



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: *Apoyo a la Universalización de la Educación Básica*

País: *Ecuador*

Sector/Subsector: *Educación/Educación Básica*

Equipo de Proyecto Original: *Jennelle Thompson, Jefa de Equipo (SCL/EDU); Sabine Aubourg-Rieble (SCL/EDU); Aimee Verdisco (SCL/EDU); Paulina González-Pose (SCL/EDU); Bethany McCurley (SCL/EDU); Amelia Cabrera (SCL/EDU); Baudouin Duquesne (SCL/SPH); Marcelo Pérez-Alfaro (SPH/CEC); y Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO).*

Número de Proyecto: *EC-L1018*

Número de Préstamo(s): *1924/OC-EC - 1923/BL-EC*

Fecha del QRR:

Fecha de Aprobación Final del PCR:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: *Jennelle Thompson, Jefa de Equipo (EDU/CEC); Claudia Cox (SCL/EDU); Marco Alemán (FMP/CEC); Santiago Schneider (FMP/CEC); Felipe Barrera (CAN/CEC); Guisela Luna (CAN/CEC); y Alejandro Cruz Fano (Consultor).*

Índice

| | |
|---|-----------|
| I. INFORMACIÓN BÁSICA..... | 1 |
| II. EL PROYECTO | 2 |
| A. CONTEXTO DEL PROYECTO | 2 |
| B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO..... | 3 |
| i. Objetivo(s) del Desarrollo | 3 |
| ii. Componentes..... | 3 |
| C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO | 4 |
| III. RESULTADOS..... | 4 |
| A. EFECTOS DIRECTOS..... | 4 |
| B. EXTERNALIDADES..... | 5 |
| C. PRODUCTOS | 7 |
| D. COSTOS DEL PROYECTO..... | 8 |
| IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO | 9 |
| A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS | 9 |
| B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA..... | 9 |
| C. DESEMPEÑO DEL BANCO | 9 |
| V. SOSTENIBILIDAD | 10 |
| A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS | 10 |
| B. RIESGOS POTENCIALES..... | 11 |
| C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL | 11 |
| VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO | 11 |
| A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS..... | 11 |
| B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST | 11 |
| VII. LECCIONES APRENDIDAS | 12 |

Anexos

- Anexo I: Acta del Taller de Cierre
- Anexo II: Evaluación del Prestatario

Abreviaturas y Acrónimos

| | |
|-------|--------------------------------------|
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CT | Cooperación Técnica |
| EOD | Entidades Operativas Desconcentradas |
| LOSEP | Ley Orgánica de Servicio Público |
| MF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| OD | Objetivos de Desarrollo |
| PI | Progreso en la Implementación |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| SO | Sostenibilidad |
| UEM | Unidades Educativas del Milenio |

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: EC-L1018

Prestatario: República del Ecuador

Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Educación

Préstamo(s): 1924/OC - EC 1923/BL-EC

Sector: Educación

Instrumento de préstamo: Inversión

TÍTULO: Apoyo a la Universalización de la Educación Básica

Fecha aprobación Directorio: 28 de noviembre 2007

Fecha efectividad contrato préstamo: 12 de diciembre 2007

Fecha elegibilidad primer desembolso: 18 de diciembre 2007

Meses en ejecución

* desde aprobación: 53 meses

* desde efectividad del contrato: 52 meses

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 12 de junio 2011

Fecha actual desembolso final: 8 de junio 2012

Extensión acumulativa (meses): 12 meses

Extensión especial (meses):

Monto préstamo(s)

* Monto original: US\$294,000,000.00

* Monto actual: US\$294,000,000.00

* Pari Passu (si aplica): US\$1,000,000.00

Desembolsos

Monto a la fecha: 100%

Costo Total del Proyecto (Estimado Original):

Redireccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? []

- Envío fondos a otro proyecto? []

- N/A [X]

| De/Para No. Proyecto | Para No. Sub-préstamo | Monto |
|-------------------------|--------------------------|-------|
| | | |

* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)

Reducción de Pobreza (PTI): Si

Equidad Social (SEQ): Si

Clasificación ambiental: C

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):

Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): N/A

Resumen de la Clasificación de Desempeño

| | | | | |
|----|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|
| OD | [x] Muy Probable(MP) | [] Probable (S) | [] Poco Probable (PP) | [] Improbable (MI) |
| PI | [] Muy Satisfactorio (MS) | [X] Satisfactorio (S) | [] Poco Satisfactorio (I) | [] Muy Insatisfactorio (MI) |
| SO | [] Muy Satisfactorio (MS) | [X] Satisfactorio (S) | [] Poco Satisfactorio (PS) | [] Muy Insatisfactorio (MI) |

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

Los principales objetivos de desarrollo para la educación en Ecuador se encuentran definidos en el Plan Decenal de Educación de 2006 – 2015. Dicho plan destaca ocho políticas en particular: (i) la universalización de la educación inicial de 0 a 5 años; (ii) la universalización de la educación general básica de primero a décimo; (iii) el incremento de la matrícula del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en edad correspondiente; (iv) la erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos; (v) el mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas; (vi) 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; (vii) la renovación de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida; y (viii) el aumento de 0,5% anual en la participación del sector educativo en el Producto Interno Bruto (PIB) hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB. El plan por lo tanto es un instrumento estratégico de gestión diseñado con el propósito de impulsar y mantener por un período de 10 años un conjunto de estrategias pedagógicas y administrativas para guiar institucionalmente los procesos de modernización del sistema educativo y transformarlo con el fin de alcanzar las metas de mejoramiento de la calidad y equidad en el sector educación. Cabe mencionar que 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.

De entre las ocho políticas del plan se destaca la universalización de la educación básica, que es considerada una necesidad imprescindible en el país. Dicha 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. En el proceso de universalización el país enfrenta diversos desafíos clave, entre los que se destacan el número y la asignación docente; al momento del diseño del programa (EC-L1018), el equipo de proyecto enfrentó dos problemas fundamentales en este rubro: (i) muchos de los docentes se encontraban en áreas urbanas en lugar de estar en áreas rurales, indígenas y fronterizas donde la demanda por la educación ha venido creciendo; y (ii) por dificultades institucionales y políticas no fue viable reasignar docentes de áreas urbanas a áreas rurales y fronterizas para poder satisfacer esta demanda. Esta situación se debió al poco control que tuvo 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 presupuestaria, 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 fueron frecuentes y típicamente ocurrieron de la zona rural a la urbana.

Un factor que agravó esta situación fue la baja tasa de retiro de los maestros. El promedio de edad de los docentes bordeó los cincuenta años y más de 6.500 docentes (alrededor de 6% del total) ya contaban con los requisitos mínimos exigidos para acogerse a la jubilación y no lo hicieron por falta de mayores estímulos, dado que la pensión de retiro era significativamente menor que su salario mensual. Por lo tanto, en la década de los 90 y hasta el año 2007, no se liberaron partidas de docentes y por ello, no pudieron incorporar suficientes maestros al sistema educativo.

Durante el diseño de este programa en los años 2006 y 2007, el ministerio trabajaba en varias iniciativas orientadas a combatir los problemas relacionados con cobertura educativa, poniendo énfasis en los docentes, el factor más importante. Para lograr los objetivos de la universalización de la educación básica el proyecto apoyó al gobierno a introducir estrategias complementarias que incluyeron: (i) el estímulo a la jubilación de docentes y el retiro voluntario de maestros nocturnos; (ii) el desdoblamiento de partidas 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 infraestructura, textos y materiales.

El contexto político en la formulación de la operación fue favorable en la medida en que el gobierno demostró un compromiso serio a mejorar la educación básica. Asimismo, la ahora Ministra de Educación fungió como Viceministra de Educación desde antes del inicio de la ejecución del proyecto y jugó un papel importante en su monitoreo. Esta secuencia durante el ciclo del proyecto contribuyó a la continuidad de las políticas educativas y la visión a mejorar la calidad dentro del ministerio y con ello al éxito de la presente operación.

Finalmente hay que destacar que 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. Fue dentro de este marco que el proyecto se diseñó y se ejecutó favorablemente.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo del Desarrollo

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.

ii. Componentes

El proyecto incluye los siguientes dos componentes:

Componente 1. Expansión de la educación básica con equidad. 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 primero a décimo año; y (iv) asegurar que los nuevos docentes tengan los insumos y la capacitación necesaria para cumplir con sus funciones.

Componente 2. Mejoramiento de la calidad y gestión educativa. De manera complementaria al Componente 1, el Componente 2 pretende contribuir a la mejora la calidad y equidad de la educación, mediante: (i) la creación de Unidades Educativas del Milenio como

modelos de la educación pública¹; (ii) la aplicación de las pruebas APRENDO para medir el dominio de destrezas fundamentales de lenguaje y comunicación, y matemática como un indicador de la calidad de la educación básica; y (iii) el levantamiento de un censo escolar para contribuir a la definición de la política educativa y la toma de decisiones en todas las instancias, proyectos y unidades del Ministerio de Educación, así como en toda la comunidad educativa.

c. Revisión de la Calidad del Diseño

N/A.

| Revisión de la Calidad del Diseño | | | |
|---|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I) |

III. Resultados

a. Efectos Directos

| LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD) | | |
|--|---------------------------------------|--|
| Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito) | | |
| El propósito del programa es apoyar la estrategia de universalización de 10 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. | | |
| 1. Apoyar la estrategia de universalización de 10 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. | | |
| 1.1 Tasa neta de matrícula de la educación básica. | | |
| 1.2 Tasa de matrícula primer año básico. | | |
| 1.3 Brecha entre las tasas de matrícula bruta por grado en áreas rurales con respecto a las tasas en áreas urbanas. | | |
| 1.4 Al final del programa, al menos 6.000 docentes incrementales nombrados e incorporados al sistema educativo y asignados según los criterios legales establecidos. | | |
| Clasificación: P | | |
| Indicadores Claves de Efectos Directos | | |
| Efectos Directos Planeados: | | |
| Línea de Base | Término del Proyecto | Efectos Directos Logrados |
| 1.1 90,80% (2006) | 1.1 94,00% (2011) | 1.1 95,40% (2011) |
| 1.2 74,00% (2005) | 1.2 85,00% (2011) | 1.2 95,10% (2011) |
| 1.3 44,90% (2006) | 1.3 39,66% (2011) | 1.3 * |
| 1.4 0,00% (2006) | 1.3 6.000 (2011) | 1.4 7.198 (2011) |
| Reformulación: | | |
| <input checked="" type="checkbox"/> N/A | | |
| Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. | | |
| <input checked="" type="checkbox"/> N/A | | |
| Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD): | | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Muy Probable (MP) | <input type="checkbox"/> Probable (S) | <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI) |

* Producto de cambios en la base de datos del MINEDU ha sido difícil reconstruir los indicadores originales y así calcular los cambios para las áreas de intervención del programa. No obstante, si analizamos la tasa bruta de educación básica durante el periodo 2008 al 2011 se concluye que hubo una reducción de 2,37 puntos porcentuales a 0,83 puntos porcentuales en la brecha urbano-rural.

¹ 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.

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

Con base a información del Ministerio de Educación se puede inferir que, salvo el indicador 1.3, todos los indicadores alcanzaron y sobrepasaron las metas establecidas en la matriz de marco lógico. El éxito en el alcance de los logros se debe en gran parte a la alta consistencia entre las acciones programadas en la operación y el Plan Decenal de Educación. Por ejemplo, el programa respaldó las acciones del plan en cuanto a 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 PIB. Es decir, el Banco, dentro del marco institucional y presupuestario ordenado y ya concretado por el gobierno, asistió los esfuerzos del país para así contribuir al cumplimiento oportuno, eficiente y con calidad de los objetivos y metas del Plan Decenal.

Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia del Banco en el país.

La Estrategia del Banco con Ecuador (GN-2338-1, Noviembre 2004) señala como área prioritaria la promoción de la protección de los más vulnerables y el desarrollo social. En el caso específico del sector educativo la estrategia claramente apoya la promoción de: (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.

Con respecto al primer objetivo, el proyecto apoyó al Gobierno de Ecuador a lograr avances significativos en la redistribución y mejora de la eficiencia del recurso humano docente, mediante la implementación de un programa de jubilaciones que tuvo como propósito la creación de nuevas partidas/posiciones docentes en áreas rurales, fronterizas, urbano marginales, zonas indígenas y afroecuatorianas, reduciendo con ello también el costo per cápita docente y por lo tanto el costo de expansión de cobertura. En cuanto al segundo objetivo de la Estrategia del Banco, si bien no se identificó un indicador específico para medir la asignación de recursos, el proyecto sí apoyó acciones orientadas a la asignación de recursos monetarios a todas las escuelas y colegios públicos vía el Bono Matrícula. El Bono Matrícula es una transferencia económica que los centros educativos reciben en función de una fórmula que incluye entre otras variables el número de niños matriculados. Este instrumento sustituyó el cobro de aportaciones que las escuelas solían hacer a los padres de familia para matricular a sus niños en la escuela, eliminando con ello una de las barreras a la expansión de cobertura en Ecuador. Finalmente, el proyecto apoyó medidas que afectan directamente la calidad de la educación básica, entre ellas destacan la capacitación de aproximadamente 55 mil docentes y la entrega de 10,7 millones de juegos de textos escolares. Asimismo se apoyaron la aplicación de las pruebas APRENDO (ahora SER) y el análisis y difusión de sus resultados. A pesar de estas acciones, dado el periodo de ejecución relativamente corto para observar efectos directos intermedios o finales, el diseño no incorporó indicadores para la medición del mejoramiento del desempeño académico de los estudiantes.

b. Externalidades

A lo largo de la ejecución del proyecto se pudieron identificar las siguientes externalidades:

- i) **Mecanismo de rendición de cuentas.** Durante la ejecución del proyecto la auditoría técnica y financiera corrió a cargo de una firma consultora que verificaba el cumplimiento de las metas y las políticas fiduciarias del Banco. Al finalizar la operación en el 2010 dicho seguimiento se suspende, generando con ello el desafío dentro del Ministerio de Educación de seguir monitoreando la implementación de las intervenciones. El ejemplo más claro es el del Bono Matrícula cuyo objetivo principal fue el de incrementar la matrícula del número de niños de familias de escasos recursos, particularmente aquéllos que viven en áreas rurales e indígenas, mediante la eliminación del llamado aporte económico voluntario que entregaban los padres de familia a los centros educativos. Previo a la operación del Banco los recursos recibidos por las escuelas y colegios producto de la matrícula escolar, quedaba a la completa discreción del director del centro educativo. Una vez iniciado el proyecto y con ello las auditorías, las decisiones del director en cuanto al uso de los recursos del plantel se enmarcaron en una política de gasto orientada a mejorar la calidad del establecimiento. Al finalizar la ejecución del proyecto hubo un reconocimiento de parte de algunos actores educativos, incluyendo docentes y el propio Ministerio de Educación, de la importancia de continuar con el mecanismo de rendición de cuentas. Esta experiencia provocó que el Ministerio de Educación incorporará hacia finales de 2011 políticas operativas para el uso transparente de recursos del Bono Matrícula, específicamente la recolección de recibos/facturas y revisión de gastos de cada

uno de los centros educativos por parte de las Entidades Operativas Desconcentradas (EOD)² a su cargo.

- ii) **Programa de retiro y jubilaciones.** El subcomponente de incentivo al retiro y jubilación docente fue sin duda uno de los más importantes del proyecto, ejecutando el 41,63% de los recursos de toda la operación. El principal objetivo de esta intervención fue el de apoyar al Gobierno Ecuatoriano con su política de expansión de cobertura mediante la creación de nuevas partidas docentes en áreas rurales, fronterizas, urbano marginales, zonas indígenas y afroecuatorianas, permitiendo con ello la renovación del magisterio, una administración más eficiente de los recursos humanos clave del sector y una provisión de servicios educativos más equitativa. Este programa de retiro voluntario inició con el pago de un estímulo a la jubilación, según edad y años de servicio, de entre US\$12 mil y US\$24 mil en el año 2008 y se fue reduciendo hasta llegar a un rango de entre US\$12 mil y US\$16 mil en el año 2010³. Los montos superiores ofrecidos en los primeros dos años de implementación (2008 y 2009) pretendían generar un mayor número de jubilados y por ende de nuevos nombramientos al inicio del programa. En marzo 31 de 2011 entró en vigor la Ley Orgánica de Educación Intercultural en la que se continúa con el programa de estímulos, sin embargo siguiendo las reglas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público⁴ (LOSEP), entrada en vigor el 6 de octubre de 2010. La inclusión del estímulo en la LOSEP pretende expandir de forma homologada el beneficio a todos los servidores públicos del país. La LOSEP sin embargo, establece una compensación significativamente más alta, por ejemplo: para el año 2011 ésta podía alcanzar los US\$39.600; para el presente año -2012- la compensación máxima oscila alrededor de los US\$43.000 (los montos se ajustan anualmente en función del salario básico). Dicho incremento, de hasta 169%, que se dio en un periodo de no más de un año generó un reclamo de parte de los jubilados en años anteriores y la exigencia del gremio docente de hacer dicho incremento retroactivo a los docentes que tomaron los paquetes entre 2008 y 2010, inclusive. La retroactividad fue rechazada por la asamblea y a partir del año 2011 los docentes jubilados han presentado demandas en contra del Ministerio de Educación tratando de compensar la diferencia. A la fecha ninguna de las demandas ha prosperado.

El programa de retiro voluntario apoyado por la presente operación se basa en la expedición del Decreto Ejecutivo 1563 de junio de 2007, que 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. Cabe notar que esta iniciativa de incentivo a la jubilación fue una innovación del programa para el sector y para el país. Con el éxito de esta iniciativa, el gobierno optó por expandirla a toda la administración pública y la LOSEP, que en su artículo 129 establece que, para el cálculo del estímulo a la jubilación, los servidores públicos de las entidades y organismos comprendidos en su Artículo 3 tendrán derecho a recibir por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de 150 salarios básicos unificados. Así con el objetivo de homologar estos beneficios entre todas las organizaciones y dependencias del gobierno nacional, la Ley Orgánica de Educación Intercultural en su Novena disposición general del Título VII, señala que para el pago de dicho estímulo se referirá a lo establecido en la LOSEP.

² EOD se crearon en 2011 y sustituyen a las Unidades Ejecutoras.

³ Ver Decreto Ejecutivo 1127 de la República de Ecuador.

⁴ Ver la Novena disposición general del Título VII de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

c. Productos

| PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI) | | | | | |
|--|--------------|-----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|--|
| Componentes (Productos) | | Indicadores Claves del Producto | | | |
| 1. Componente 1. Expansión de la educación básica con equidad Costo total Componente 1 (en miles): US\$262.603 Contrapartida: 0 BID: US\$262.603 Desembolso BID %: 100% 1.1 Desdoblamiento de partidas para por lo menos 3.900 docentes incrementales en el primer año del programa. 1.2 Entrega anual de textos escolares a los estudiantes de educación básica en los primeros 20 días de clases (abril-costa, septiembre-sierra/amazonia). 1.3 Transferencia de recursos económicos cada año para sustituir el bono voluntario de US\$25 y US\$30 dólares. 1.4 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 y US\$30) por parte de las escuelas. 1.5 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. 1.6 Capacitación anual de todos los docentes en el uso de las guías para los textos | | <u>Productos Planeados</u> | | <u>Fin de Proyecto</u> | |
| | | <u>Al Término del Proyecto</u> | | <u>Término de Proyecto</u> | |
| | | <u>Línea de Base*</u> | <u>Intermedia</u> | | |
| | | 1.1 0 | 1.1 0 | 1.1 3.900 (2008) | 1.1 7.198 (2009) |
| | | 1.2 0 | 1.2 0 | 1.2 N/A (2010) | 1.2 10.739,499 (2011) Cifra acumulada que cubre al 100% de los alumnos matriculados en educación básica |
| | | 1.3 0 | 1.3 1 | 1.3 3 | 1.3 3 (2010) |
| | | 1.4 0 | 1.4 80% (2009) | 1.4 80% (2010) | 1.4 85% (2010) |
| 1.5 0 | 1.5 0 | 1.5 10.000 | 1.5 Información no disponible | | |
| 1.6 0 | 1.6 0 | 1.6 160.000 (2010) Cifra Anual | 1.6 55.098 (2010) | | |
| Clasificación: S | | * <i>si aplica</i> | | | |
| Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). En lo que respecta al indicador 1.5 los registros del Ministerio de Educación no permiten diferenciar entre los docentes de nuevo nombramiento y aquéllos que ya habían sido nombrados. Se esperaba así que los 7.198 nuevos nombramientos fueron parte de los 55.000 docentes capacitados entre el 2009 y el 2010. Por otro lado es importante mencionar que la lentitud en el proceso de nombramientos se debió principalmente al número de apelaciones presentadas por los docentes que participaron en el concurso y no ganaron la posición; y al tiempo que toma resolverlas. El indicador 1.6 pretende medir la capacitación año con año del 100% de los docentes en el uso de las guías para los textos escolares. De acuerdo a cifras del Ministerio de Educación, el total de docentes se aproximaría a los 160.000 (105.000 de planta y 55.000 a contrato/temporales), de tal forma que el promedio ponderado de capacitación anual fue del 17,2%, muy por debajo del 100% previsto por el proyecto. Este diferencial se estima fue producto de la determinación de una meta altamente ambiciosa durante el diseño de la operación, dado el contexto en el que el Ministerio ha estado operando en los últimos años, enfrentando los retos derivados de implementar y mantener diversas reformas educativas al mismo tiempo. | | | | | |
| [] N/A | | | | | |
| Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. | | | | | |
| [X] N/A | | | | | |
| [] Muy Satisfactorio (MS) | | [X] Satisfactorio (S) | | [] Poco Satisfactorio (PS) | |
| | | | | [] Muy Insatisfactorio (MI) | |
| 2. Componente 2. Mejoramiento de la calidad y gestión educativa Costo total Componente 2 (en miles): US\$31.397 Contrapartida:US\$0 BID:US\$31.397 Desembolso BID %:100% 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. | | <u>Productos Planeados</u> | | <u>Fin de Proyecto</u> | |
| | | <u>Al Término del Proyecto</u> | | <u>Término de Proyecto</u> | |
| | | <u>Línea de Base*</u> | <u>Intermedia</u> | | |
| 2.1 0 | 2.1 4 (2008) | 2.1 24 (2009) | 2.1 21 (2010) | | |

| | | | | | |
|--|--|----------------------|-----|-------------------|-------------------|
| 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. | 2.2 0 | 2.2 | 2.2 3 (2009) | 2.2 9 (2009) |
| 2.3 | Aplicación en el primer año del programa de una muestra de pruebas APRENDO a 70.000 niños en lenguaje y comunicación, y matemática en 3º, 7º y 10º año de educación básica. | 2.3 0 | 2.3 | 2.3 70.000 (2008) | 2.3 71,892 (2008) |
| 2.4 | Aplicación de forma censal de las pruebas APRENDO a los alumnos del 3º, 7º y 10º año de la educación básica, y sistemas hispano y bilingües en el segundo año del programa. | 2.4 0 | 2.4 | 2.4 1 (2009) | 2.4 1 (2009) |
| 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. | 2.5 0 | 2.5 | 2.5 1 (2008) | 2.5 1 (2009) |
| 2.6 | Análisis y difusión de los resultados de las pruebas APRENDO aplicadas a nivel nacional antes del final del programa. | 2.6 0 | 2.6 | 2.6 1 (2009) | 2.6 1 (2011) |
| 2.7 | Contratación del equipo técnico para apoyar el desarrollo de los instrumentos y planificación del censo escolar dentro del primer año de ejecución. | 2.7 0 | 2.7 | 2.7 1 (2008) | 2.7 1 (2008) |
| 2.8 | Todos los datos levantados en el censo escolar procesados, analizados y difundidos antes del final del programa. | 2.8 0 | 2.8 | 2.8 1 (2008) | 2.8 1 (2008) |
| 2.9 | Aplicación del censo escolar. | 2.9 0 | 2.9 | 2.9 1 (2010) | 2.9 1 (2008) |
| Clasificación: S | | <i>(* si aplica)</i> | | | |
| Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). El proceso que implicaba la firma de convenios (indicador 2.1) para la construcción de Unidades Educativas del Milenio (UEM) fue compleja y consumió mucho tiempo, en gran medida fue así porque se trabajó con terrenos donados por las autoridades locales lo cual trajo consigo muchas consideraciones de orden topográfico, legal y político. A pesar de lo anterior en el caso del indicador 2.2 se logró superar por mucho la meta de contar con tres UEM operando al finalizar el proyecto. [] N/A | | | | | |
| Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A | | | | | |
| Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI): | | | | | |
| [] Muy Satisfactorio (MS) [X] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI) | | | | | |

d. Costos del Proyecto

| Categorías de Inversión | Costo Total del programa - Planeado (En miles de US\$) | | | | Costo total del programa - Actual (En miles de US\$) | | | | Diferencias |
|--|---|-------|----------------|---------------|---|-------|----------------|---------------|--------------|
| | BID | LOCAL | TOTAL | % | BID | LOCAL | TOTAL | % | |
| Componente 1. Expansión de la educación básica con equidad | 253.518 | | 253.518 | 85,94% | 262.603 | | 262.603 | 89,02% | 9.085 |
| a. Incentivo al retiro y jubilación de docentes | 105.372 | | 105.372 | 35,72% | 122.821 | | 122.821 | 41,63% | 17.449 |
| b. Capacitación en servicio de los nuevos docentes | 4.000 | | 4.000 | 1,36% | 2.344 | | 2.344 | 0,79% | (1.656) |
| c. Textos escolares y materiales didácticos | 61.385 | | 61.385 | 20,81% | 51.843 | | 51.843 | 17,57% | (9.542) |
| d. Sustitución de los recursos escolares correspondientes al bono de matrícula | 82.761 | | 82.761 | 28,05% | 85.595 | | 85.595 | 29,02% | 2.834 |

| | | | | | | | | | |
|---|----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|---------------|
| Componente 2. Mejoramiento de la calidad y gestión educativa | 40.482 | | 40.482 | 13,72% | 31.397 | 0 | 31.397 | 10,64% | -9.085 |
| a. Unidades Educativas del Milenio | 27.200 | | 27.200 | 9,22% | 21.790 | 0 | 21.790 | 7,39% | (5.410) |
| b. Pruebas APRENDO | 8.982 | | 8.982 | 3,04% | 5.576 | 0 | 5.576 | 1,89% | (3.406) |
| c. Censo escolar | 4.300 | | 4.300 | 1,46% | 4.031 | 0 | 4.031 | 1,37% | (269) |
| Administración, evaluación y auditoría | | 1.000 | 1.000 | 0,34% | 0 | 1.000 | 1.000 | 0,34% | |
| a. Auditoría técnica-operativa | | 200 | 200 | 0,07% | 0 | 310 | 310 | 0,11% | 110 |
| b. Auditoría de los estados financieros | | 150 | 150 | 0,05% | 0 | 150 | 150 | 0,05% | |
| c. Evaluación final | | 400 | 400 | 0,14% | 0 | 340 | 340 | 0,12% | (60) |
| d. Asistencia técnica - ejecución | | 250 | 250 | 0,08% | 0 | 200 | 200 | 0,07% | (50) |
| TOTAL | 294.000 | 1.000 | 295.000 | 100,00% | 294.000 | 1.000 | 295.000 | 100,00% | |

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

La implementación del proyecto estuvo a cargo de las diversas direcciones, subsecretarías y áreas dentro del Ministerio de Educación responsables de los subcomponentes de la operación: Recursos Humanos, Subsecretaría de Desarrollo Profesional, Subsecretaría de Administración Escolar, Dirección Nacional de Servicios Educativos, Dirección de Planificación, etc. Lo anterior permitió un alto grado de apropiación de parte del Ministerio de Educación y contribuyó a la continuidad o sostenibilidad institucional, incluyendo la generación de capacidad instalada en cada una de las áreas responsables. Asimismo se puede argumentar que la modalidad de financiamiento de la operación, a través del reembolso o reconocimiento retroactivo de gastos elegibles al Ministerio de Economía y Finanzas (MF) en lugar de los anticipos vía un fondo rotatorio, alentó dicha apropiación dado que las acciones que se ejecutaron eran propias del Ministerio de Educación y no de una unidad ejecutora producto de un proyecto BID. Este contexto generó asimismo las condiciones que facilitaron el cumplimiento de las metas a nivel de producto y efecto directo en un tiempo razonable. Se concluye así, que a pesar de que el diseño de la operación contempló en su formulación metas muy ambiciosas, considerando el alcance de las políticas y reformas vigentes al momento de diseñar el proyecto, la operación logró alcanzar y/o sobrepasar las metas establecidas en la matriz de marco lógico.

Finalmente es importante señalar que la fuerte alineación entre el proyecto y las estrategias y políticas sectoriales del gobierno; y el Plan Decenal de Educación, ha contribuido a que varias iniciativas apoyadas por el proyecto se transformen en políticas públicas, por ejemplo: el incentivo a la jubilación docente y la entrega anual de textos escolares entre otros.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

| Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora | | | |
|--|--|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

c. Desempeño del Banco

| Clasificación del Desempeño del Banco | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

Ver Anexo II.

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

En el presente documento se ha destacado la apropiación de las intervenciones del proyecto por parte del ME y como ésta se espera contribuya a la sostenibilidad de los beneficios logrados después de concluida la operación. Sin embargo durante el análisis de la sostenibilidad de los resultados se concluyó que el principal riesgo, que ha afectado ya la sostenibilidad de algunos de los resultados alcanzados, es la escasez de recursos públicos para la continuación de los beneficios del Bono Matrícula y en alguna medida para la continuación del proceso de estímulo al retiro y jubilación docente.

Previo al proyecto, las escuelas (años 1 a 7) y los colegios (8 a 10) cobraban la denominada aportación voluntaria de US\$25 por padres de familia u hogar y US\$30 dólares por alumno matriculado, respectivamente. Al incorporarse el Bono Matrícula se elimina dicha aportación y se establecen criterios similares para ambos tipos de centro educativo. Esta medida generó resistencia en dos aspectos principales de parte de algunos actores educativos, el primero que se refiere a la introducción de políticas en la aplicación o gasto de los recursos públicos recibidos, y el segundo que se refiere a la reducción de gran consideración de los fondos recibidos por centro educativo, por ejemplo el monto promedio recibido en 2011 fue de alrededor de US\$12 por alumno matriculado mientras que antes del Bono Matrícula los colegios recibían US\$30 por alumno matriculado. Para el 2012 se espera que este diferencial se incremente como resultado de la reducción del presupuesto global asignado a esta partida de aproximadamente US\$40 millones a US\$37 millones.

Finalmente, con respecto al subcomponente 1.1 de incentivos al retiro y jubilación de docentes, el proyecto tuvo como objetivo principal apoyar al gobierno en la creación de nuevas partidas docentes mediante la jubilación de maestros de 65 o más años de edad y el nombramiento de nuevos docentes (desdoblamiento) que representan un costo menor al Ministerio de Educación –resultando una proporción de 1,74 docentes nuevos por cada docente jubilado. A un costo de US\$130,4 millones se pudo renovar la planta docente en 7.198 nuevos nombramientos (datos al 30 de junio de 2011). Se concluye así que el subcomponente 1.1 fue exitoso y autosostenible en la medida que los ahorros generados por las jubilaciones se utilizaron para expandir la cobertura de la oferta docente en el país. A pesar de lo anterior, en los últimos tres años el Gobierno de Ecuador ha atravesado por restricciones presupuestarias cada vez más difíciles que han afectado la disponibilidad de fondos para continuar con el proceso de jubilación de docentes que así lo requieran y consecuentemente seguir con el desdoblamiento de partidas, por ejemplo, tan solo en el año 2011 alrededor de 643 docentes que solicitaron la jubilación y cuentan con los requisitos mínimos para acceder a ella, no han recibido la aprobación final por falta de recursos. Si bien la falta de fondos públicos suficientes no ha afectado los beneficios ya generados por la operación en este rubro, si ha mermado la posibilidad de continuar el proceso para la generación de futuros beneficios. Es importante mencionar que el sistema de pensiones se reformó de tal forma que las aportaciones al fondo de pensiones no se limitan a un porcentaje del salario nominal o básico, sino a un porcentaje del salario básico unificado⁵. A pesar de este incremento significativo al fondo de pensiones, el Gobierno de la República de Ecuador no cuenta con planes de eliminar el estímulo al retiro y la jubilación.

⁵ El salario básico unificado incluye la remuneración básica, el funcional, la antigüedad, la carga familiar, la carga educativa, el bono fronterizo, el décimo sexto sueldo, el costo de vida, la compensación pedagógica, el comisariato, la remuneración suplementaria, el bono amazónico, la bonificación Galápagos y el bono del día del maestro.

b. Riesgos Potenciales

Tal como se mencionó en el apartado anterior, la disponibilidad de fondos para continuar con los procesos y mantener los beneficios de la operación son la principal amenaza a la sostenibilidad de los beneficios generados por los subcomponentes mencionados. En el 2011 el Banco continuó apoyando el subcomponente de jubilaciones a docentes con alrededor de US\$30,8 millones del Préstamo 2340/OC-EC, a pesar de ello los fondos siguen siendo insuficientes.

c. Capacidad Institucional

Por restricciones nacionales legales y financieras esta operación no incorporó un componente específico de fortalecimiento institucional, sin embargo se puede argumentar que dado el ritmo y calidad de la implementación, salvo casos específicos, las áreas técnicas a lo largo de la ejecución han podido incrementar su conocimiento y capacidad de implementar las acciones comprendidas en la operación. De manera que desde la perspectiva institucional el Ministerio de Educación ha demostrado contar con la capacidad para ejecutar cada una de las intervenciones apoyadas por el proyecto, algunas de estas inclusive antes de la aprobación del préstamo. Como ya se mencionó, un elemento clave que contribuyó a esta generación de capacidad fue el alto grado de apropiación de parte del Ministerio de Educación de cada uno de los subcomponentes del proyecto. Asimismo fue notorio que el modelo de financiamiento apoyado por la operación durante los dos primeros años -2008 y 2009- fue clave para dicha apropiación. El mecanismo de financiamiento de la operación fue vía el reconocimiento retroactivo de gastos y no vía anticipo/fondo rotatorio como típicamente se implementa en un préstamo de inversión.

| Clasificación de Sostenibilidad (SO) | | | |
|---|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) | <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) | <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) | <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI) |

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

El Plan de Ejecución del proyecto se desarrolló junto al ejecutor y se validó durante el taller de arranque, tomando en cuenta el Informe de Proyecto, el Marco Lógico, el Reglamento Operativo y los resultados del Análisis de Riesgos. Dicho plan incorporó una programación multianual de la secuencia de actividades y de los recursos necesarios para alcanzar los productos y resultados esperados. Por otro lado para efectos de verificar los procedimientos aplicados, los gastos efectuados, montos solicitados y el avance y cumplimiento de las metas de los indicadores del programa incluidos en el Marco Lógico, el Ministerio de Educación contrató una firma externa para el seguimiento técnico operativo mediante la preparación de informes periódicos –semestrales. La presentación de estos informes junto con la verificación del cumplimiento de las actividades, los gastos ejecutados y las metas logradas fue un requisito para que el Banco pudiera desembolsar al MF el reconocimiento por los gastos efectuados. Por su parte la línea de base así como el progreso de los indicadores de producto y propósito de los indicadores del Marco Lógico fueron recolectados con base a las fuentes existentes en el Ministerio de Educación.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex Post

De acuerdo a información recabada durante la elaboración del presente documento, el ministerio no planea hacer un seguimiento futuro y/o evaluación ex post de los efectos

directos finales del proyecto. El Ministerio de Educación si hará sin embargo un seguimiento periódico técnico operativo (a nivel de producto) de los subcomponentes de la operación.

VII. Lecciones Aprendidas

Reembolso contra cumplimiento de resultados. El seguimiento técnico operativo del proyecto estuvo a cargo de una firma consultora externa que fue acreditando el cumplimiento de metas, actividad considerada clave para el reembolso de gastos. Este modelo de financiamiento por reembolso contra cumplimiento de metas fue muy favorable en muchos aspectos, por un lado generó una alta apropiación dentro del Ministerio de Educación de las acciones del proyecto que a su vez contribuyó positivamente al cumplimiento de las metas propuestas, y por otro brindó al Banco la posibilidad de aplicar un instrumento con un grado mayor de rendición de cuentas. Sin embargo dicho modelo también generó aprendizajes que deberán ser considerados en operaciones futuras, por ejemplo: el hecho de operar bajo un modelo de financiamiento de reembolso contra cumplimiento de metas/resultados implicó, para el caso de las UEM y el programa de jubilaciones y desdoblamiento de partidas docentes, un periodo largo de espera entre el inicio de las actividades de cada subcomponente – construcción y jubilación respectivamente- y su terminación– la operacionalización de los UEM y el nombramiento de la nueva planta docente. Lo anterior provocó un retraso en los desembolsos de la operación y por lo tanto en el reembolso de los recursos a las arcas públicas del MF.

Pruebas APRENDO/SER

- **Aplicación de prueba de aprendizaje comparable.** El subcomponente 2.2 apoyó la aplicación de las pruebas APRENDO (ahora pruebas SER) para los años 2007, 2008 y 2009. Los objetivos específicos de dichas pruebas son: (i) la medición del dominio de destrezas fundamentales de lenguaje y comunicación, y matemática; (ii) la difusión de los resultados de las pruebas al sistema educativo; y (iii) la realización de investigaciones sobre los factores asociados al rendimiento de los estudios. Sobre el primer objetivo se esperaba que las pruebas funcionaran como un indicador de la calidad de la educación básica, sin embargo la comparabilidad entre años de las pruebas aplicadas no es posible dado el cambio de la metodología en la medición de los ítems de un año a otro. En este sentido, la responsabilidad de los cambios en la metodología de medición típicamente recae sobre los itemólogos, que debieron hacer las consideraciones necesarias para asegurar la estandarización de las pruebas de un año a otro.

- **Identificador permanente y único para los centros educativos del estado.** Para poder aplicar las pruebas SER el Ministerio de Educación utilizó los códigos de identificación de los establecimientos educativos con el fin de ubicar al centro y visitarlo, sin embargo algunos de estos identificadores cambiaron haciendo con ello la tarea de visitar el establecimiento más compleja y tardía. Para facilitar esta tarea en el futuro se deberá contar con un código permanente y único para cada uno de los establecimientos educativos.

- **Filtración de pruebas de un régimen a otro.** Las pruebas SER se aplican al finalizar el año académico de cada régimen escolar del país. En Ecuador existen dos regímenes, el de Costa y el de Sierra, que a su vez derivan en años académicos distintos: Régimen Costa de abril a enero y Régimen Sierra de septiembre a junio. Dado las diferencias de meses entre cada régimen las pruebas SER se aplican en momentos diferentes, primero en Sierra y después en la Costa. De acuerdo al área de planificación del Ministerio de Educación esta diferencia ha abierto la posibilidad de que los exámenes de aprendizaje que se aplican en el Régimen Sierra se filtren al Régimen Costa y con ello se reduzca la efectividad de las pruebas.

Un desafío pendiente será contar con un diseño apropiado para enfrentar este problema, dado que la diferencia entre las dos pruebas, Sierra y Costa, fue simplemente de orden de preguntas y no de contenido.

Obtención de los terrenos para la construcción de las Unidades Educativas del Milenio. Desde su implementación inicial el subcomponente 2.1 fue obteniendo terrenos para la construcción de las UEM vía la donación de lotes de parte de las autoridades municipales. Este esquema trajo consigo diversos desafíos, entre ellos: (i) que el proceso de legalización tomó más tiempo de lo esperado; (ii) que los terrenos que si se donaron usualmente no eran los más apropiados para levantar una construcción técnicamente viable; y (iii) que en el caso de municipalidades gobernadas por partidos de oposición el proceso de negociación fue más lento y lleno de obstáculos. Después de esta experiencia y una vez que la operación culminó, el Gobierno de Ecuador tomó la decisión de continuar con la construcción de UEM pero con un menú amplio de opciones para la apropiación de los terrenos, entre estas: la compra, la expropiación y la donación.

Ejecución de fondos de Cooperación Técnica (CT) para fortalecer la colaboración del Banco en la ejecución de operaciones con modelos de financiamiento similares.

Si bien el modelo de financiamiento de la operación alentó la apropiación de los subcomponentes del proyecto y contribuyó a la sostenibilidad institucional de sus resultados, este también limitó la participación del Banco en la ejecución y asistencia técnica de la operación. Durante el periodo 2009 y 2010 se ejecutaron dos CT: (i) la ATN/JF-11414-EC (Apoyo al Programa de Universalización de la Educación Básica) cuyo objetivo fue apoyar la evaluación de estrategias innovadoras del Gobierno del Ecuador dirigidas a garantizar la educación básica universal; y (ii) la ATN/CT-8817-EC (Apoyo a las Reformas en Sistema de Entrenamiento de Maestros en Educación) que asistió en la conceptualización del sistema de formación docente. Ambas CT permitieron al Banco acercarse más al Ministerio de Educación y tener una participación más productiva con los actores clave del sector educativo. Asimismo, las CT posibilitaron la contratación de asistencia técnica para apoyar la ejecución de la operación, que al momento del diseño no se pudo contemplar en el presupuesto del proyecto dado que las restricciones financieras del país no lo permitían.

Continuidad de actores clave. La actual Ministra de Educación (nombrada a inicios de 2010) ha estado involucrada en el monitoreo de la operación desde su diseño y aprobación – en 2007- cuando estuvo a cargo del Viceministerio de Educación. Esta presencia continua durante el ciclo del proyecto generó un contexto favorable para la ejecución del proyecto y contribuyó a la continuidad de las políticas educativas y la visión a mejorar la calidad dentro del ministerio. Asimismo, la presencia ininterrumpida del Coordinador General durante la implementación de la operación también ha favorecido una ejecución más eficiente y eficaz y por lo tanto al éxito de la presente operación.

Alineación con las estrategias y políticas del país. Es importante mencionar que uno de los factores más importantes que contribuyó al éxito del programa es su alineamiento con las estrategias y políticas del país en el sector de educación, es decir, la operación no fue una iniciativa aislada. Específicamente, el programa reforzó las políticas del gobierno en cinco áreas clave: (i) 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) la necesidad de incrementar el gasto educativo en general y canalizar más recursos a las poblaciones vulnerables, eliminando así las barreras al acceso; (iii) los objetivos del gobierno de asegurar un gasto más eficiente y efectivo en el sector; (iv) se estimuló el desarrollo de una cultura de evaluación del aprendizaje y de rendición de cuentas sobre los logros educativos; y (v) complementó acciones de

reforzamiento de la demanda por educación. De esta manera, el programa acompañó 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. El Préstamo 2340/OC-EC, Programa Nacional de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad, aprobado en el 2010, da continuidad a estos esfuerzos.

ANEXO

Acta del Taller de Cierre**Apoyo a la Universalización de la Educación Básica****EC-L1018****Convocatoria y Participación**

El 5 de junio de 2012, se realizó el taller de cierre del Proyecto de Apoyo a la Universalización de la Educación Básica. Durante el taller se presentó y se discutió el primer borrador del Informe de Terminación del Proyecto (ITP) y participaron los equipos de trabajo del Ministerio de Educación y del BID, intercambiando opiniones acerca del cumplimiento de los objetivos del proyecto, sus resultados y sostenibilidad y lecciones aprendidas (ver lista de participantes adjunta). Como resultado del taller se acordó revisar el ITP teniendo en cuenta la información y sugerencias proporcionadas por el equipo del Ministerio de Educación (MINEDU).

Aspectos discutidos

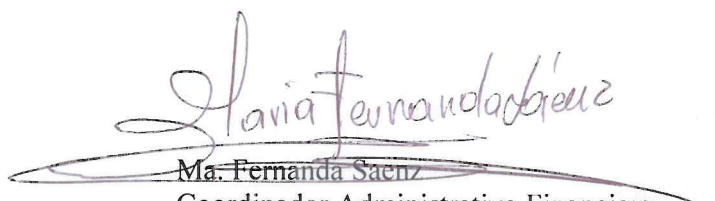
Durante el taller se destacó el propósito logrado con el proyecto: Apoyar la estrategia de universalización de diez años de educación básica, concentrándose en zonas fronterizas, rurales y urbano marginales, a través del mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia interna de los procesos educativos.

En el taller el grupo de trabajo concluyó de manera unánime que el proyecto contempló en su formulación metas muy altas, considerando el alcance de las políticas y reformas vigentes al momento de diseñar la operación, por ejemplo: la capacitación anual de todos los docentes en el país. A pesar de lo anterior, con base al análisis del progreso de los indicadores del proyecto, se concluye que la mayoría los indicadores alcanzaron y/o sobrepasaron las metas establecidas en la matriz de marco lógico.

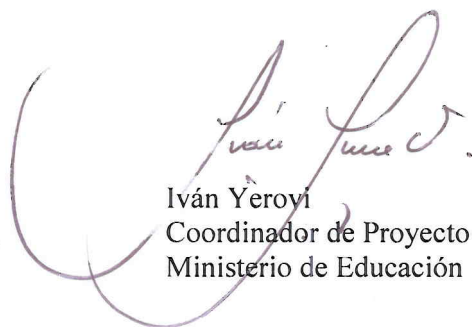
El éxito en el alcance de los logros planteados en el proyecto se debe en gran medida a: (i) la fuerte alineación entre las acciones del proyecto y el Plan Decenal de Educación; (ii) la estabilidad y continuidad de las autoridades y equipos del MINEDU a lo largo de la ejecución del proyecto; (iii) el alto grado de apropiación del proyecto por parte de los equipos de trabajo dentro del MINEDU; (iv) la conformación de un equipo ejecutor propio del Ministerio en lugar de una unidad ejecutora especial; y (v) la capacidad instalada del MINEDU y su experiencia previa con la ejecución de proyectos apoyados por organismos internacionales. De esta manera se destaca una ejecución ágil y dentro de los plazos previstos (4 años), considerando que en el sector social el plazo promedio de los proyectos del Banco es significativamente mayor.

Es de importancia señalar que la fuerte alineación entre el proyecto y las estrategias y políticas sectoriales del Gobierno; y el Plan Decenal de Educación, ha contribuido a que varias iniciativas apoyadas por el proyecto se transformen en políticas públicas, por ejemplo: el incentivo a la jubilación docente, la entrega anual de textos escolares y las pruebas estandarizadas para la evaluación del desempeño estudiantil, entre otros. Asimismo, los participantes del taller coincidieron en el respaldo del proyecto a las varias innovaciones que el MINEDU impulsó, tales como: el incentivo a la jubilación docente, la sustitución del bono voluntario para matrícula y la construcción de las Unidades Educativas del Milenio (UEM). En cuanto a estas últimas, el MINEDU informó que las UEM tienen como objetivo principal ser un modelo multiplicador de calidad para escuelas anexas y para la comunidad, y no así un modelo educativo distinto al impulsado por el centro educativo tradicional.

Finalmente los participantes del taller acordaron que una vez revisado el ITP, el Banco lo enviará al MINEDU para sus comentarios antes de iniciar el proceso de revisión dentro del Banco.



Ma. Fernanda Saenz
Coordinador Administrativo Financiera
Ministerio de Educación



Iván Yerovi
Coordinador de Proyecto
Ministerio de Educación



Jennelle Thompson
Especialista de Educación,
Banco Interamericano de Desarrollo

Firmado en la Ciudad de Quito el 13 de junio de 2012

Lista de participantes del taller:



PROYECTO: Proq. de MPyB a la Educación de la zona de
TEMA: Taller de Planificación Educativa
FECHA: 05 junio 2012
LUGAR: San Antonio

| No. | NOMBRE | CARGO | ENTIDAD | TELÉFONO | EMAIL | FIRMA |
|-----|-------------------------|---------------------------------|----------------|-----------|------------------------------------|-------|
| 1 | Jennelle Thompson | Asesora | BID | 2996900 | jennelle@iadb.org | |
| 2 | Yvan Torres | Coord. Área 1924 | MINEDUC | 097621703 | yvan.torres@mineduc.gob.ec | |
| 3 | Concepción Lora | Min. Educación | Min. Educación | 093559331 | concepcion@mineduc.gob.ec | |
| 4 | Verónica Suárez Bonilla | Asesora | Min. Educación | 098260761 | veronica.suarez@mineduc.gob.ec | |
| 5 | Alberto Cárdenas | Asesora | Min. Educación | 098152374 | albertocardenas@yahoo.es | |
| 6 | Guillermo Lora | Analista | BID | | guillermo@iadb.org | |
| 7 | Alejandro Cruz Funes | Consultor BID | BID | | acruz@docteros-us.org | |
| 8 | Roberto Pognino | Subdirector | MINEDUC | 2222587 | roberto.pognino@mineduc.gob.ec | |
| 9 | Fabrizio Suárez | Asesor | MINEDUC | 097733041 | fsuarez@mineduc.gob.ec | |
| 10 | María Fernanda Lora | Coord. Área 1924 | MINEDUC | 094191900 | maria.suarez@mineduc.gob.ec | |
| 11 | Marcelo Naranjo | Especialista | BID | 2996900 | marcelo@iadb.org | |
| 12 | Santiago Serna | Asesor | BID | 2996900 | santiago@iadb.org | |
| 13 | José Luis Ayala | DIRECTOR MIDIMEDUC EDUCACIÓN | MINEDUC | 098773355 | jayal@mineduc.gob.ec | |
| 14 | Felipe Barrios | Asesor | BID | 2996900 | felipe@iadb.org | |
| 15 | José Antonio Sánchez | MinEduc | MinEduc | 23961458 | joseantonio.sanchez@mineduc.gob.ec | |
| 16 | | | | | | |



Banco Interamericano de Desarrollo
Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR
Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: APOYO A LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de Educación

Prestatario: República de Ecuador

Fecha de Aprobación del Proyecto: Noviembre 28, 2007

Fecha Efectividad Contrato: Diciembre 12, 2007

Fecha Evaluación Prestatario: Mayo 10, 2012

Fecha Esperada Taller de Cierre: Junio 5, 2012

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☒ Muy Satisfactorio (HS) ☐ Satisfactory (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable(P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios: El crédito constituyó una importante inyección de recursos para el inicio de proyectos incluidos en el Programa, varios de ellos calificados como emblemáticos por parte del Gobierno Ecuatoriano, que se siguen y a futuro se seguirán ejecutando con recursos fiscales u otras fuentes de financiamiento, dada la trascendencia de los mismos.

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: Si bien el programa no se ejecutó en la forma en que fue diseñado originalmente, ya que en su desarrollo se detectó necesidades de recursos mayores en ciertos casos y menores en otros, lo que obligó a realizar trasposos de valores entre los subcomponentes, no se desnaturalizó el objetivo inicial y más bien se fortaleció el mismo, lo que permitió sentar las bases para la universalización de la educación básica, enmarcado en el Plan Decenal de Educación que fuera aprobado por el pueblo ecuatoriano mediante referendum.

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: Me parece que en el diseño del programa la contraparte nacional y el Banco fueron muy ambiciosos en la consecución de ciertas metas y objetivos., aspecto que fue corregido en la ejecución, para lo cual el Banco tuvo la mayor predisposición. Cabe destacar la apertura del Banco para cambiar la modalidad de desembolsos y establecer la figura de fondos rotatorios, en un momento de estrechez económica de la economía ecuatoriana. Adicionalmente importante la asistencia técnica brindada a través de profesionales del Banco, con quienes se mantuvo periódicamente reuniones de monitoreo o solución de algún problema que eventualmente se iba presentando.

| Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco |
|---|
|---|

| |
|---|
| Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco. |
|---|

| |
|--|
| En lo posible sería productivo que el especialista del Banco que inicie la operación culmine con la misma. Sin desconocer el nivel profesional de los técnicos funcionarios del Banco, el cambio en pleno desarrollo del proyecto de alguna manera entorpece el mismo. |
|--|