

Informe de Terminación de Proyecto

PCR

<i>Nombre del Proyecto: Programa de Mejoramiento de la Educación Escolar Básica – Escuela Viva II (PR-L1017)</i>	
<i>País: Paraguay</i>	
<i>Sector/Subsector: Educación / Educación Primaria</i>	
<i>Equipo de Proyecto Original:</i>	<i>Jesús Duarte (RE1/SO1), Jefe; Carlos Herrán (RE1/SO1), Gustavo Cuadra (COF/CPR), María Elena Sánchez (COF/CPR), María Eugenia Roca (COF/CPR), Nicolás Noro Villagra (LEG/OPR), María Soledad Bos (RE1/SO1) y Claudia Pévere (RE1/SO1), quien asistió en la producción del documento).</i>
<i>Número de Proyecto: PR-L1017</i>	
<i>Número de Préstamo: 1880/BL-PR</i>	
<i>Fecha de Aprobación Final del PCR: 4 de Abril de 2018</i>	
<i>PCR EQUIPO: Mercedes Mateo (SCL/EDU) Jefe de equipo; Diego Recalde (CSC/CPR); Rafael Contreras (SCL/EDU).</i>	

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO.....	2
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	4
	C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO.....	6
III.	RESULTADOS	6
	A. EFECTOS DIRECTOS.....	6
	B. PRODUCTOS.....	7
	C. COSTOS DEL PROYECTO	8
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	9
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	9
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	10
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO.....	10
V.	SOSTENIBILIDAD.....	10
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	10
	B. RIESGOS POTENCIALES.....	10
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	10
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	11
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	11
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	14
VII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	15

Anexos

1. Contrato de Préstamo
2. Acta del Taller de Cierre
3. Evaluación del Ejecutor/Prestatario
4. Informe Final de Evaluación

Abreviaturas y Acrónimos

ACES	Asociaciones de Cooperación Escolares
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEAP	Curso de Especialización en Asesoría Pedagógica
CP	Contrato de Préstamo
DEGEI y EB	Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica
DGPE	Dirección General de Planificación Educativa
EB	Educación Básica
EEB	Educación Escolar Básica
EGE	Equipos de Gestión Escolar
FAPEP	Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos
GdP	Gobierno de Paraguay
ISDP	Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
OD	Objetivos de Desarrollo
PCI	Proyecto Curricular Institucional
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PDL	Préstamo en Función de Resultados
PEI	Proyectos Educativos Institucionales
PEINTER	Proyecto Educativo Intercultural
PEV	Programa Escuela Viva
PEV II	Programa Escuela Viva II
PI	Progreso en la Implementación
PIB	Producto Interno Bruto
PMCA	Proyectos de Mejoramiento de las Condiciones de Aprendizaje
PMESA	Proyecto de Mejoramiento Socio Afectivo
POA	Plan Operativo Anual
SIEC	Sistema de Información de Estadísticas Continuas
SIM	Sistema Informático de Monitoreo
SIPEC	Sistema Informático de Procesamiento de Estadística Continua
SNEPE	Sistema Nacional Evaluación del Proceso Educativo
SO	Sostenibilidad
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
UEPP	Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: PR-L1017

Prestatario: República del Paraguay
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)

Préstamo(s): 1467/OC-PR; 1467/OC-PR-CPS
Sector: Educación – Educación Inicial

Instrumento de préstamo: de Inversión

TÍTULO: Programa de Mejoramiento de la Educación Escolar Básica – Escuela Viva II (PR-L1017)

Fecha aprobación Directorio: 11 de julio de 2007
Fecha efectividad contrato préstamo: 7 de mayo de 2009

Fecha elegibilidad primer desembolso: 5 de noviembre de 2009. Contratos Modificatorios 1, 2, 3 y 4 de fechas 25 de octubre de 2012, 16 de diciembre de 2015, 5 de diciembre de 2016 y 7 de noviembre de 2017 respectivamente. El objetivo de los contratos modificatorios 1 y 2 fue reprogramar el cumplimiento de algunos de los indicadores de resultado, de tal manera que la nueva sede del MEC quedara como un tramo separado del resto de los indicadores relacionados con desempeño educativo del programa. El objetivo del contrato modificador 3 fue reflejar la nueva estructura orgánica del MEC que implicó un cambio de dependencia de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP). El contrato modificador 4 reorientó el saldo no desembolsado y no comprometido al PR-L1044 para consolidar las oficinas del MEC como parte de las oficinas de gobierno en el Puerto de Asunción.

Meses en ejecución

* **desde aprobación:** 124 (ciento veinticuatro)
 * **desde efectividad del contrato:** 102 (ciento dos)

Períodos de desembolso
 Fecha original desembolso final: 7 de noviembre de 2014
 Fecha actual desembolso final: 7 de noviembre de 2017

Extensión acumulativa (meses): 36 (treinta y seis)

Extensión especial (meses): 0 (cero)

Monto préstamo(s)

* **Monto original:** US\$45.000.000
 * **Monto actual:** US\$26.585.881,93
 * **Pari Passu (si aplica):** 90% (BID) y 9.09% (Local)

Desembolsos

Monto a la fecha: US\$26.585.881,93 (60%), en estricto rigor es 59,08 %, además se debería mantener la consistencia con la información consignada más adelante.

Costo Total del Proyecto Recursos del BID + Contrapartida local: US\$ 31.085.882 (US\$26.585.881,93 + US\$4.500.000)

Redireccionamiento

Este proyecto:

- **recibió fondos de otro proyecto?** [N]
 - **Envió fondos a otro proyecto?** [S]
 - **N/A** [X]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto
1880/BL-PR	2420/BL-PR	US\$ 18.000.000

Reducción de Pobreza (PTI): Si
Equidad Social (SEQ): Sí
Clasificación ambiental: C

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto: N/A

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

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)
----	---	---	--	---

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El Estado paraguayo emprendió en los años noventa una reforma educativa, cuyas metas proyectaban un sistema educativo eficiente, de calidad y equitativo para todos los paraguayos. Al momento de la aprobación del Programa de Mejoramiento de la Educación Escolar Básica – Escuela Viva II (PR-L1017) (2007), el país había avanzado en materia de acceso a la Educación Escolar Básica (EEB) y en la escolarización¹. Entre 1995 y 2004, la asistencia escolar de los niños/as de 7 a 12 años prácticamente se había universalizado, y la de los adolescentes de 13 años y más de edad había aumentado. En el mismo periodo, los años de educación de los jóvenes de 20 a 25 años, aumentó de un promedio de 7,5 años a 9,3 años. Los avances educativos se lograron en el marco de la estrategia educativa definida en 1996 (“Paraguay 2020, Enfrentemos el Desafío Educativo”), la cual fue actualizada en el 2008 (“Plan Estratégico de Educación Paraguay 2020. La Educación sigue siendo un compromiso de todos”), y posteriormente en el 2009 (“Plan Nacional de Educación 2024. Hacia el Centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo”), tras la promulgación de la Ley General de Educación Nro 1.264, en 1998.

A lo largo del proceso de la reforma educativa en Paraguay, el BID estuvo apoyando con préstamos y cooperaciones técnicas como:

a) el Programa de Mejoramiento de la Educación Primaria (770/OC-PR; 908/SF-PR y ATN/CF-5184-PR; préstamo de US\$59 millones; 1993), cuyos objetivos fueron: (i) mejorar la calidad de la educación preescolar y primaria; (ii) aumentar la eficiencia interna del sistema; (iii) optimizar el uso de los recursos asignados al sector; y (iv) fortalecer institucionalmente al MEC;

b) las cooperaciones técnicas dirigidas al fortalecimiento de la Educación Bilingüe (ATN/SF-6053-PR; US\$775 mil; 1998) y de la Educación Inicial y Preescolar (ATN/SF-7162-PR; US\$1,5 millón; 2000), y

c) el préstamo de Fortalecimiento de la Reforma Educativa, conocido como “Escuela Viva Hekokatúva o Escuela Viva I” (1254/OC-PR; US\$44 millones; 2000) orientado a la Educación Escolar Básica (6-14 años).

El programa conocido como “Escuela Viva I”, iniciado en el 2003, tuvo por objetivo el mejoramiento de la calidad y equidad de la EEB paraguaya, con el fin de contribuir a la disminución de la pobreza y al desarrollo del país. En términos específicos, apuntaba a (i) mejorar los procesos pedagógicos y de gestión de la EEB, (ii) disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo, (iii) mejorar el acceso al tercer ciclo, (iv) promover la participación de los padres/madres en la escuela, (v) mejorar la formación inicial de los maestros, y (vi) fortalecer la gestión del Ministerio de Educación.

En el 2007, Escuela Viva I se encontraba en la etapa final de su ejecución y había contribuido de manera importante a mejorar los indicadores de acceso, permanencia y calidad de la EEB, en especial en escuelas rurales. Se habían generado importantes capacidades técnicas al interior del sistema educativo, se habían creado instancias de participación entre los actores de la comunidad educativa y realizado inversiones significativas en infraestructura para la educación. Sin embargo, persistían diversos desafíos de equidad entre zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, la tasa de sobreedad en la EEB 1er y 2do ciclo era de 28% en zonas rurales vs 18% en zonas urbanas, en el 3er ciclo era 34% en zonas rurales vs 23% en zonas urbanas. La tasa de retención bruta (con repitentes) en el 9no grado era de 66% en zonas urbanas y 38% en zonas rurales, mientras que la retención neta se reducía a 48% y 23%, respectivamente².

En este contexto, se proyectó capitalizar la experiencia de Escuela Viva I y continuar con la política educativa a través del Programa de Mejoramiento de la Educación Escolar Básica – Escuela Viva II (PR-L1017) (2007); en la misma línea de objetivos de mejoramiento de las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la EEB con calidad, principalmente en las zonas más vulnerables del país (zonas rurales). Se trataba de un modelo focalizado en fortalecer la escuela como unidad de intervención, con énfasis en zonas rurales y en contextos culturalmente diversos (urbano, rural,

¹ Documento de Propuesta de Préstamo. Paraguay Escuela Viva II (PR-L1017), Párrafo 1.4 a 1.6.

² MEC-DGPEC, SIEC-2004.

indígena). Se inspiró en el sistema de Escuela Nueva, un modelo pedagógico desarrollado en Colombia a mediados de los años setenta para ofrecer la primaria completa y mejorar la calidad y efectividad de las escuelas del país. Su foco inicial fueron las escuelas rurales, especialmente las multigrado (escuelas donde uno o dos maestros atienden todos los grados de la primaria simultáneamente), que eran las escuelas más necesitadas y aisladas del país.

El modelo de gestión del Programa Escuela Viva constaba de 3 etapas. La primera, de sensibilización e inicio, comprende actividades de difusión del modelo, capacitación de los actores, organización de las instancias de gestión participativa (ACEs y EGEs) y autodiagnóstico de las necesidades de las escuelas. La segunda, destinada a la articulación y desarrollo de la gestión participativa, definía consensuadamente los planes de mejoramiento escolar y era intensiva en capacitación y acompañamiento de la escuela. La tercera, seguimiento y evaluación de los planes de mejoramiento, incluía talleres de consolidación de los contenidos pedagógicos y de la gestión, apoyaba la ejecución de los planes y realizaba jornadas de evaluación y difusión de sus resultados.

El Programa incluyó además acciones específicamente destinadas a mejorar la oferta educativa para la población indígena. En estas escuelas la lengua nativa se incorporó en el proceso educativo, los docentes indígenas recibieron capacitación, el currículo se ajustó en función de las características del grupo étnico, y se avanzó en la definición de los lineamientos generales del perfil docente indígena.

Durante esta primera fase de implementación se destacó en particular la importancia de: (i) la metodología participativa del programa; (ii) una intervención sostenida de tres o más años focalizada en la escuela; (iii) la función de las ACE en la generación de un mayor compromiso de las familias con los resultados escolares; (iv) el fortalecimiento de las capacidades y sistemas para la programación y gestión por resultados; y (v) el ejercicio del liderazgo político en la gestión del proyecto.

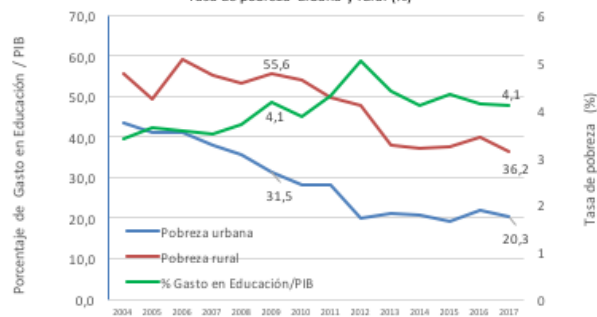
Escuela Viva II (PR-L1017) se aprobó en el 2007, penúltimo año del gobierno del Presidente Nicanor Duarte Frutos. Su implementación fue transversal a tres gobiernos posteriores (Presidentes Fernando Lugo, Federico Franco y Horacio Cartes).

Durante la ejecución del Programa (2009 – 2017), la economía del país creció en promedio 4,7% anual, incluyendo los años 2009 y 2012 que presentaron un crecimiento negativo de la producción³. Por su parte, el gasto en educación fue incrementándose año tras año, logrando un promedio de 4,3% anual con respecto al PIB en el mismo periodo 2009 – 2017.

La tasa de pobreza tuvo un comportamiento descendente en la última década, pero mantuvo su

concentración en zonas rurales. La tasa de pobreza urbana se redujo de una tasa de 31,5%, en 2009, a 20,3% en 2017, mientras que la pobreza rural se redujo de 55,6% a 36,2%, en el mismo periodo (Gráfico 1). En términos generales, la asistencia escolar de la población etaria de 6 a 14 años, quienes deberían cursar la Educación Escolar Básica, evolucionó positivamente, aunque con diferencias persistentes entre zonas geográficas urbanas y rurales. La asistencia escolar en zonas urbanas aumentó de 96,8%, en 2007, a 98,3%, en 2017. En zonas rurales, la asistencia aumentó de 91,4%, en 2007 a 96,2%, en 2017 (Gráfico 2).

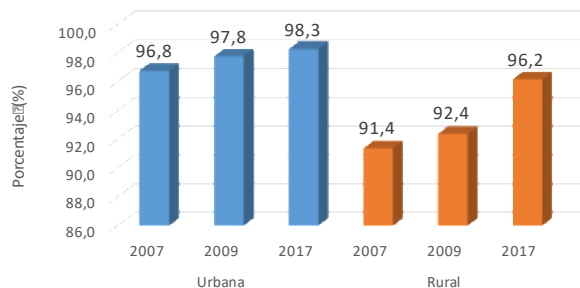
Gráfico 1. Porcentaje de Gasto en Educación / Producto Interno Bruto(PIB) y Tasa de pobreza urbana y rural (%)



Fuente: Serie del Ministerio de Hacienda y las Encuestas de Hogares (DGEEC), 2004- 2017.

³ Serie de datos de Banco Central del Paraguay, 2009-2017 (2017).

Gráfico 2. Porcentaje de asistencia escolar de población de 6 a 14 años de edad (%)



Fuente: Cálculos basados en datos de las Encuestas de Hogares 2007 y 2017. DGEEC.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo de Desarrollo

El objetivo del Programa Escuela Viva II fue mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la EEB con calidad, especialmente de las poblaciones localizadas en los sectores más vulnerables del país. Los objetivos específicos fueron: (i) disminuir la disparidad existente en la EEB entre grupos de ingresos y zona rural y urbana; (ii) aumentar la cobertura en la EEB en las escuelas urbanas marginales, rurales e indígenas; (iii) disminuir la sobre-edad y aumentar las tasas de graduación en las escuelas de EEB rurales y urbanas que atienden a población pobre; (iv) mejorar el nivel de

aprendizaje y logro académico de los alumnos/as de EEB; (v) fortalecer institucionalmente el MEC; y (vi) consolidar el proceso de articulación de padres/madres, comunidades y docentes en la gestión escolar de la EEB⁴.

El Programa contempló el logro de los objetivos a través de la implementación de estrategias nacionales de mejoramiento e intervenciones directas en alrededor de 2.700 escuelas rurales, 260 escuelas urbanas vulnerables y 300 instituciones educativas en zonas indígenas. Desde una perspectiva de equidad, se esperaba que el programa fortaleciera la capacidad pedagógica y de gestión de las escuelas de poblaciones empobrecidas con bajo nivel de aprendizaje, alta tasa de repitencia, de sobreedad y de deserción escolar.

ii. Resultados esperados

Con el fin de lograr los objetivos del programa, el programa se conectó a objetivos de la política educativa de mediano y largo plazo con sus respectivos indicadores de resultados del programa. Dado que el contrato era de desembolso por resultados, éstos se establecieron en 5 tramos, de los cuales los primeros 4 estaban condicionados a metas intermedias y el último tramo a resultados finales.

El contrato original tuvo cuatro modificaciones, referidas a la reprogramación de (i) la construcción de la nueva sede del MEC al 5to tramo, (ii) indicadores de resultado final al 4to tramo, (iii) la asignación de la instancia responsable dentro del MEC de la ejecución del Programa, y (iv) la reorientación de los recursos para la nueva sede del MEC al Programa de Reconversión del Centro, Modernización del Transporte Público Metropolitano y Oficinas del Gobierno 2420/BL-PR (PR-L1044) según el último contrato modificadorio y el Documento de Propuesta de Modificación a los Préstamos 2420/BL-PR y 1880/BL-PR.

⁴ Documento de Propuesta de Préstamo. Paraguay Escuela Viva II (PR-L1017), Párrafo 2.1 y 2.2.

Tabla 1. Matriz de Resultados Finales e Intermedios del Programa

Objetivos	Indicadores	Línea Base (1)	Metas por tramos				
			1º	2º	3º	4º	5º
Indicadores de Resultado Final							
Objetivo 1: Mejorar la eficiencia interna de la EEB	Tasa de graduación en 6º y 9º grado en las 260 escuelas urbanas focalizadas	71/36%				80/43%	
	Tasa de sobre-edad del 1º y 2º ciclo de EEB en las 260 escuelas urbanas focalizadas	11%				8%	
	Tasa de graduación en 6º grado en las 2.700 escuelas rurales beneficiadas	57%				67%	
	Tasa de graduación en 9º grado en 1.000 escuelas centro de área rurales beneficiadas	15%				25%	
	Tasa de sobre-edad del 1º y 2º ciclo de EEB en las 1000 escuelas rurales de consolidación	27%				19%	
	Tasa de graduación en 6º grado en las 300 escuelas indígenas beneficiadas	25%				40%	
Objetivo 2: Mejorar la calidad de la EEB	Puntaje de los alumnos/as en las pruebas de SNEPE en comunicación y matemática en 6o grado en las 260 escuelas urbanas focalizadas	48,8/47,2				50,8/49,2	
	Puntaje de los alumnos/as en las pruebas de SNEPE en comunicación y matemática en 6to grado en las 2.700 escuelas rurales beneficiarias	48,1/50,5				50,1/52,5	
Objetivo 3: Aumento en la cobertura de la EEB	Alumnos/as matriculados en 3º ciclo de EEB en las 260 escuelas urbanas focalizadas	32.100				38000	
	Tasa neta de escolarización del 3º ciclo de EEB en la población de la zona rural	39%				44%	
	Niños/as de 1º y 2º ciclo matriculados en escuelas indígenas	15.700				18.000	
Indicadores Intermedios							
Objetivo 1: Mejorar la eficiencia interna de la EEB	Escuelas urbanas focalizadas con proyectos de mejoramiento educativo implementados		10	50		260	
	Escuelas con cursos de nivelación de aprendizajes implementados (sobre edad) en 1º. y 2º ciclo					1.150	
	Escuelas rurales con Equipos de Gestión (EGE) instalados (en las escuelas de expansión)			500		1.700	
	Escuelas rurales con Equipos de Gestión (EGE) implementando un PEI (en las escuelas de consolidación)			750	1.000		
	Escuelas centro de áreas rurales con planes de mejoramiento curricular integrados a PEI				140		
	Grupos étnicos con currículo y programas de EEB adecuados a su contexto cultural				15		
	Escuelas indígenas con material educativo básico distribuido			260			
	Docentes del 1º y 2º ciclo de las escuelas indígenas regularizados					700	
Objetivo 2: Mejorar la calidad de la EEB	Docentes de las escuelas urbanas focalizadas especializados en didácticas con enfoque bilingüe		300			1.400	
	Áreas educativas de escuelas rurales de consolidación cuyos docentes del 3º ciclo están implementando proyectos aúlicos con enfoque bilingüe.				140		
	Áreas educativas de las escuelas rurales de expansión con coordinadores pedagógicos para el 1º y 2º ciclo seleccionados y capacitados					230	
	Escuelas rurales implementando Proyectos de Mejoramiento de las Condiciones de Aprendizaje			400			
Objetivo 3: Aumento de cobertura de la EEB	Áreas educativas de escuelas rurales con proyectos de acceso (3 ciclo) evaluados		4		100		
	Proyectos comunitarios interculturales en escuelas indígenas ejecutados		10			50	
	Espacios educativos de escuelas indígenas mejorados				40		
Otros: Fortalecimiento del MEC	Nueva sede del MEC						Finalización y entrega de la nueva Sede del MEC.
	Sistema Informático de Procesamiento de Estadística Continua (SIPEC)				SIPEC rediseñado	Implementado	

Fuente: Contrato de Préstamo Nro 1880/BL-PR entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa Escuela Viva II.

c. Revisión de la Calidad del Diseño

El tema fundamental que afectó la calidad del diseño fue la adecuación de la herramienta de financiamiento. Independientemente del diseño original, el tiempo transcurrido entre la concepción del programa y su ejecución, asociado por un lado al proceso de ratificación parlamentaria y por otro a cambios en las prioridades del gobierno, ocasionaron algunos desajustes a la hora de la ejecución que hubo que mitigar.

La herramienta de financiamiento "Préstamos en función de resultados" (PDL) generó algunos desafíos al momento de la ejecución. Los PDL's fueron diseñados para que los fondos fueran desembolsados una vez que los resultados del programa hubieran sido logrados y el Banco hubiera verificado tanto el logro de los mismos como los gastos realizados por el país prestatario para lograrlos.

El Banco y el Gobierno acordaron que el PDL era un mecanismo de financiación adecuado debido a la valoración positiva de la ejecución del programa anterior (Escuela Viva I), los logros respecto al fortalecimiento institucional previamente alcanzados, la existencia y continuidad de un plan estratégico educativo, y la voluntad de las autoridades de apoyar este tipo de gestión.⁵ Bajo esta herramienta de préstamo el gobierno de Paraguay debía financiar los gastos relacionados a cada tramo con recursos propios y, posteriormente a la verificación del cumplimiento de las metas y la elegibilidad de los gastos efectuados para alcanzar dichas metas, el Banco desembolsaría los fondos correspondientes.

Como parte del préstamo se previó un anticipo del 20% de los recursos a los efectos de garantizar la disponibilidad de recursos para el inicio del programa. Este anticipo sería descontado de los desembolsos efectuados al cumplimiento de las metas en cada tramo. Adicionalmente, para facilitar la ejecución se constituyó un Fondo Rotatorio.

El Banco también optó por mantener el instrumento PDL debido a que los desembolsos guardaban relación con las metas establecidas originalmente en el programa y no con productos y actividades específicas propias de un préstamo de inversión.

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)

⁵ Documento de Propuesta de Préstamo. Paraguay Escuela Viva II (PR-L1017), Párrafo 1.32.

III. Resultados

a. Efectos directos

Los resultados finales se obtuvieron por medio del procesamiento y verificación de datos estadísticos del sistema educativo y la verificación documental producida durante la ejecución del Programa Escuela Viva II. Los resultados no proceden de una evaluación de impacto rigurosa (ej., experimental o cuasiexperimental) del programa, sino de una recogida de datos en las escuelas beneficiarias antes y después de la ejecución del programa.

Según lo reflejado en la Tabla 2, al cierre del Programa, los resultados indican que hubo un aumento en la eficiencia interna de la Educación Escolar Básica en zonas urbanas y rurales, favoreciendo principalmente a los niños rurales de 6to y 9no grado de las escuelas beneficiarias. Al mismo tiempo, se redujo la sobreedad del 1er y 2do ciclo de la Educación Escolar Básica de las escuelas beneficiarias. Por último, aumentó la cobertura del 1er y 2do ciclo de la EEB en escuelas indígenas. Sin embargo, persistieron desafíos importantes a nivel de los objetivos de mejora de la calidad y cobertura.

Tabla 2. Logro de Resultados Finales

Objetivos	Indicadores	Línea Base (Obj. 1 y 3: 2005 y Obj. 2: 2006)	Resultado Final esperado	Resultado Logrado (2015)
Indicadores de Resultado Final				
Objetivo 1: Mejorar la eficiencia interna de la EEB	Tasa de graduación en 6º y 9º grado en las 260 escuelas urbanas focalizadas	71/36%	80/43%	78/47%
	Tasa de sobre-edad del 1º y 2º ciclo de EEB en las 260 escuelas urbanas focalizadas	11%	8%	11%
	Tasa de graduación en 6º grado en las 2.700 escuelas rurales beneficiadas	57%	67%	67%
	Tasa de graduación en 9º grado en 1.000 escuelas centro de área rurales beneficiadas	15%	25%	29%
	Tasa de sobre-edad del 1º y 2º ciclo de EEB en las 1000 escuelas rurales de consolidación	27%	19%	16%
	Tasa de graduación en 6º grado en las 300 escuelas indígenas beneficiadas	25%	40%	40%
Objetivo 2: Mejorar la calidad de la EEB ⁶	Puntaje de los alumnos/as en las pruebas de SNEPE en comunicación y matemática en 6to grado en las 260 escuelas urbanas focalizadas	48,8/47,2	50,8/49,2	49,88/48,63
	Puntaje de los alumnos/as en las pruebas de SNEPE en comunicación y matemática en 6to grado en las 2.700 escuelas rurales beneficiarias	48,1/50,5	50,1/52,5	49,55/51,52
	Puntaje de los alumnos/as en las pruebas de SNEPE en comunicación y matemática en 6to grado en las 260 escuelas urbanas focalizadas (Línea de base recalculada en 2015)	50,87/50,77	50,8/49,2	49,88/48,63
	Puntaje de los alumnos/as en las pruebas de SNEPE en comunicación y matemática en 6to grado en las 2.700 escuelas rurales beneficiarias (Línea de base recalculada en 2015)	48,28/51,51	50,1/52,5	49,55/51,52
Objetivo 3: Aumento en la cobertura de la EEB	Alumnos/as matriculados en 3º ciclo de EEB en las 260 escuelas urbanas focalizadas	32.100	38.000	30.215
	Tasa neta de escolarización del 3º ciclo de EEB en la población de la zona rural	39%	44%	43%
	Niños/as de 1º y 2º ciclo matriculados en escuelas indígenas	15.700	18.000	21.904

Nota: Los resultados han sido extraídos de los informes de evaluación de cumplimiento de metas de los tramos,⁷ el Informe de Resultados Intermedios y Finales del 4to tramo, y del Informe de Evaluación Final del Programa Escuela Viva II (Crystal, Noviembre 2017).

⁶ Los puntajes fueron recalculados por el MEC y verificados por la Universidad de Nebraska, considerando la metodología de la Teoría Clásica del Test y la Teoría de Respuesta al Ítem.

⁷ Informe de Evaluación de metas del 4to tramo (Crystal, octubre 2017); Informe de evaluación y examen de la calidad de los datos del sistema de seguimiento en el Organismo Ejecutor, Tramo 1 (MCS, abril 2012); Informe Final de Consultoría para Evaluación de desempeño del Programa Escuela Viva II, Tramo 2 (Crystal, sin fecha); Informe de Evaluación del Tramo 3 (Crystal, diciembre 2015).

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Reformulación. [X]

Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. []N/A

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[] Muy Probable(MP) [X] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)

Con fecha 6 de marzo de 2017, el Ministerio de Hacienda (MH) de Paraguay solicitó al Banco, a través de la Nota N° 205, la reorientación del saldo no desembolsado y no comprometido (US\$18.000.000) del contrato de préstamo 1880/BL-PR, destinado a financiar el "Programa Escuela Viva II" (PR-L1017) al contrato de préstamo 2420/BL-PR en el sector de desarrollo urbano/transporte destinado a financiar el "Programa de Reconversión del Centro, Modernización del Transporte Público Metropolitano y Oficinas del Gobierno" (PR-L1044). Dando curso a dicha solicitud, se procedió a la reorientación de recursos que fueron reflejados en dos contratos modificatorios con fecha 7 de noviembre de 2017. De esta manera se consolida la construcción de las oficinas del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), correspondientes al Tramo V del contrato de préstamo 1880/BL-PR, como parte del centro de oficinas de gobierno en el Puerto de Asunción, en el marco del programa PR-L1044. El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), una institución con amplia experiencia en construcción de obras de infraestructura ejecutará así el proyecto de manera más eficiente, como parte de una intervención más integral.

b. Productos

El Programa contempló el logro de resultados y objetivos de desarrollo a través de la implementación de estrategias nacionales de mejoramiento e intervenciones directas en alrededor de 2.700 escuelas rurales, 260 escuelas urbanas – vulnerables ídem anterior y 300 instituciones educativas en zonas indígenas. Desde una perspectiva de equidad, se establecieron metas para mejorar los indicadores de eficiencia interna de la Educación Escolar Básica, de cobertura, y de calidad, fortaleciendo así la capacidad pedagógica y de gestión de las escuelas de poblaciones empobrecidas con bajo nivel de aprendizaje, alta tasa de repitencia, de sobreedad y de deserción escolar. Concretamente, en términos de eficiencia interna se llevaron proyectos de mejoramiento educativo a más de 250 escuelas urbanas, se implementaron cursos de nivelación de aprendizajes para controlar la sobreedad en el 1º y 2º ciclo de EEB en más de 1.100 escuelas, se instalaron equipos de gestión en más de 950 escuelas rurales, se incorporaron planes de mejoramiento curricular integrados al PEI, se desarrollaron currículos y programas EEB adecuados al contexto cultural de los grupos étnicos, y se distribuyeron materiales educativos en más de 250 escuelas indígenas. En términos de cobertura de la EEB se llevaron proyectos de acceso al 3er ciclo a escuelas rurales, se desarrollaron proyectos comunitarios interculturales en escuelas indígenas, y se mejoraron los espacios educativos de más de 40 escuelas indígenas.

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

Categorías	Indicadores Claves del Producto
------------	---------------------------------

1. Educación Costo total del proyecto: US\$31.085.882 Contrapartida: distribuida libremente BID: US\$26.585.881,93 Desembolso BID %: 100 Clasificación: MS	Productos Planeados en fecha 04-04-2008								
		ANTICIPO	TRAMO I	TRAMO II	TRAMO III	TRAMO IV	TRAMO V	PPF PAYOFF 1879/OC-PR	Total
	Productos planeados por tramo	9.000.000,00	12.000.000,00	6.000.000,00	7.000.000,00	9.000.000,00	2.000.000,00		45.000.000,00
Productos ejecutados por tramo	6.543.670,18	12.000.000,00	3.129.675,27	1.818.459,70	637.746,96	0,00	2.456.329,82	26.585.881,93	
Término de Proyecto: 30-11-2017 Al final del Programa fueron entregados un total de US\$26.585.881,93, lo que representa un 59,08% del préstamo original (US\$. 45.000.000)									

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

Conforme a los documentos de Contrato de Préstamo Nro 1880/BL-PR entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo, el documento del Programa Escuela Viva II del 4 de abril de 2008 y Contratos Modificatorios Nro 1 y Nro 2 del 25 de octubre de 2012 y 16 de diciembre de 2015, respectivamente, se planearon los desembolsos tal como se describen en la tabla de "Productos planeados por tramo." Las diferencias con los desembolsos ejecutados por tramo se deben a ahorros respecto a la estimación original de los gastos para el logro de los resultados esperados. Los saldos se consolidaron en transferencias entre tramos. Un total de US\$ 18.000.000 se reorientó al Programa 2420/B-PR.

Respecto a los resultados, tras el Contrato Modificatorio Nro. 2 del contrato, en el Tramo V del contrato quedó únicamente la construcción de la nueva sede del MEC. Con el Contrato Modificatorio Nro. 4 los recursos destinados a la construcción de la sede se reorientaron al préstamo 2420/BL-PR para construir las oficinas ministeriales dentro del complejo de edificios gubernamentales contemplados en dicho programa. Por lo tanto, no se modificaron los resultados del programa.

Desde la perspectiva contractual, la propuesta del prestatario no modificó los objetivos ni las condiciones financieras del contrato de préstamo original.

Reestructuración.

La solicitud de modificación al contrato de préstamo del MH y del MEC obedeció a que, para la construcción de la nueva sede del MEC que originalmente se había previsto financiar de forma aislada como parte del Tramo V del contrato de préstamo 1880/BL-PR, se requería de predio específico del cual el MEC no disponía. Considerando que el centro de oficinas de gobierno será desarrollado en el predio del puerto, el gobierno solicitó al Banco la reorientación de los fondos remanentes en el Tramo V, a fin de que los ejecute el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), como parte integrante del conjunto arquitectónico de edificios de gobierno que está siendo licitado en el marco del contrato de préstamo 2420/BL-PR, en aplicación del Convenio Interinstitucional suscrito en fecha 25 de enero de 2016 entre el MH, el MEC, el MOPC y otros ministerios. El cambio propuesto respondió al objetivo de generar una mayor eficiencia en la ejecución de ambos proyectos dada integralidad del proyecto de oficinas en el puerto. Por un lado, el objetivo original de cada operación de forma individual no se altera; y por el otro la reorientación propuesta por el Gobierno de Paraguay (GdP) promueve la ejecución de la obra por un ejecutor más experimentado, sin modificar el esquema de ejecución de la operación receptora y facilitará su supervisión.

[] Muy Satisfactorio (MS) [X] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [] Muy Insatisfactorio (MI)

c. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto – Planeado (US\$)	Costo Total del Proyecto - Actual (US\$)	% Diferencia
US\$49.500.000	US\$31.085.882	-37,20%

Explique brevemente diferencias.

El Programa tuvo un costo mucho menor al estimado, logrando al mismo tiempo cumplir con una gran parte de los objetivos del programa, en particular en lo que se refiere a las metas de eficiencia interna (programas de mejoramiento educativa, sobreadad, instalación de equipos de gestión, planes de mejoramiento curricular, etc), y

de expansión de cobertura (proyectos de acceso al 3er ciclo, proyectos comunitarios interculturales en escuelas indígenas, espacios educativos mejorados). En consecuencia, los fondos iniciales estimados para el Tramo V para construir la nueva sede del MEC fueron incrementados a US\$ 18.000.000 y transferidos, vía Contrato modificatorio Nro. 4, al Préstamo 2420/B-PR para la construcción de dicho edificio. El contrato de préstamo del programa PR-L1017 quedó modificado como sigue: (i) se eliminó del contrato de préstamo el inciso (g) de la Cláusula 3.06 de las estipulaciones especiales (correspondiente al Tramo 5 del programa); y (ii) se modifica el texto de la Cláusula 1.02 del contrato de préstamo a fin de estipular que el saldo del financiamiento que está disponible y no comprometido será destinado al financiamiento del programa PR-L1044. Con este cambio el programa PR-L1017 se cerró operativamente.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Instrumento de préstamo. Los PDLs fueron parte de un programa piloto iniciado en 2003 que debió durar 6 años, con el fin de observar los resultados en ese periodo.⁸ Por definición, los PDL fueron diseñados para orientar la atención de las intervenciones al logro de los resultados planeados, y no a la mera ejecución de las actividades previstas en el proyecto. En este marco, los recursos son desembolsados una vez que los resultados del programa fueran logrados y los gastos elegibles sean verificados. Según el BID, 2013⁸ se encuentra la nota y además de la nota N°8 salta a la 10 la rendición de los gastos para lograr los resultados ha sido un verdadero desafío para los países que tuvieron la experiencia de tomar un préstamo con el Banco bajo esta modalidad.

Cuando se diseñó el Programa, se consideró que se daban las condiciones para implementar un préstamo en función de resultados. En primer lugar, con el apoyo del Banco se dio un proceso gradual de fortalecimiento institucional del MEC, que lo colocaba en aquel momento como uno de los más consolidados dentro de la institucionalidad pública del país. En segundo lugar, había habido continuidad tanto en la política sectorial como en los equipos encargados de implementarla en los últimos tres lustros. Tercero, existía un plan de desarrollo educativo (Plan Estratégico Paraguay 2020) con metas a mediano y largo plazo, dentro del cual se inscribían las políticas de cada gobierno y la presente operación. Cuarto, existía la voluntad política de las autoridades educativas, con el apoyo del gobierno central, de que el MEC reorientara con mayor eficacia y flexibilidad sus procesos, procedimientos e insumos hacia la consecución de los objetivos de desarrollo acordados en los planes nacionales.

El inicio de la ejecución del programa tuvo retrasos vinculados fundamentalmente al proceso de ratificación parlamentaria y a cambios en las prioridades del gobierno. Adicionalmente, la aplicación del PDL en Paraguay mostró dificultades para su entrada en vigencia ya que el desafío para el prestatario estuvo relacionado con la disponibilidad de recursos para abordar las acciones hacia el logro los resultados. El MEC no se encontraba en condiciones financieras para asumir los gastos del Programa, lo que llevó a un anticipo que funcionó como un fondo rotatorio. En octubre del 2007, la República del Paraguay y el BID suscribieron una Carta de Acuerdo para utilizar recursos de la Operación 1879/OC-PR (crédito de la Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos FAPEP/004-PR). Esto facilitó la puesta en marcha del Programa antes del desembolso del Préstamo 1880/BL-PR.

Administración. A pesar de la experiencia pasada en el manejo de préstamos con el Banco, el Programa Escuela Viva II no estuvo exento de los desafíos administrativos inherentes. Por ejemplo, se generaron demoras en la presentación por el MEC de la documentación de los gastos elegibles ante el Banco para dar curso a los desembolsos correspondientes, lo cual implicó diferencias cambiarias ocurridas al momento en que se efectuaron los desembolsos. En consecuencia, el MEC tuvo que posteriormente negociar estas soluciones con el Banco.

Esquema de ejecución y capacidad institucional. La evidencia recogida durante la ejecución y evaluación del programa sugiere que la capacidad del MEC para gestionar eficientemente el programa se vio afectada porque el personal clave de Escuela Viva I no pudo continuar en la ejecución del Programa Escuela Viva II, y las personas que se mantuvieron así como las que ingresaron al Ministerio tenían diferentes niveles de capacidad técnica y compromiso con el programa.

Estos factores fueron críticos para el desarrollo del programa, derivando en retrasos en la ejecución que duplicaron la vida del Programa (de 5 a 10 años).

⁸ BID, 2013. "Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9. Instrumentos de Préstamos. Informe detallado. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).

b. Desempeño del Prestatario / Agencia Ejecutora

A pesar de la lentitud con la que el programa entró en ejecución, el MEC realizó las gestiones necesarias para ejecutar el programa, logrando alcanzar con diferentes grados de cumplimiento los resultados originalmente planificados. En materia de calidad educativa, prácticamente no se observaron mejoras; en materia de cobertura se cumplieron los resultados parcialmente; y en materia de eficiencia interna, se consiguió aumentar la graduación y reducir la sobreedad (Tabla 2, Logro de Resultados Finales).

Un tema que afectó el desempeño del MEC fueron los permanentes cambios en los directivos y técnicos relacionados con la implementación del programa. Desde el 2008, los sucesivos cambios de personal a diferentes niveles afectaron el cumplimiento de los procesos técnicos y administrativos y a su vez la implementación del programa. Adicionalmente, a pesar de que se elaboraron manuales operativos para guiar la ejecución, aparentemente no hubo una implementación consistente de las intervenciones originalmente planificadas en el programa. En otros casos, las intervenciones fueron modificadas (p. ej., los proyectos educativos implementados a nivel institucional) por el equipo, afectando su alcance y consecuentemente el efecto inicialmente esperado.

Finalmente, la manera en que el Programa fue diseñado requirió que varias instancias del MEC participaran en la secuencia de procesos asociados a las actividades tanto técnicas como administrativas, lo cual complejizó los procesos generando puntos de concentración excesiva y demora en la realización de ciertas actividades, así como una difusión de las responsabilidades (ver sección de lecciones aprendidas).

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

c. Desempeño del Banco

El programa Escuela Viva II se diseñó a partir de la experiencia exitosa del programa Escuela Viva I que se ejecutó entre el 2001 y el 2007. El Programa Escuela Viva I constituyó uno de los más importantes instrumentos del MEC para avanzar en las metas de política de EEB del país y contribuyó de manera importante a mejorar los indicadores de acceso, permanencia y calidad de la EEB. El Programa creó instancias de participación de maestros, alumnos/as, padres/madres y directores en la toma de decisiones. Los padres/madres participaban en acciones conjuntas con los maestros y directivos a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs) organizadas y funcionando en las escuelas urbanas y rurales participantes. Se crearon además Equipos de Gestión Escolar (EGEs) en los cuales se encontraban representados todos los actores de la comunidad escolar, creando así un clima institucional más participativo.

La implementación del Programa Escuela Viva II bajo la herramienta del PDL fue un desafío importante para la agencia ejecutora (MEC). Se utilizó un instrumento que no estaba totalmente alineado con la realidad del ciclo presupuestario nacional y las capacidades financieras e institucionales. A pesar del uso del anticipo, el cual facilitó el inicio y parte de la ejecución del programa, la falta de especificación de actividades y productos, ruta crítica, responsables y recursos asociados a cada uno de ellos, como sucede en un préstamo de inversión tradicional, dificultó en algunos casos el seguimiento y ejecución del programa.

Finalmente se acabaron redireccionando US\$18.000.000 al Préstamo 2420/B-PR para la construcción de la sede del MEC.

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)

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Cambios en la estrategia de inversión. En períodos de ejecución de programas largos, las prioridades de inversión pueden cambiar. Esos cambios tienen efectos sobre la sostenibilidad de los resultados. Los criterios que rigieron la inversión pública en los inicios del Programa Escuela Viva II se enfocaban en el fortalecimiento y asignación de recursos a los establecimientos educativos pequeños. Con esta estrategia se logró llevar la oferta educativa a más gente, pero no se resolvió el problema de calidad de la educación. Por esta razón, el MEC empezó a buscar maximizar los recursos existentes orientándolos hacia establecimientos educativos más grandes para potenciar la calidad de los servicios educativos desde una perspectiva integral. Por lo tanto, un cambio en la estrategia de inversión puede afectar la sostenibilidad de los efectos que pudiera tener el programa.

Continuidad en las estructuras de participación. Se anticipa la sostenibilidad de resultados positivos obtenidos en el Programa Escuela Viva II, como la consolidación de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs) en la comunidad educativa, iniciada ya en el Programa Escuela Viva I, y de los Equipos de Gestión Institucional y Escolar (EGIEs). Las ACEs se consolidaron en el contexto del programa, a pesar de que ya existían a través del marco legal (Ley Nro 4.853/2013 Que regula la conformación, organización y funcionamiento de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE) en las instituciones educativas del país). Las ACEs y los EGIEs son resultados del proceso de concientización de la importancia de la participación de los padres en la educación de los hijos, y de la necesidad de fortalecer el proceso de participación para definir los proyectos educativos, en conjunto con los demás actores educativos (directores, docentes y estudiantes), principalmente en aquellos lugares donde el Estado se encuentra ausente.

b. Riesgos Potenciales

En el momento del diseño se identificaron como riesgos: el gerenciamiento por resultados del MEC; la capacidad de gestión para la ejecución; y las demoras en la puesta en efectividad del contrato de préstamo. Los tres riesgos identificados se materializaron y trataron de mitigarse. Las demoras en la entrada en vigencia y posterior ejecución del programa se unieron a cambios en prioridades del gobierno, lo cual, en el contexto de un programa complejo, dificultó la coherencia en la visión y el liderazgo necesario para asegurar una implementación efectiva.

A efectos de la sostenibilidad del programa en el mediano y largo plazo, como se mencionó en la sección anterior los cambios en la estrategia de inversión parecen ser el riesgo principal con relación a su continuidad.

c. Capacidad Institucional

El esquema de ejecución propuesto para el Programa fue evaluado durante su preparación sobre la base del análisis de capacidad institucional del programa anterior (Escuela Viva I) y las lecciones aprendidas durante su ejecución. El esquema de ejecución se basó en una nueva estrategia a través de la cual se buscó aprovechar al máximo la estructura institucional del MEC, tratando de desarrollar más capacidad instalada dentro del mismo.

Las principales conclusiones del análisis institucional del programa Escuela Viva I señalaban que el MEC requería fortalecer la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con capacidad de acompañar y supervisar todos los procesos que afectaran a la ejecución de la operación, especialmente la administración financiera y contable. Con esta estrategia de fortalecimiento de la UCP se buscaba mitigar los riesgos inmediatos existentes en la estructura del MEC, apoyando cada proceso. Estos equipos técnicos, apoyados en las estructuras existentes, ejecutarían los componentes respectivos con las correspondientes instancias. Se planteó que el Coordinador Ejecutivo fuera un funcionario de planta del

MEC, específicamente el Director/a General de la DGEIyEB, y que se involucrara activamente a los directores dependientes de dicha Dirección General, asignando la responsabilidad del cumplimiento de las metas propuestas bajo su área, reforzando la sostenibilidad de los procesos iniciados y contribuyendo a la transmisión de conocimiento hacia la institución.

Cabe destacar, que entre los riesgos identificados en la etapa de diseño del programa se incluía la capacidad de gerenciamiento por resultados del MEC. Se indicaba en el documento de préstamo que, considerando que era el primer programa por resultados que gerenciaría el MEC y que el sistema de información aún estaba en desarrollo y no está orientado a monitorear sistemáticamente los resultados del sistema educativo, la ejecución de la operación podría experimentar retrasos.

Al finalizar el programa, la evaluación de la capacidad institucional de la UCP-MEC/BID que se realizó en el contexto de la preparación del programa PR-L1097⁹ en el 2016, calificaba dentro de los rangos de "capacidad institucional de incipiente desarrollo y un nivel de riesgo sustancial". Esto implica que la UCP enfrentó durante la ejecución desafíos relacionados al mejoramiento de su capacidad de planificación y organización, de ejecución y de su capacidad de control. En esta última evaluación se recomendaba fortalecer los procedimientos de manejo de herramientas de programación y monitoreo conforme a estándares y buenas prácticas internacionales, así como establecer los mecanismos de transferencia de recursos y de control interno para asegurar una adecuada y oportuna rendición de cuentas.

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)

⁹ Documento "Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) de la UCP-MEC/BID del Programa Escuela Viva II. Consultora: Graciela von Bargen. Agosto 2015".

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Los resultados intermedios y finales de la línea de base y final proceden de la revisión documental relacionada a cada objetivo e indicador, del análisis de datos de grupos focales y entrevistas realizadas por las consultoras evaluadoras y la base de datos del Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC) y del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE). El SIEC implementa operativos censales en distintos momentos del periodo escolar. Los datos estadísticos son relevados en dos etapas del año lectivo: en el mes de abril se recoge el informe inicial de los alumnos matriculados, repitentes, recursos humanos, instituciones educativas y secciones, y en noviembre, el informe final sobre matrícula final, inscriptos con posterioridad, salidos y datos relacionados a ausencias. Algunos niveles/modalidades educativos presentan un único informe anual o dos informes semestrales dependiendo de las características de su oferta educativa.¹⁰

Por su parte, el SNEPE se instala en Paraguay en 1995 con el propósito de generar información permanente, válida, confiable y oportuna sobre el nivel de logro académico de los niños y jóvenes paraguayos, así como de los factores asociados o contextuales que puedan ayudar a interpretar los resultados a modo de diagnóstico. Desde su instalación, el SNEPE tuvo como propósito apoyar la toma de decisiones en relación a políticas educativas. Las mediciones anteriores al 2015 fueron muestrales, y la del 2015 fue censal a estudiantes de finales ciclo de la Educación Escolar Básica y Media.

b. Seguimiento futuro y evaluación ex-post

El programa Escuela Viva II no previó un seguimiento futuro ni una evaluación ex - post de los resultados. Sí se contempló la realización de una evaluación final de gestión del Programa.

¹⁰ <https://www.mec.gov.py/>

VII. Lecciones Aprendidas

Mecanismo de financiación. El instrumento financiero “Préstamos en función de resultados” (PDL) propuesto para este programa mostró debilidades importantes en la ejecución. El tipo de préstamo no estaba suficientemente adaptado a las capacidades financieras e institucionales de los países, lo cual dificultó el inicio, seguimiento y ejecución del programa. El programa se demoró para entrar en vigencia; entre la aprobación y el inicio del programa pasaron 2 años. Los PDL se desembolsan por resultados, sin embargo, este PDL contempló un anticipo o desembolso inicial, el cual funcionó como un fondo rotatorio normalmente utilizado en los préstamos de inversión tradicionales. Aunque esto desvirtuó la herramienta del préstamo por resultados, siguió manteniéndose como un PDL debido a que los desembolsos guardaban relación con las metas establecidas originalmente en el programa y no con productos y actividades específicas propias de un préstamo de inversión. En octubre del 2007, la República del Paraguay y el BID suscribieron una Carta de Acuerdo para utilizar recursos de la Operación 1879/OC-PR (crédito de la Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos FAPEP/004-PR). El uso de la FAPEP facilitó la puesta en marcha del Programa antes del desembolso del Préstamo 1880/BL-PR.

Tiempos de ejecución. Por diferentes circunstancias como se ha indicado arriba, la ejecución del programa se extendió. Como lección aprendida de cara a futuro, es importante tener en cuenta que, si se va a desarrollar un programa complejo como este con múltiples intervenciones en la escuela y el territorio, hay que tener la certidumbre de que se pueda ejecutar en los tiempos planificados, para asegurar consistencia durante el proceso de implementación.

Esquema de ejecución. La capacidad del MEC para gestionar eficientemente el programa se vio afectada en parte porque el personal de Escuela Viva I no pudo continuar en Escuela Viva II, debido a, entre otras cosas, cambios de prioridades, diferencias en capacidad técnica, y compromiso con el programa. Ante estas situaciones, y en contextos de volatilidad en el personal a cargo, es fundamental contar con protocolos operativos y de intervención claros y detallados que aseguren la implementación adecuada del programa y normativas explícitas para situaciones específicas.

También de cara a futuro, a pesar de que ciertamente es importante asegurar el mayor nivel de involucramiento de diferentes dependencias dentro del Ministerio con programas de esta envergadura, un diseño de ejecución complejo puede también generar demoras importantes en los procesos durante la ejecución. Con el objeto de aprovechar al máximo la estructura institucional del MEC y pensando en que contribuiría de forma más efectiva al éxito del programa, se estableció la responsabilidad técnica y operativa involucrando a un gran número de dependencias dentro de la institución. Conforme a un estudio de evaluación de la UCP-MEC/BID del Programa Escuela Viva II que se realizó en 2016, se identificaron hasta 32 dependencias del MEC que interactuaron en la implementación de este programa. Aunque esta decisión se justifica por la magnitud y envergadura del programa, administrativamente no necesariamente fue lo más eficiente para el desarrollo del programa. Entre los temas que se documentaron, en algunos casos se observó falta de diálogo entre la parte técnica y la parte de administración de la unidad ejecutora del programa.

Capacidad de medición de los resultados del programa. Los resultados finales evaluados se basaron en el procesamiento y verificación de datos del SIEC y del SNEPE y la verificación documental producida durante la ejecución del Programa Escuela Viva II. Dados los requerimientos del momento en el que se diseñó, el programa no contempló una evaluación experimental; por tanto, los resultados finales no pueden atribuirse directamente al programa. Esto limita la posibilidad tanto del MEC como del Banco de evaluar la calidad de este tipo de intervenciones. Donde se generaron los mayores desafíos fue en la obtención de resultados vinculados a la mejora de calidad. La recomendación por tanto a futuro es tratar de incluir evaluaciones de impacto desde el diseño para verificar si la aplicación de un modelo de mejora educativa rural puede ser igual de efectivo en escuelas urbano-vulnerables.

Anexos:

1. Contrato de Préstamo
2. Acta del Taller de Cierre
3. Evaluación del Ejecutor/Prestatario
4. Informe Final de Evaluación