matrícula de la educación básica aumenta de 90,8% en el 2006 a 94,0%. ▪ La brecha entre las tasas de matrícula bruta por grado en áreas rurales con respecto a las tasas en áreas urbanas disminuye en 10% con respecto a la línea de base del año 2005. ▪ Por lo menos dos tercios de los docentes incorporados al sistema se han asignado a áreas rurales, indígenas y fronterizas.
Mejoramiento de la calidad y gestión educativa.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Levantamiento, análisis y difusión de los resultados del censo escolar de instituciones educativas. ▪ Aplicación de forma censal de las pruebas APRENDO, así como análisis y difusión de los resultados.

1. Componente I: Expansión de la educación básica con equidad
(US\$253,5 millones)

- 2.4 Los objetivos específicos del componente son: (i) universalizar la educación básica en zonas rurales, fronterizas y urbano marginales, prioritariamente con respecto al primer año de educación básica; (ii) incrementar el número de docentes, mejorando su distribución geográfica para favorecer a los alumnos pobres, indígenas y afroecuatorianos; (iii) asegurar la entrega oportuna de insumos educativos de calidad a los alumnos de 1º a 10º año; y (iv) asegurar que los nuevos docentes tengan los insumos y la capacitación necesaria para cumplir con sus funciones.

a) Incentivos al retiro y jubilación de docentes

- 2.5 El Programa apoyará la creación de nuevas partidas docentes en áreas rurales, fronterizas, urbano marginales, zonas indígenas y afroecuatorianas por medio del incentivo al retiro y jubilación de docentes principalmente en áreas urbanas. Las actividades a ser financiadas en este subcomponente son elementos fundamentales del Plan Decenal de Educación ya que conducirán a la renovación del magisterio, a una administración más eficiente de los recursos humanos clave del sector y a una provisión de servicios educativos más equitativa.
- 2.6 Para la implementación del programa de estímulos a la jubilación y de desdoblamiento de partidas sostenibles, el gobierno realiza campañas nacionales para difundir la existencia del estímulo a la jubilación y atraer a los maestros de reemplazo a las zonas determinadas. Se convoca a todos los docentes elegibles a presentar sus solicitudes, se elabora y analiza el listado de aspirantes y se define el registro de docentes jubilables dispuestos a acogerse al programa de incentivos de acuerdo con los decretos y acuerdos ministeriales vigentes. Este mecanismo permite liberar recursos y duplicar el número de nuevos docentes que se inician en la carrera ya que los docentes en edad de jubilación se encuentran generalmente por sobre la décima categoría, mientras que los nuevos a nombrarse

ingresan a la quinta categoría¹⁵. De las partidas liberadas, se procede a reponer a los docentes jubilados y para el excedente se define el alcance y distribución de las nuevas partidas con base en los criterios de una fórmula de asignación¹⁶, la cual favorece zonas rurales, indígenas y fronterizas. También se da prioridad al primer año de básica (un año parvulario). Para resguardar la asignación equitativa de recursos, el Decreto Ejecutivo 1563 del año 2006 impide la libre movilidad de los docentes por cuenta propia dentro del sistema.

- 2.7 Una vez que se dispone de partidas liberadas se inicia el proceso de incorporación de docentes a partir de un registro de candidatos que define los parámetros técnicos de selección de docentes elegibles de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional vigente. Todos aquellos docentes que deseen participar en el proceso de selección para el registro de candidatos elegibles deben contar con un título a nivel universitario y deben presentar la documentación requerida. Se califica a cada uno de los participantes y aquéllos mejor calificados integran una lista única de elegibles a nivel cantonal. Con base en la lista cantonal y a través de un concurso de méritos, se incorporan nuevos docentes para las partidas liberadas.

b) Capacitación en servicio de los nuevos docentes

- 2.8 El propósito de este subcomponente es mejorar la calidad del trabajo técnico pedagógico de los docentes nuevos, potenciando sus capacidades y competencias. Específicamente, se espera definir e implantar una nueva modalidad de desarrollo profesional que mejorará la práctica de los docentes en el aula para poder atender a una población estudiantil diversa con los correspondientes desafíos de aprendizaje. Dado que las actividades de este subcomponente complementarán los esfuerzos de incorporar más docentes al magisterio, se propone capacitar por lo menos a 10.000 docentes nuevos para el final del año 2009.
- 2.9 El nuevo módulo de capacitación fomentará un proceso de aprendizaje crítico, creativo y protagónico que integre la teoría y la práctica dentro de un entorno difícil, caracterizado por pobreza, multiétnicidad y ruralidad, entre otros factores. Se pretende estimular estrategias de trabajo innovador y participativo y el uso de las tecnologías de información y comunicación como medio para acceder al mundo del conocimiento. Además de la actualización de conocimientos, el programa de capacitación pondrá énfasis en el desarrollo de capacidades en el ámbito de la comunicación, el liderazgo y el manejo del aula, entre otros. La estrategia de implementación incluirá mecanismos de seguimiento y acompañamiento de los nuevos docentes en el aula para asegurar que ellos

¹⁵ La diferencia en salario entre la quinta y décima categoría es aproximadamente de US\$400.

¹⁶ La fórmula de asignación de recursos comprende dos etapas. En la primera se distribuyen los recursos entre las provincias asignando más peso en el índice de necesidades básicas no satisfechas y la tasa neta de matrícula a nivel primaria. En la segunda etapa se distribuyen los recursos entre los cantones de cada provincia teniendo en cuenta el porcentaje de población indígena y afro, el porcentaje de niños fuera del sistema escolar y dando prioridad al primer año de básica seguido por los años 8° al 10° de básica.

apliquen las metodologías y las pedagogías apropiadas, así como permitir cualquier ajuste al módulo que sea necesario.

c) Textos escolares y materiales didácticos

- 2.10 Con base en el principio de gratuidad de la educación correspondiente a la política de universalización de la educación básica de diez años, el Programa apoyará la impresión y distribución de textos escolares de calidad para todos los alumnos matriculados en los sistemas hispano y bilingüe. Los textos para el sistema hispano son una colección de 35 títulos (*Vitrinas Pedagógicas*), los cuales fueron seleccionados a través de un concurso a nivel nacional por un comité técnico pedagógico liderado por el Ministerio de Educación y con la veeduría de la UNESCO. Para el sistema bilingüe, la colección de textos se llama Kukayu Pedagógico. En forma complementaria, todos los textos vienen acompañados por guías para los maestros, así como una capacitación específica en su uso apropiado de ocho horas por texto por docente, realizado por coordinadores y multiplicadores en cada provincia.
- 2.11 En el año 2007 se han impreso y entregado 4.266.343 textos para 1.197.905 estudiantes de 1° a 10° de básica del sistema hispano en el régimen Costa; 3.767.274 textos que benefician a 1.063.781 estudiantes del sistema hispano en el régimen Sierra; y 365.351 textos para 86.741 estudiantes del sistema bilingüe. Esto representa un gran avance dado que casi todos los estudiantes matriculados han recibido los textos requeridos. En total, para el período 2007-2009, se espera beneficiar a más de dos millones de alumnos anualmente.

d) Sustitución de los recursos escolares correspondientes al bono de matrícula

- 2.12 A través del Acuerdo Ministerial No. 145 del 26 de abril de 2007, el gobierno ordenó la transferencia de los recursos económicos fiscales a los establecimientos educativos públicos del primero al séptimo año de educación básica, para sustituir el llamado aporte económico voluntario que entregaban los padres de familia. Se prevé que el financiamiento del bono de matrícula permitirá la incorporación al sistema escolar de más niños de familias de escasos recursos, particularmente aquéllos que viven en áreas rurales e indígenas. Por lo tanto, como parte de los esfuerzos del Plan Decenal dirigidos a la universalización de la educación básica y la eliminación de barreras al acceso, el Programa contribuirá con las transferencias, promoviendo su uso eficiente y transparente a nivel local.
- 2.13 Se transferirá a cada escuela un monto aproximado de US\$25 por padre de familia. Conforme al Acuerdo Ministerial, se puede utilizar hasta un monto máximo de 80% de los recursos para financiar bienes y servicios de consumo, tales como el mantenimiento preventivo, materiales didácticos, maestros para materias especiales, etc. Por lo menos un 20% de los recursos tienen que destinarse al financiamiento de activos de larga duración (por ejemplo, equipo de laboratorio, mobiliario escolar, etc.). El uso eficiente de los recursos es

responsabilidad de los directores de las unidades ejecutoras¹⁷, así como de los directores de los establecimientos educativos que reciben dichos recursos. En este sentido y para desarrollar una cultura de evaluación por parte de la sociedad civil, el Acuerdo Ministerial obliga la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos.

2. Componente II: Mejoramiento de la calidad y gestión educativa (US\$40,5 millones)

- 2.14 En forma complementaria a la expansión de servicios educativos, el Plan Decenal subraya la necesidad de mejorar la calidad y equidad de la educación e implementar un sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas del sistema educativo. Este marco institucional de políticas está equilibrado con un marco presupuestario igualmente ordenado, propiciando así la transformación e innovación de la gestión educativa.

a) Unidades Educativas del Milenio

- 2.15 La creación de Unidades Educativas del Milenio como modelos de la educación pública, forma parte integral de la respuesta del gobierno para mejorar la educación en el Ecuador. Específicamente se pretende: (i) implementar un modelo educativo que responda a necesidades locales y nacionales con la infraestructura y los recursos pedagógicos adecuados, con docentes apropiados, apoyando el proceso enseñanza-aprendizaje en tecnologías informáticas y vinculando a diversos actores; y (ii) mejorar la escolaridad en las zonas de influencia de las Unidades Educativas del Milenio a través de un sistema escolar que comprende 15 años, desde educación inicial hasta el bachillerato, y que atiende a la población en edad escolar y actividades educativas dirigidas a toda la comunidad.
- 2.16 El Programa apoyará la construcción, mantenimiento y equipamiento de 32 Unidades Educativas del Milenio en todo el territorio. En el año 2007 se han firmado contratos para la construcción de unidades en las parroquias de Cuenca (Azuay), Zumbahua (Cotopaxi), San Lorenzo (Esmeraldas) y Guayaquil (Guayas) y se espera la firma y ejecución de los demás contratos en el año 2008. Los criterios más importantes para la localización de estas unidades incluyen los siguientes: (i) zonas donde hay escuelas de hasta séptimo grado pero no hay oferta de 8° a 10° cercana; (ii) zonas donde hay por lo menos un mínimo de 25 estudiantes egresando del séptimo año de básica cada año; y (iii) zonas rurales, fronterizas y urbano marginales.
- 2.17 El instrumento que normará este modelo y que definirá los detalles de las estrategias de ejecución, seguimiento y evaluación, se encuentra en una etapa avanzada. La **presentación y aceptación por parte del Banco del referido**

¹⁷ Una Unidad Ejecutora es una institución educativa que coordina las actividades de un grupo de escuelas cercanas. Por lo general es la institución con más capacidad en la zona y que ofrece los diez años de educación básica.

instrumento será una condición previa al desembolso de recursos correspondientes a este rubro.

b) Pruebas APRENDO

- 2.18 Los objetivos específicos de las pruebas APRENDO son: (i) medir el dominio de destrezas fundamentales de lenguaje y comunicación, y matemática como un indicador de la calidad de la educación básica; (ii) proporcionar al sistema educativo, como información de retorno y retroalimentación, los resultados de la aplicación de las pruebas; y (iii) realizar investigaciones sobre los factores asociados al rendimiento de los estudios.
- 2.19 Como se mencionó anteriormente, en el año 2007 el Ministerio de Educación está aplicando pruebas APRENDO 2007 en dos áreas básicas del currículo, matemática y lenguaje, dirigidas a casi 100.000 estudiantes de 3º, 7º y 10º años de educación básica. La muestra de planteles seleccionados en la Costa y la Sierra fue elaborada por la Escuela Politécnica Nacional, cumpliendo con la condición de representatividad provincial y nacional.
- 2.20 A fin de garantizar la calidad de la aplicación de las pruebas, el Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Planeamiento, quien es responsable de la creación e implementación del "Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas", ha informado a los docentes de los establecimientos seleccionados en la muestra sobre el tipo de prueba diseñada para el operativo APRENDO 2007. La aplicación de las pruebas se realiza con el apoyo de estudiantes universitarios de todo el país que cursan el último año de las carreras de Educación y Psicología¹⁸. La captura de los datos, así como el análisis de los resultados, la realizará una universidad, misma que entregará tres informes: (i) informe del operativo de régimen Sierra; (ii) informe del operativo de régimen Costa; y (iii) un informe final con el análisis nacional, por régimen y por provincia. Por su parte, el Ministerio de Educación difundirá los resultados de las pruebas por medio de varias modalidades y mecanismos de comunicación.
- 2.21 Los resultados permitirán al Ministerio de Educación proponer estrategias para el mejoramiento de la calidad de la educación, a través del fortalecimiento de la formación inicial docente y desarrollo profesional, así como del rediseño del currículo en las áreas correspondientes. Con base en la experiencia del 2007, se espera institucionalizar la aplicación de pruebas alternando por año la aplicación por muestra y la aplicación censal. Por ello, el Programa apoyará tanto la aplicación muestral del año corriente como la aplicación censal en el año 2008 de las pruebas APRENDO a los estudiantes del 3º, 7º y 10º año de básica, así como una muestra nuevamente en el año 2009.

¹⁸

Puesto que el año escolar en el régimen Sierra cursa de septiembre hasta junio mientras que el régimen Costa cursa de marzo a diciembre, en el primero ya se aplicó la prueba en junio del año corriente y en el régimen Costa se la aplicará en diciembre 2007.

c) Censo escolar

- 2.22 A fin de respaldar las iniciativas actuales para establecer un sistema de información integrada en línea, el Programa apoyará al Ministerio de Educación en el levantamiento de un censo escolar que contribuya a definir la política educativa y la toma de decisiones a todas las instancias, proyectos y unidades del Ministerio de Educación, así como a toda la comunidad educativa.
- 2.23 Tomando como punto de partida los indicadores actuales y datos del SINEC, se diseñará, validará y ajustará una boleta censal para encuestar a todas las instituciones educativas del país en los niveles de educación inicial, educación básica y bachillerato. La boleta censal se llenará de forma manual por el personal de campo en entrevista directa con los directores de cada una de las instituciones educativas. Los datos capturados en la entrevista serán posteriormente digitados en la aplicación correspondiente, validados y finalmente, procesados en un archivo maestro de todas las instituciones educativas. El archivo maestro constituirá la base para la construcción del sistema de información del Ministerio de Educación soportado en tecnologías de información y favoreciendo el uso de código abierto. Asimismo, el sistema permitirá la actualización continua de datos.
- 2.24 Las actividades del subcomponente incluyen consultorías y asistencia técnica para la planificación y logística de todos los procesos, la elaboración de los instrumentos, el ensayo e implementación del censo en campo, el procesamiento de los datos, la compra de tecnología necesaria, así como el análisis y difusión de información.

C. Costo y financiamiento

- 2.25 El costo total del Programa se estima en US\$295 millones, de los cuales US\$294 millones serán con recursos otorgados por el Banco a través de un financiamiento para el reconocimiento del gasto efectuado y un millón con recursos de contrapartida local. Del total del financiamiento del Banco, US\$9,5 millones se beneficiarán del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) y US\$38,1 millones provendrán del Capital Ordinario Paralelo; el remanente provendrá del Capital Ordinario (ver Cuadro II-2).
- 2.26 Los recursos previstos para la administración y seguimiento del Programa financiarán las siguientes actividades: (i) la evaluación final del Programa; (ii) la auditoría financiera; (iii) la auditoría técnica-operativa; y (iv) el apoyo técnico a la Subsecretaría General Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación, que será la encargada de la administración del Programa. Estas actividades se financiarán con cargo a la contrapartida local.

Cuadro II-2
Tabla de costos (miles de US\$)

Categoría	BID¹	Contraparte	Total	%
Componente I. Expansión de la educación básica con equidad	<u>253.518</u>	-	<u>253.518</u>	85,9%
a. Incentivo al retiro y jubilación de docentes	105.372	-	105.372	
b. Capacitación en servicio de los nuevos docentes	4.000	-	4.000	
c. Textos escolares y materiales didácticos	61.385	-	61.385	
d. Sustitución de los recursos escolares correspondientes al bono de matrícula	82.761	-	82.761	
Componente II. Mejoramiento de la calidad y gestión educativa	<u>40.482</u>	-	<u>40.482</u>	13,7%
a. Unidades Educativas del Milenio	27.200	-	27.200	
b. Pruebas APRENDO	8.982	-	8.982	
c. Censo escolar	4.300	-	4.300	
Administración, evaluación y auditoría	-	<u>1.000</u>	<u>1.000</u>	0,3%
a. Auditoría técnica-operativa	-	200	200	
b. Auditoría de los estados financieros	-	150	150	
c. Evaluación final	-	400	400	
d. Asistencia técnica - ejecución	-	250	250	
Total	<u>294.000</u> 99,7%	<u>1.000</u> 0,3%	<u>295.000</u>	100,0%

¹ El reconocimiento de valores por parte del Banco estará sujeto al cumplimiento de las actividades que comprenden cada una de las categorías, hasta por los montos señalados, sin perjuicio de que se puedan acordar variaciones entre dichas categorías durante la ejecución del Programa.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 La República del Ecuador será el prestatario de esta operación y el Ministerio de Educación será el organismo ejecutor, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

B. Ejecución y administración del proyecto

- 3.2 Para la administración del Programa, el Ministerio de Educación otorgará a la Subsecretaría General Administrativa y Financiera (SGAF) la responsabilidad de coordinación. La SGAF asumirá esta coordinación con el apoyo de un equipo de tres personas, que será financiado con fondos de la contraparte local: (i) un coordinador técnico; (ii) un especialista financiero; y (iii) un asistente de proyecto. La SGAF será responsable del seguimiento técnico y administrativo del Programa, de la elaboración de los informes semestrales, de las solicitudes de desembolsos y sus informes asociados, así como de los aspectos jurídicos, financieros y contables.

- 3.3 **Mecanismos generales de desembolsos.** En los meses de mayo y noviembre de cada año¹⁹, para la tramitación de los desembolsos se seguirá el siguiente procedimiento: (i) la SGAF realizará: (a) un informe de avance de la ejecución del Programa y del desempeño de cada componente acorde con las actividades detalladas en el Capítulo II y conforme a los requerimientos del Banco; (b) remitirá dicho informe al MEF quien preparará una solicitud de desembolso por los montos efectivamente ejecutados y la remitirá al Banco para su no objeción; y (ii) el Banco analizará dicha solicitud de desembolso, otorgando su no objeción, con base en los informes de seguimiento técnico de la firma auditora externa que se contratará para la auditoría técnica operativa (ver párrafo 3.23) y en los datos de los sistemas internos de información del Ministerio de Educación.
- 3.4 Una vez aprobada la solicitud de desembolso, el Banco procederá a desembolsar el monto correspondiente a la cuenta que el MEF abrirá a tal efecto. A continuación se describen las pautas que rigen cada componente, tanto en la determinación de los montos a desembolsar, como en los hitos que dispararán el reconocimiento de los mismos²⁰.
- 3.5 **Reglamento Operativo.** Las normas de ejecución se detallarán en el Reglamento Operativo del Programa, el cual está en preparación y se pondrá en vigencia antes del primer desembolso.

1. Componente I: Expansión de la educación básica con equidad

a) Incentivos al retiro y jubilación de docentes

- 3.6 Para esta actividad, el Ministerio de Educación presentará las evidencias de pago (planillas de transferencias a docentes y ejecución presupuestaria) de los incentivos a la jubilación de docentes. El Banco reconocerá el 80% de tal monto al momento que el Ministerio de Educación presente evidencia de la resolución de desdoblamiento de partidas. El restante 20% será reconocido una vez presentadas las acciones de personal de nombramiento de docentes en las partidas desdobladas de acuerdo a los procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación y descritas en los párrafos 2.5 - 2.7.

b) Capacitación en servicio de los nuevos docentes

- 3.7 Para esta actividad, el Ministerio de Educación presentará evidencia de los gastos realizados para la capacitación de los nuevos docentes. Estos gastos podrán ser reconocidos cada vez que se haya capacitado un grupo de por lo menos mil docentes.

¹⁹ Estos períodos se escogieron para corresponder con los distintos años escolares de la Costa y la Sierra.

²⁰ Cabe recalcar que este esquema de financiamiento y desembolsos es similar al utilizado en el préstamo *Aseguramiento Universal en Salud* (1754/OC-EC), que se aprobó en junio de 2006.

c) Textos escolares y materiales didácticos

- 3.8 Para esta actividad el Ministerio de Educación presentará evidencia de los costos de derechos de impresión, impresión y distribución de los textos escolares mediante: (i) copia de los convenios suscritos con cada una de las entidades ejecutoras (prefecturas y municipios, entre otros) y constancia de las transferencias del Ministerio de Educación a dichas entidades; y (ii) copia de los informes de las entidades ejecutoras, dando cuenta de los procesos de contratación seguidos y de los pagos realizados por concepto de derechos de impresión, impresión y distribución²¹. Los gastos de este subcomponente serán reconocidos una vez certificada la distribución efectiva de los textos a los alumnos.
- 3.9 En los casos donde el Ministerio de Educación haya impreso los textos por cuenta propia, los gastos serán reconocidos de la siguiente manera: copias de los contratos de derechos de impresión y de transferencia de pago, copia de la transferencia efectiva de recursos del Ministerio de Educación a la Dirección Nacional de Servicios Escolares, el convenio marco y la pro forma. En cuanto a los gastos de distribución, se presentará el convenio de distribución Programa de Alimentación Escolar (PAE) así como evidencia de las transferencias del Ministerio de Educación al PAE.

d) Sustitución de los recursos escolares correspondientes al bono de matrícula

- 3.10 El Ministerio de Educación presentará las evidencias de los montos efectivamente transferidos para las escuelas a través de las unidades ejecutoras (redes escolares, colegios y Direcciones Provinciales). Estos gastos podrán ser reconocidos: una vez certificada: (i) la transferencia de los recursos a las unidades ejecutoras; y (ii) el uso de los recursos por parte de las escuelas. En el año 2007 sólo se certificará el literal (i) anterior.

2. Componente II: Mejoramiento de la calidad y gestión educativa

a) Unidades Educativas del Milenio

- 3.11 Para esta actividad, el Banco reconocerá los costos efectivos de construcción, mantenimiento y equipamiento de las Unidades Educativas del Milenio. A este fin, el Ministerio de Educación presentará la información de los procesos de contratación realizados y sus correspondientes ejecuciones físicas y financieras. El Banco reconocerá estos gastos una vez emitida y suscrita, para cada Unidad Educativa del Milenio, el acta de entrega-recepción definitiva.

²¹ En el caso de que la distribución la efectúe el PAE, se presentará la evidencia de estos gastos realizados.

b) Pruebas APRENDO

- 3.12 Para esta actividad, el Ministerio de Educación presentará las evidencias de los gastos realizados para la ejecución de las pruebas. Estos gastos podrán ser reconocidos: (i) a partir del año 2008 una vez publicados los resultados de la primera toma muestral del 2007; (ii) a partir del año 2009, una vez publicados los resultados de la prueba nacional 2008; y (iii) en el año 2010, una vez publicados los resultados de la toma muestral del 2009.

c) Censo escolar

- 3.13 Para esta actividad, que se ejecutará en el marco del convenio de cooperación que el Ministerio de Educación mantiene con el PNUD, el Ministerio presentará evidencias de los gastos incurridos para la ejecución del censo. El Banco reconocerá estos gastos una vez que la totalidad de la información recogida mediante el censo haya sido efectivamente procesada y validada en el archivo maestro de todas las instituciones educativas del país.

3. Administración, evaluaciones y auditorías

- 3.14 La ejecución de este componente, de responsabilidad del Ministerio de Educación, se realizará, de acuerdo a las normas del Banco para los temas de evaluación y auditorías.

C. Adquisición de obras, bienes y servicios

- 3.15 De conformidad con lo establecido en las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (GN-2349-7) y las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-7), para las adquisiciones y contrataciones del Programa se podrán aplicar los procedimientos establecidos en la legislación nacional, en la medida en que se observe lo previsto en las Políticas del Banco. A estos efectos se presenta el Plan de Adquisiciones para los primeros 18 meses de ejecución del Programa.
- 3.16 Cuando se utilicen procedimientos de Licitación Pública Nacional se permitirá la participación de personas físicas o jurídicas y la adquisición de bienes provenientes de países miembros del Banco, sin establecerse ningún tipo de restricciones.
- 3.17 Cuando se trate de contrataciones de Unidades Educativas del Milenio hasta por cantidades inferiores a US\$1,2 millones, en el marco de la emergencia del sector educativo declarada por Decretos Ejecutivos números 188 y 323 de marzo y mayo del presente año 2007, respectivamente; se podrá utilizar el método de Administración Directa previsto en la Política de Adquisiciones.
- 3.18 Cuando se trate de la adquisición, impresión y/o distribución de textos escolares y materiales didácticos para el sector educativo, por la naturaleza especial de estas

contrataciones se podrán utilizar métodos de Comparación de Precios, Contratación Directa o Administración Directa, previstos en las Políticas de Adquisiciones.

- 3.19 La contratación de servicios de consultoría se llevará a cabo por lo previsto en las Políticas de Consultoría.
- 3.20 **Examen por el Banco.** El Banco aplicará el procedimiento de revisión ex-post conforme a lo estipulado en los documentos GN-2349-7 y GN-2350-7.

D. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.21 Se estima que el período de ejecución será aproximadamente tres años y el período de desembolsos será de 3,5 años, con el siguiente cronograma de desembolsos.

Cuadro III-1
Cronograma de desembolsos (miles de US\$)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
BID	92.325	99.052	102.623	-	294.000
Contraparte	16	248	249	487	1.000
Total	92.341	99.300	102.872	487	295.000
%	31,3%	33,7%	34,9%	0,1%	100%

E. Seguimiento y evaluación

- 3.22 **Sistema de supervisión de la ejecución y seguimiento del cumplimiento de metas.** El Programa adoptará los mecanismos de supervisión y seguimiento desarrollados en la Representación del Banco en Ecuador, que enlazan la etapa de diseño con la etapa de ejecución y los diferentes mecanismos de supervisión. El Plan de Ejecución del Proyecto será desarrollado con el ejecutor y validado durante el taller de arranque y, tomando en cuenta el Informe de Proyecto, el Marco Lógico, el Reglamento Operativo y los resultados del Análisis de Riesgos, contendrá una programación multianual de la secuencia de actividades y de los recursos necesarios para alcanzar los productos y resultados esperados.
- 3.23 **Auditoría técnica operativa.** Para verificar los procedimientos aplicados, los gastos efectuados y montos solicitados, el avance y cumplimiento de los hitos del Programa incluidos en el Marco Lógico, el Ministerio de Educación contratará a una firma externa para el seguimiento técnico que preparará informes periódicos. **La presentación de estos informes con la verificación del cumplimiento de las actividades y gastos ejecutados será un requisito para que el Banco pueda desembolsar al MEF el reconocimiento por los gastos efectuados correspondientes a cada componente, excepto para el primer desembolso.** En ese caso el Banco realizará una revisión de los informes que enviará el MEF y procederá a desembolsar en consecuencia. Junto con el análisis de la segunda solicitud la firma a cargo de esta auditoría analizará la primera solicitud y procederá a realizar las compensaciones del caso, de ser necesario. **La contratación de esta firma de acuerdo con los términos de referencia**

incluidos en el Reglamento Operativo del Programa será condición necesaria para la realización del segundo desembolso.

- 3.24 **Auditoría financiera.** Durante la ejecución del Programa el Ejecutor presentará anualmente los estados financieros auditados del Programa. La auditoría externa será efectuada por una firma de auditores independientes aceptables al Banco, de acuerdo con los requerimientos de los Documentos AF-100 y AF-300, y en base a los términos de referencia previamente aprobados por el Banco (AF-400 y AF-500). Los estados financieros anuales auditados del Programa se presentarán dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico (comenzando con el ejercicio en que se inicia la ejecución del Programa) y los de cierre del Programa, serán presentados dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. En la selección y contratación de la firma de auditores se utilizarán los procedimientos establecidos en el Documento de Licitación de Auditoría Externa (AF-200). Los costos de la auditoría externa del Programa formarán parte del proyecto y serán financiados utilizando recursos de contraparte local.
- 3.25 **Contabilidad.** Las cifras acumulativas de gastos o inversiones reflejadas en los informes periódicos de ejecución contable (como parte de la solicitud de desembolso), considerarán única y exclusivamente los conceptos de gastos elegibles previamente acordados con el Banco. El Ministerio de Educación mantendrá en sus archivos los originales y/o copias de los contratos, los pedidos, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados de los proveedores y todo otro documento necesario para corroborar la información proporcionada en los informes que se presentan al Banco. La documentación deberá estar debidamente identificada y archivada y deberá proporcionarse a los funcionarios autorizados del Banco y a los auditores externos para su examen, a requerimiento de estos.
- 3.26 **Informes.** El Ministerio de Educación presentará al Banco durante la ejecución del Programa, informes semestrales de progreso dentro de los 30 días siguientes a los períodos de solicitud de desembolsos mencionados en el párrafo 3.3. Los informes incluirán información sobre los avances logrados y los problemas enfrentados durante el período respectivo. Adicionalmente, en el mes de diciembre de cada año calendario de ejecución del Programa, el organismo ejecutor presentará para la aprobación del Banco un Plan Operativo Anual de conformidad con los lineamientos y pautas previamente acordados.
- 3.27 **Evaluación.** La línea de base para los indicadores del Marco Lógico ya ha sido recolectada con base en las fuentes existentes en el Ministerio de Educación. Una vez desembolsado el 75% de los recursos del préstamo, se contratará a una firma independiente para realizar la evaluación final del Programa de acuerdo con los términos de referencia adjuntos en el Reglamento Operativo del Programa. La metodología a aplicarse será una combinación de una evaluación de procesos y una evaluación de impacto. La evaluación: (i) analizará el logro de los objetivos de cada componente y subcomponente del Programa; (ii) verificará el cumplimiento y/o desviaciones con respecto a las metas propuestas al nivel de propósito y de los componentes en el Marco Lógico; (iii) analizará la

sostenibilidad del Programa; e (iv) identificará las principales lecciones aprendidas. La contratación de esta firma será una condición necesaria para el desembolso de más del 75% de los recursos del préstamo.

- 3.28 La evaluación final del Programa tendrá como propósito examinar los procesos, así como los impactos tempranos del mismo, en particular: (i) la efectividad del proceso de selección y asignación de los nuevos docentes, de manera que se logre expandir la oferta de servicios de educación básica en áreas rurales, fronterizas y urbano marginales; (ii) el incremento en el gasto educativo de acuerdo con lo planteado en el Plan Decenal de llegar al 6% del PIB para el año 2012; (iii) el uso y efectividad de los recursos dirigidos al sector de educación, incluidos los recursos transferidos a las escuelas para sustituir el bono de US\$25; y (iv) la aplicación de las pruebas APRENDO, la difusión de los resultados y su utilidad en la toma de decisión.
- 3.29 Adicionalmente la evaluación analizará: (i) el perfil y las competencias de los nuevos docentes; (ii) la efectividad de las actividades de capacitación orientadas a fortalecer el desempeño docente en el aula; (iii) la calidad y utilización de los textos escolares y las guías al docente que los acompañan; (iv) el mejoramiento del sistema de información del Ministerio de Educación como resultado del censo de instituciones educativas y el establecimiento del archivo maestro; (v) el impacto de las intervenciones financiadas por el Programa en el aprendizaje de los estudiantes; (vi) la expansión de cobertura del primer año de básica sobre la tasa de repitencia en el segundo año; (vii) la satisfacción de los padres de familia con la oferta educativa en su entorno; y (viii) los cambios en las tasas de cobertura y terminación de la educación básica por área geográfica y por etnia. Dado que las Unidades Educativas del Milenio apenas habrán empezado a funcionar al final del Programa, se levantará una línea de base para poder evaluar en el futuro la efectividad del modelo de gestión y la calidad educativa, en comparación a escuelas y colegios regulares.
- 3.30 Por otra parte, la evaluación examinará la efectividad operativa del mecanismo de financiamiento innovador del Programa en dos sentidos: el liderazgo del Ministerio de Educación en la implementación de un Programa que se basa en el marco institucional del Plan Decenal y que cuenta con metas claramente definidas; y la medida en la que el Programa protege el gasto del sector y el mecanismo de reconocimiento de gastos en sí mismo.
- 3.31 Los datos recolectados como parte de las evaluaciones del Programa podrían servir como insumo directo para la evaluación ex-post del mismo, en caso que ésta sea llevada a cabo ya sea por el gobierno o por la Oficina de Evaluación y Seguimiento del Banco. El gobierno se compromete a recopilar y tener disponible la información necesaria para la preparación del Informe de Terminación de Proyecto, consistente con la política del Banco (OP-305).

F. Financiamiento retroactivo y anticipo de fondos

- 3.32 Se recomienda que el Directorio Ejecutivo del Banco apruebe el reconocimiento retroactivo por un monto de hasta US\$100 millones con cargo a los recursos del préstamo por concepto de gastos incurridos por el Prestatario que correspondan a las actividades establecidas en el cuadro de costos detallado del Programa (archivos técnicos del proyecto) y cumplan con requisitos sustancialmente análogos a los que se establezcan en el Contrato de Préstamo, siempre que dichos gastos hayan sido incurridos a partir de los 18 meses previos a la suscripción del Contrato de Préstamo²². Los recursos serán desembolsados al MEF una vez que se hayan cumplido las condiciones generales previas de elegibilidad.

G. Condiciones especiales para los desembolsos

- 3.33 Además de las condiciones generales previas para el primer desembolso, el contrato incluirá cuatro condiciones especiales para desembolsos: (i) puesta en vigencia del Reglamento Operativo del Programa antes del primero desembolso del Programa; (ii) contratación de la auditoría técnica-operativa antes del segundo desembolso del Programa; y como condición para cada desembolso siguiente, verificación por parte de la auditoría técnica-operativa del gasto efectuado; (iii) presentación y aceptación por parte del Banco del instrumento que regule las Unidades Educativas del Milenio será una condición previa al desembolso de recursos correspondientes a este subcomponente; y (iv) contratación de los servicios de consultoría para la evaluación final antes del desembolso de más del 75% de los recursos del préstamo.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 El análisis institucional que se hizo como parte de la preparación del Programa permitió identificar debilidades y fortalezas, tanto de la organización como de la ejecución de proyectos, las cuales fueron tomadas en cuenta en el diseño de la presente operación.
- 4.2 En primer lugar, el dimensionamiento del Programa es compatible con la capacidad de ejecución. Con la ejecución de Redes Amigas, el Ministerio de Educación ha adquirido considerable experiencia en la ejecución de operaciones de crédito externo. Segundo, cabe destacar la continuación de la mayor parte de los equipos técnicos, del personal de la planta superior, así como del propio Ministro de Educación a pesar del cambio de gobierno al inicio del año 2007. Esta relativa estabilidad del Ministerio de Educación, tanto en su estructura como en

²² El Programa propuesto entró en el *pipeline* del Banco en el año 2005, por ello se reconocerá hasta 18 meses previo a la aprobación.

sus políticas y programas, beneficiará la ejecución del Programa propuesto. El liderazgo y trayectoria del Ministro en la conceptualización y negociación del Plan Decenal con actores de varios sectores y después con el incentivo a la jubilación, contribuyó a su permanencia en el nuevo gobierno.

- 4.3 Finalmente, cabe señalar que dentro de un marco ordenado de políticas y de financiamiento, el Ministerio de Educación ya empezó a tomar las medidas necesarias para superar sus debilidades. En este marco, el Ministerio realizó el análisis del subsistema de instituciones educativas para el sistema de información integral y como resultado, se cuenta con el manual de los procesos involucrados en la gestión de las instituciones educativas, el modelo de datos, así como los otros insumos importantes para iniciar la fase de construcción del subsistema. Por todas estas razones, se considera que el Ministerio de Educación tiene la capacidad de ejecutar este Programa.

B. Viabilidad socioeconómica

- 4.4 Aunque se encuentran serias brechas en cobertura de educación preescolar en zonas urbanas, la situación es más grave en zonas rurales, indígenas y afroecuatorianas caracterizadas por altos índices de pobreza. En dichas áreas, menos del 50% de los niños tienen acceso a educación inicial antes de entrar en el segundo año de educación básica. En este sentido, el Programa tendrá un impacto social positivo, pues la reasignación de partidas docentes ayudará a mejorar la cobertura del primer año de educación básica, ya que según los estudios, son los niños pobres quienes se benefician más de una educación preescolar de calidad²³.
- 4.5 En términos de la eficiencia externa del Programa, se observa un incremento constante de los retornos educativos a lo largo del tiempo. Mientras que a inicios de los años 90, un año adicional de escolaridad generaba un incremento del 7% en ingresos laborales por hora, a finales de la década, con un año adicional de educación se incrementaron los ingresos en un 9%. Aunque no hay datos más recientes, se espera que la tendencia positiva por lo menos se haya mantenido.

C. Viabilidad financiera

- 4.6 El gobierno está utilizando recursos de la CEREPS y del presupuesto general del Ministerio de Educación para financiar las actividades de este Programa. Los recursos de la CEREPS, una fuente de recursos fiscales extraordinarios del Estado que se financia con los excedentes de los ingresos petroleros, y a través de la cual se pueden financiar gastos de inversión en los sectores sociales, han continuado acumulándose en el año 2007. Durante el período de enero a julio ingresaron US\$1.956 millones, que se suman a los US\$1.341 millones correspondientes al saldo en el año 2006. En el período de enero a julio los egresos fueron US\$1.930 millones, dejando, por lo tanto existe un saldo de US\$1.366 millones.

²³

James Heckman y Flavio Cunha, *Investing in our Young People*, 15 de noviembre de 2006.

- 4.7 Estudios del Ministerio de Educación señalan que la política de incentivo a la jubilación es fiscalmente sostenible, incluso en el caso de que todo maestro en capacidad de jubilarse se acoja al incentivo. En efecto, a través de esta política se puede lograr que el costo de la masa salarial se reduzca a partir del año 2011, lo que volvería sostenible al sistema incluso si se incorporan paulatinamente los 8.000 docentes requeridos que reemplacen a los docentes jubilados.
- 4.8 Por otra parte, cabe mencionar que todas las actividades respaldadas por el Programa son piezas clave del Plan Decenal, a través del cual el gobierno se compromete a incrementar el gasto educativo hasta llegar al 6% del PIB para el año 2012. Con la excepción de los incentivos a la jubilación docente, el financiamiento de todas las otras actividades ya están incorporadas en el presupuesto anual del Ministerio de Educación. De esta forma, se ayuda a garantizar la sostenibilidad del gasto en el sector a mediano y a largo plazo.

D. Estrategia ambiental y social

- 4.9 No se espera que el Programa tenga ningún efecto adverso sobre el ambiente y ha sido clasificado como categoría “C”. El Ministerio de Educación y las municipalidades correspondientes definirán normas detalladas de las medidas que se deben seguir para identificar y mitigar los impactos ambientales y sociales de la construcción de las Unidades Educativas del Milenio. Las guías ambientales a ser desarrolladas, que serán de uso obligatorio para la ejecución de dichas obras, incluirán aspectos relativos al manejo de residuos, planes de contingencia y monitoreo, entre otros. Las guías serán parte de las bases de contratación de las obras y definirán las acciones obligatorias y legislación local que los contratistas deben observar para asegurar la identificación y manejo de los impactos ambientales.

E. Beneficios y beneficiarios

- 4.10 Los principales beneficiarios del Programa serán los niños que asisten a la educación básica. El resultado que se espera al final de la ejecución de este Programa es que el país cuente con una mayor cobertura de la educación en todo el país. Los planteles educativos contarán con textos de calidad y un cuerpo docente acorde a las necesidades demográficas y pedagógicas de cada escuela. Además, la mayor parte de los centros contará con al menos un docente especializado para el primer año de educación básica (nivel de preescolar). Se espera que este enfoque para mejorar los insumos educativos se traduzca en un mejor desempeño de los estudiantes en las pruebas de aprendizaje.
- 4.11 Los problemas administrativos del sector educativo han generado una mala asignación de profesores, mientras que las limitaciones fiscales han evitado que se resuelvan los problemas a través del incremento de partidas. En el Ministerio de Educación y en el MEF hay un reconocimiento de que el simple aumento del número de profesores no puede dar respuesta a los defectos actuales del sistema de administración de los recursos humanos. Su solución requiere la colocación

adecuada de profesores en áreas y escuelas donde la demanda sigue siendo insatisfecha o donde la demanda se ha agravado debido al movimiento arbitrario de profesores a las áreas y escuelas de mayor demanda. Dos elementos permiten asegurar que el país esté avanzando para superar estos problemas: (i) un acuerdo interministerial recientemente firmado entre el MEF y el Ministerio de Educación que destaca los criterios a ser aplicados para asegurar una distribución apropiada y equitativa de docentes en función de la demanda; y (ii) la aprobación de un decreto ejecutivo estableciendo un incentivo para la jubilación de docentes y los criterios para la incorporación de nuevos profesores al magisterio.

- 4.12 Un efecto directo del Programa será una mayor cobertura educativa sobre todo en las zonas fronterizas, rurales, indígenas y afroecuatorianas. Se estima que dos tercios de las partidas docentes nuevas serán utilizadas para dar acceso a niños que están en áreas donde las escuelas han sido cerradas por la falta de profesores y que el 33% restante de las partidas será utilizado para ampliar la cobertura del primer año de educación básica. Con ello, el Programa contribuirá a que el país logre la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio en educación en los próximos cinco años.
- 4.13 Un elemento importante para que la estrategia de recursos humanos del Ministerio de Educación satisfaga la demanda son procedimientos eficientes e información confiable para la toma de decisiones y la gerencia del sistema. En este sentido, el Programa invierte en herramientas y mecanismos diseñados a proporcionar datos oportunos sobre el desempeño y rendimiento del sistema educativo, y que facilitarán la focalización eficaz de intervenciones en escuelas. Entre estos, las pruebas APRENDO y el censo escolar son clave.
- 4.14 En Ecuador el 12% de la población pertenece a 14 nacionalidades y pueblos indígenas y la educación se coordina a través de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. De acuerdo con la política operativa del Banco OP-765, el Programa propicia soluciones socioculturalmente apropiadas para mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios sociales con una perspectiva intercultural y la capacitación de personal y profesionales indígenas. En este sentido, el Programa apoya el carácter pluriétnico y pluricultural del Estado ecuatoriano con la distribución de textos bilingües y culturalmente apropiados, la reasignación de partidas docentes liberadas a zonas indígenas, así como el nombramiento de docentes que conocen la lengua materna de los alumnos a quienes imparten clases cuando es posible.
- 4.15 **Clasificación SEQ y PTI.** Esta operación califica como un Programa que promueve la equidad social como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). También, esta operación califica como un Programa orientado a la reducción de la pobreza. El proyecto no especifica indicadores explícitos de desempeño para medir la reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad social, sin embargo, el Programa califica automáticamente como PTI ya que apoya al sector de educación básica (GN-1964-3). Asimismo, una gran

parte de los recursos se dirigen a las comunidades más pobres en áreas fronterizas, rurales, indígenas y afroecuatorianas.

F. Riesgos

- 4.16 Ecuador se ve afectado por los mismos problemas gerenciales en su sector educativo que los otros países de la región. Las presiones del sindicato – la Unión Nacional de Educadores (UNE) son particularmente fuertes. La UNE podría oponerse al incentivo a la jubilación, a la aplicación de la fórmula y/o a la aplicación de las pruebas APRENDO. Para mitigar estos riesgos el Ministerio de Educación sostiene un diálogo permanente con representantes de la UNE para discutir estos temas. A la fecha, no se ha notado oposición significativa a ninguna de estas actividades. Más aún, el fondo de cesantía del magisterio –un organismo estrechamente vinculado a la UNE- participa activamente en los procesos operativos para la inscripción de docentes que quieren jubilarse. En general, parece que hay un acuerdo de que la aplicación de criterios objetivos es superior a la negociación política constante.
- 4.17 A pesar de los esfuerzos para mejorar la asignación docente a través del programa de estímulos financieros, es de notar que todavía no existe una edad obligatoria para la jubilación docente. En este sentido, el Ministerio de Educación está consciente de que la resolución de este problema es primordial para la renovación continua del magisterio a largo plazo. Por lo tanto, el tema figura en su agenda y se encuentra buscando una solución que sea aceptable a todos.
- 4.18 El Plan Decenal presenta un marco ordenado para las políticas y programas educativos con una visión sectorial a mediano plazo, no obstante su implementación exitosa requiere un liderazgo sostenido por parte de la alta gerencia ministerial. Por lo tanto, aún si hay cambios futuros del equipo gerencial en el Ministerio de Educación, se considera que el consenso nacional y respaldo del pueblo ecuatoriano debería garantizar que hay continuidad de las políticas y actividades del Plan.

**APOYO A LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA
(EC-L1018)
MARCO LÓGICO**

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
Fin			
Resultados del nivel de educación básica en el Ecuador más equitativos, en términos de acceso y aprendizaje.	<p>Cinco años después de finalizado el Programa, el país logra la universalización de la educación básica (para el año 2015).</p> <p>La brecha entre el promedio de los resultados de aprendizaje para los alumnos de 3°, 7° y 10° año de educación básica que asisten a escuelas y colegios en áreas rurales con respecto a los ubicados en áreas urbanas disminuye en un 5% con respecto a la línea de base de las pruebas aplicadas en el año 2007 en lenguaje, comunicación y matemática.</p> <p>Tres años después de finalizado el Programa, el gasto anual en el sector educativo alcanza al menos el 6% del Producto Interno Bruto.</p>	<p>Datos del Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SINEC).</p> <p>Resultados de las pruebas APRENDO.</p>	<p>Existe un apoyo sostenido a las políticas educativas del Plan Decenal.</p> <p>Se mantiene en vigencia el Decreto Ejecutivo 1563, lo cual impide la libre movilidad de los docentes dentro del sistema escolar o se reemplaza por otro marco jurídico equivalente.</p>
Propósito			
Contribuir a implementar la estrategia del gobierno de universalización de diez años de educación básica en condiciones de calidad y equidad, concentrándose en zonas fronterizas, rurales y urbano marginales.	<p>Al finalizar el Programa:</p> <p>La tasa neta de matrícula de la educación básica aumenta de 90,8% en el 2006 a 94,0% (un aumento aproximado de 81.000 niños).</p> <p>La cobertura del primer año de básica aumenta de 74% en el 2005 a 85% (un aumento aproximado de 24.000 niños).</p> <p>Por lo menos dos tercios de los docentes incorporados al sistema como resultado del proceso de desdoblamiento de plazas se han asignado a áreas rurales, indígenas y fronterizas.</p> <p>La brecha entre las tasas de matrícula bruta por grado en</p>	<p>Datos del Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SINEC).</p> <p>Resultados del Censo Escolar.</p>	<p>La entrega de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es adecuada en monto y oportunidad.</p> <p>El Ministerio de Educación ejecuta de forma efectiva y eficiente la función de rectoría y de planificación apoyándose en las capacidades técnicas y humanas, así como en los instrumentos desarrollados</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
	<p>áreas rurales con respecto a las tasas en áreas urbanas disminuye en 10% con respecto a la línea de base del año 2005:</p> <p><i>Brecha urbana-rural (diferencia entre las dos tasas)</i></p> <p>1° grado: 60%</p> <p>2° grado: no hay brecha</p> <p>3° grado: 3%</p> <p>4° grado: 8%</p> <p>5° grado: 10%</p> <p>6° grado: 12%</p> <p>7° grado: 13%</p> <p>8° grado: 73%</p> <p>9° grado: 64%</p> <p>10° grado: 60%</p>		a través del Programa.
Componentes			
<p>1. Expansión de la educación básica con equidad</p> <p>Docentes incrementales nombrados e incorporados en el sistema educativo.</p> <p>Recursos para el aprendizaje adecuados y utilizados.</p>	<p>1.1 Aprobación de la resolución de desdoblamiento de partidas para por lo menos 3.900 docentes incrementales en el primer año del Programa.</p> <p>1.2 Por lo menos 1.900 docentes nombrados e incorporados al sistema educativo en el primer año y asignados según los criterios legales establecidos.</p> <p>1.3 Al final del Programa, al menos 6.000 docentes incrementales nombrados e incorporados al sistema educativo y asignados según los criterios legales establecidos.</p> <p>1.4 Entrega anual de textos escolares a todos los estudiantes matriculados en el sistema fiscal del 1° hasta el 10° año de educación básica dentro de los primeros 20 días de clases (abril-costa, septiembre-sierra/amazonia).</p>	<p>Resolución del MEF que aprueba el desdoblamiento de partidas.</p> <p>Acción de personal de docentes.</p> <p>Informe final del Programa. Informe de la auditoría técnica operativa.</p> <p>Informe de la auditoría técnica operativa. Convenios firmados con las entidades ejecutoras. Copia de las evidencias de los pagos realizados en concepto de derecho de impresión, impresión y distribución de los textos.</p>	<p>El Ministerio de Educación asigna los recursos técnicos y humanos requeridos para apoyar la ejecución de las actividades del Programa.</p> <p>Existe una adecuada articulación y coordinación entre las distintas instancias responsables de la ejecución del Programa.</p> <p>Se mantiene la estabilidad en los equipos técnicos de la contraparte y en los mecanismos de socialización y difusión de la información.</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
Programa de desarrollo profesional docente implementado.	<p>1.5 Transferencia de recursos económicos a las unidades ejecutores en cada provincia dentro del primer trimestre del año fiscal para sustituir el denominado bono voluntario de US\$25 que pagaban los padres de familia.</p> <p>1.6 A partir del segundo año del Programa, el 80% de las unidades ejecutoras rinden cuentas anualmente sobre el uso de los recursos (bono de US\$25) por parte de las escuelas.</p> <p>1.7 Capacitación anual de todos los docentes en el uso de las guías para los textos.</p> <p>1.8 Capacitación de los nuevos docentes nombrados de acuerdo con lo descrito en el Capítulo II del Programa dentro de los 12 meses siguientes el inicio de sus funciones.</p>	<p>Certificación de los montos transferidos del MEF a las unidades ejecutoras.</p> <p>Informe de las entidades ejecutoras.</p> <p>Informe de la Unidad de Universalización de la Educación Básica del Ministerio de Educación.</p> <p>Informe de la auditoría técnica operativa.</p>	La entrega de recursos por parte del MEF es adecuada, oportuna y responde a lo planificado y requerido por el Ministerio de Educación.
<p>2. Mejoramiento de la calidad y gestión educativa</p> <p>Modelo innovador de educación implementado.</p> <p>Evaluaciones de aprendizaje son utilizadas como insumo para la práctica docente y para la toma de decisiones por parte del Ministerio de Educación.</p>	<p>2.1 Convenios para la construcción de cuatro Unidades Educativas del Milenio firmados dentro del primer año del Programa y 20 convenios adicionales firmados al final del segundo año de ejecución.</p> <p>2.2 Al final del tercer año, se encuentran en operación según las normas estipuladas en el Acuerdo Ministerial por lo menos tres Unidades Educativas del Milenio.</p> <p>2.3 Aplicación en el primer año del Programa de una muestra de pruebas APRENDO a 70 mil niños en lenguaje y comunicación, y matemática en 3°, 7° y 10° año de educación básica.</p> <p>2.4 Aplicación de forma censal de las pruebas APRENDO a los alumnos del 3°, 7° y 10° año de la educación básica, y sistemas hispano y bilingües en el segundo año del</p>	<p>Convenios firmados.</p> <p>Informe de la auditoría técnica operativa.</p> <p>Evaluación final del Programa.</p> <p>Informes del sistema. Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación.</p> <p>Informes del sistema. Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación.</p>	<p>El Ministerio de Educación cuenta con un manual operativo adecuado para la construcción y operación de las Unidades Educativas del Milenio.</p> <p>La entrega de recursos por parte del MEF es adecuada, oportuna y responde a lo planificado y requerido por el Ministerio de Educación.</p>

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
Sistema de información fortalecido.	Programa.		
	2.5 Elaboración de un plan para la utilización y difusión de los resultados de las pruebas APRENDO en el segundo año del Programa, el cual debe ser vinculado al sistema de evaluación y medición de la calidad.	Informe semestral.	
	2.6 Análisis y difusión de los resultados de las pruebas APRENDO aplicadas a nivel nacional antes del final del Programa.	Informe de la auditoría técnica operativa. Evaluación final del Programa.	El PNUD realiza con oportunidad la selección y contratación del equipo técnico.
	2.7 Contratación del equipo técnico para apoyar el desarrollo de los instrumentos y planificación del censo escolar dentro del primer año de ejecución.	Contrato firmado.	
	2.8 Todos los datos levantados en el censo escolar procesados, analizados y difundidos antes del final del Programa.	Informes de la auditoría técnica operativa. Informe de evaluación final.	Las autoridades, docentes y estudiantes de las instituciones educativas encuestadas participan activamente en la ejecución del Censo Escolar.

Nota: Los indicadores relacionados a la entrega de textos, materiales didácticos y capacitación de maestros se refieren solamente a las instituciones educativas fiscales (es decir, las públicas).

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/_07

Ecuador. Préstamo ____/_BL-EC y Préstamo ____/_OC-EC a la República del Ecuador
Apoyo a la Universalización de la Educación Básica

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar los contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de apoyo a la universalización de la educación básica.

2. El financiamiento de que trata el párrafo 1 anterior será hasta por la suma de US\$294.000.000 y estará compuesto por:

- (i) Un financiamiento bajo el marco de financiamiento concesional hasta por la suma de US\$47.600.000, de los cuales (i) hasta la suma de US\$38.100.000 se otorga con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y (ii) hasta la suma de US\$9.500.000 se otorga con cargo a los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco; y
- (ii) Un financiamiento con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco hasta por la suma de US\$246.400.000.

3. Dichos financiamientos se sujetarán a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

LEG/SGO/EC-1171344-07
EC-L1018