

Documento del  
Banco Mundial

EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

Informe N°: PAD1062

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO

SOBRE UNA

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

POR LA CANTIDAD DE US\$150 MILLONES

A FAVOR DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PARA UN

PROYECTO DE REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LA OPORTUNIDAD  
EDUCATIVA

2 de octubre de 2014

Práctica Global de Educación  
Región de Latinoamérica y el Caribe

## EQUIVALENCIAS MONETARIAS

(Tipo de cambio vigente al 20 de agosto de 2014)

Unidad monetaria = Peso mexicano  
MX\$1.00 = US\$0.08  
US\$1 = MX\$13.08

### AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

### ABREVIATURAS Y SIGLAS

AGE	Apoyo a la Gestión Escolar
AIF	Asociación Internacional de Fomento
APEC	Asociaciones Promotoras de la Educación Comunitaria
APFs	Asociaciones de Padres de Familia
API	Asesoría Pedagógica Itinerante
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAS	Estrategia de Asistencia al País ( <i>Country Assistance Strategy</i> )
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre
CPS	Estrategia de Alianza con el País ( <i>Country Partnership Strategy</i> )
DAF	Dirección de Finanzas y Administración
DECIS	Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social
DEL	Documentos Estándar de Licitación
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
DPE	Dirección de Planeación y Evaluación
DPI	Desarrollo de la Primera Infancia
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
FORTALECE	Fortalecimiento Comunitario para la Educación
GBE	Gestión Basada en las Escuelas
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LEC	Líderes para la Educación Comunitaria
MEEQ	Oficina Municipal de Igualdad Educativa ( <i>Municipal Educational Equity Office</i> )
MO	Manual de Operaciones
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEE	Órgano Ejecutor Estatal
PAA	Personal de Adquisiciones Acreditado
PAREIB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica

PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos ( <i>Program for International Student Assessment</i> )
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPI	Plan para los Pueblos Indígenas
PSE	Programa Sectorial de Educación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SEPEs	Secretarías Estatales de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UCE	Unidades Coordinadoras Estatales
UPC	Unidad de Programas Compensatorios

Vicepresidente Regional:	Jorge Familiar
Director de País:	Gerardo M. Corrochano
Director Senior de Práctica Global:	Claudia Maria Costin
Gerente de Práctica:	Reema Nayar
Líder de Equipo del Proyecto:	Ciro Avitabile

## MÉXICO

### Proyecto de Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa

#### TABLA DE CONTENIDOS

##### Tabla de Contenidos

<b>I. CONTEXTO ESTRATÉGICO.....</b>	<b>1</b>
A. Contexto de país.....	1
B. Contexto sectorial e institucional.....	2
C. Objetivos de nivel superior a los que contribuye el Proyecto.....	6
<b>II. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO .....</b>	<b>8</b>
A. Objetivo de Desarrollo del Proyecto.....	8
B. Beneficiarios del Proyecto .....	8
C. Indicadores de resultados a nivel de ODP.....	8
<b>III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....</b>	<b>8</b>
A. Componentes del Proyecto.....	9
B. Financiamiento del Proyecto.....	10
C. Lecciones aprendidas y reflejadas en el diseño del Proyecto.....	11
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN.....</b>	<b>12</b>
A. Arreglos institucionales y de implementación.....	12
B. Resultados de monitoreo y evaluación.....	13
C. Sostenibilidad.....	14
<b>V. RIESGOS PRINCIPALES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN .....</b>	<b>14</b>
A. Tabla resumen de las calificaciones de riesgo .....	14
B. Explicación de la calificación del riesgo global.....	14
<b>VI. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN INICIAL.....</b>	<b>15</b>
A. Análisis económico y financiero.....	15
B. Técnico .....	15
C. Gestión Financiera.....	16
D. Adquisiciones.....	16
E. Social (incluyendo Salvaguardas) .....	16
F. Medio Ambiente (incluyendo Salvaguardas) .....	18
<b>Anexo 1: Marco de Resultados y Monitoreo .....</b>	<b>19</b>
<b>Anexo 2: Descripción Detallada del Proyecto .....</b>	<b>25</b>
<b>Anexo 3: Arreglos de Implementación.....</b>	<b>41</b>
<b>Anexo 4: Marco de Evaluación de Riesgo Operacional (ORAF) .....</b>	<b>52</b>
<b>Anexo 5: Plan de Apoyo a la Implementación.....</b>	<b>55</b>

## FICHA DE DATOS DEL PAD

México

Proyecto de Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa (P149858)

### DOCUMENTO DE EVALUACIÓN INICIAL DEL PROYECTO

LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Informe N°: PAD1062

Información Básica			
N° de Identificación del Proyecto: P149858	Categoría de EA C - No requerida	Líder de Equipo del Proyecto Ciro Avitabile	
Instrumento de Financiamiento: Financiamiento de Proyecto de Inversión	Restricciones de Fragilidad y/o Capacidad [ ]		
	Intermediarios Financieros [ ]		
	Serie de Proyectos [ ]		
Fecha de inicio de Ejecución del Proyecto: 30-Ene-2015	Fecha de finalización de Ejecución del Proyecto: 31-Dic-2018		
Fecha Prevista de Efectividad: 30-Ene-2015	Fecha Prevista de Cierre: 31-Dic-2018		
En conjunto con IFC: No			
Gerente de Práctica/ Gerente Reema Nayar	Director Sr. de Práctica Global Claudia Maria Costin	Director de País Gerardo M. Corrochano	Vicepresidente Regional Jorge Familiar
Prestatario: Estados Unidos Mexicanos			
Organismo responsable: Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)			
Persona contacto: Alejandro Verde López	Título: Director de Administración y Finanzas		
N° de teléfono:	Correo electrónico: averde@conafe.gob.mx		
Datos del Financiamiento del Proyecto (en millones de USD)			
<input checked="" type="checkbox"/> Préstamo	<input type="checkbox"/> Donación de la AIF	<input type="checkbox"/> Garantía	
<input type="checkbox"/> Crédito	<input type="checkbox"/> Subvención	<input type="checkbox"/> Otro	
Costo total del	150.00	Financiamiento Total del Banco:	150.00

Proyecto:									
Brecha de financiamiento:	0.00								
<b>Fuente de Financiamiento</b>					<b>Cantidad</b>				
Prestatario					0				
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento					150.00				
Total					150.00				
<b>Desembolsos esperados (en millones de USD)</b>									
Ejercicio Fiscal	2015	2016	2017	2018	2019				
Anual	35.00	45.00	45.00	25.00	0.00				
Acumulado	35.00	80.00	125.00	150.00	150.00				
<b>Objetivo(s) de Desarrollo Propuesto(s)</b>									
Los objetivos del Proyecto son: (a) mejorar las competencias de los padres en el desarrollo de la primera infancia dentro de las comunidades rurales seleccionadas; y (b) aumentar la tasa de transición de la educación primaria a la secundaria en las escuelas administradas por el CONAFE en los municipios seleccionados.									
<b>Componentes</b>									
<b>Nombre del Componente</b>						<b>Costo (en millones de USD)</b>			
Desarrollo de la Primera Infancia						115.97			
Asesores Pedagógicos Itinerantes						31.41			
Asistencia Técnica, Investigación e Innovación						2.24			
<b>Información Institucional</b>									
<b>Área de la Práctica/Área de Solución Transversal</b>									
Educación									
<b>Áreas Transversales</b>									
[ ] Cambio climático									
[ ] Fragilidad, conflicto y violencia									
[ ] Género									
[ ] Empleos									
[ ] Alianza Público-Privada									
<b>Sectores/Cambio Climático</b>									
Sector (Máximo 5 y el % total debe ser igual a 100)									
Sector Principal	Sector	%	Co-beneficios de Adaptación %	Co-beneficios de Mitigación %					

Educación	Educación primaria	66		
Educación	Educación pre-primaria	31		
Administración Pública, Derecho y Justicia	Administración- Educación Pública	3		
Total		100%		
<input checked="" type="checkbox"/> Certifico que no hay información de Co-beneficios de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático aplicable a este Proyecto.				
<b>Temas</b>				
Tema (Máximo 5 y el % total debe ser igual a 100)				
Tema principal	Tema	%		
Desarrollo humano	Educación para todos	100		
Total		100		
<b>Cumplimiento</b>				
<b>Política</b>				
¿El Proyecto se aparta de la CAS en su contenido o en otros aspectos importantes?		Sí [ ]	No [X]	
¿Requiere el Proyecto de alguna exención a las políticas del Banco?		Sí [ ]	No [X]	
¿Ha sido aprobada por la administración del Banco?		Sí [ ]	No [ ]	
¿Se busca la aprobación de alguna excepción a la política por parte del Directorio?		Sí [ ]	No [X]	
¿El Proyecto cumple con los criterios regionales de pronta preparación para la ejecución?		Sí [X]	No [ ]	
<b>Políticas de Salvaguarda activadas por el Proyecto</b>		<b>Si</b>	<b>No</b>	
Evaluación Ambiental OP/BP 4.01			X	
Hábitats Naturales OP/BP 4.04			X	
Bosques OP/BP 4.36			X	
Manejo de Plagas OP 4.09			X	
Recursos Culturales Físicos OP/BP 4.11			X	
Pueblos Indígenas OP/BP 4.10		X		
Reasentamiento Involuntario OP/BP 4.12			X	
Seguridad de Presas OP/BP 4.37			X	
Proyectos en Aguas Internacionales OP/BP 7.50			X	
Proyectos en Zonas en Disputa OP/BP 7.60			X	
<b>Convenios Legales</b>				
<b>Nombre</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Vencimiento</b>	<b>Frecuencia</b>	

Acuerdo de Coordinación	X		CONTINUA
<b>Descripción del Convenio</b>			
El Prestatario hará que el CONAFE entre en un Acuerdo de Coordinación separado, satisfactorio para el Banco, con cada uno de los Estados (a través de la SEPE relevante). El Prestatario hará que el CONAFE ejercite sus derechos y cumpla con sus obligaciones bajo cada Acuerdo de Coordinación. Anexo 2, Sección I.A.2			
<b>Nombre</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Vencimiento</b>	<b>Frecuencia</b>
Obligación de los Estados	X		CONTINUA
<b>Descripción del Convenio</b>			
El Prestatario garantizará y, hará que el CONAFE garantice, que cada Estado se rija por todas las disposiciones aplicables del Proyecto establecidas en el Acuerdo de Préstamo, incluyendo la implementación del Proyecto de acuerdo con el Manual de Operaciones (incluyendo las Directrices Anti-Corrupción). Anexo 2, Sección I.A.3			
<b>Nombre</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Vencimiento</b>	<b>Frecuencia</b>
Implementación del Proyecto	X		CONTINUA
<b>Descripción del Convenio</b>			
El Prestatario hará que el CONAFE coordine la implementación del Proyecto a través de DECIS, DAF y DPE y se asegurará de que DECIS, DAF y DPE mantengan, durante la implementación del Proyecto, personal en número suficiente y con experiencia y calificaciones satisfactorias para el Banco. Anexo 2, Sección I.A.4.(a)			
<b>Nombre</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Vencimiento</b>	<b>Frecuencia</b>
Contrato de Mandato	X		CONTINUA
<b>Descripción del Convenio</b>			
El Prestatario, a través de la SHCP, entrará en un Contrato de Mandato, satisfactorio para el Banco, entre CONAFE y NAFIN. El Prestatario deberá ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones en virtud del Contrato de Mandato de tal manera que se protejan los intereses del Banco y se logren los objetivos del Préstamo. Anexo 2, Sección I.B.1			
<b>Nombre</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Vencimiento</b>	<b>Frecuencia</b>
Anti-Corrupción	X		CONTINUA
<b>Descripción del Convenio</b>			
El Prestatario deberá garantizar que el Proyecto se lleve a cabo de conformidad con las disposiciones de las Directrices Anti-Corrupción y por lo tanto establecer que todas las partes (personas y entidades) que participen en el Proyecto aceptan que, por el mero hecho de participar en el mismo, están obligadas por, y deben cumplir con, las Directrices Anti-Corrupción. Anexo 2, Sección I.C.1			
<b>Nombre</b>	<b>Recurrente</b>	<b>Vencimiento</b>	<b>Frecuencia</b>
Aviso Anti-Corrupción		10 días hábiles después de la fecha del Acuerdo de Préstamo	
<b>Descripción del Convenio</b>			
El Prestatario deberá emitir, a más tardar en 10 días hábiles después de la fecha del Acuerdo de Préstamo,			

un Oficio satisfactorio para el Banco solicitando a los Estados cumplir con las disposiciones de transparencia y anti-corrupción, incluyendo una disposición que establece que el Banco está apoyando el Proyecto a través de este Acuerdo. Anexo 2, Sección I.C.2

### Condiciones

Fuente del Fondo	Nombre	Tipo
BIRF	Contrato de Mandato	Efectividad

### Descripción de la Condición

El Contrato de Mandato ha sido debidamente ejecutado por las partes del mismo. Artículo V, 5.01

Fuente del Fondo	Nombre	Tipo
BIRF	Opiniones Legales	Efectividad

### Descripción de la Condición

El Prestatario, CONAFE y NAFIN, indican que el Contrato de Mandato ha sido debidamente autorizado o ratificado por, y ejecutado y entregado en nombre de, el Prestatario, CONAFE y NAFIN y es legalmente vinculante para el Prestatario, CONAFE y NAFIN, de conformidad con los términos del Contrato de Mandato. Artículo V, 5.02.

## Composición del Equipo

### Personal del Banco

Nombre	Título	Especialización	Unidad
Ciro Avitabile	Economista	Líder de Equipo del Proyecto	GEDDR
Wendy Cunningham	Líder de Programa	Líder de Programa	LCC1C
Antonio Cristian D'Amelj	Consejero	Consejero	LEGLE
Janet K. Entwistle	Oficial Senior de Operaciones	Oficial Senior de Operaciones	GEDDR
Mariana Escalante Seyffert	Asociada Profesional Junior	Asociada Profesional Junior	GSPDR
Jimena Garrote	Consejero Senior	Consejero Senior	LEGLE
Peter Anthony Holanda	Especialista Senior en Educación	Especialista Senior en Educación	GEDDR
Nancy Montes de Oca	Asistente del Equipo	Asistente del Equipo	LCC1C
Reema Nayar	Gerente de Práctica	Gerente de Práctica	GEDDR
Antonella Novali	Asistente de Programa	Asistente de Programa	GEDDR
Víctor Manuel Ordóñez Conde	Oficial de Finanzas Senior	Oficial de Finanzas Senior	CTRLN
Gabriel Peñaloza	Especialista en Adquisiciones	Especialista en Adquisiciones	GGODR
Juan Carlos Serrano-Machorro	Especialista Senior en Gestión Financiera	Especialista Senior en Gestión Financiera	GGODR

### Personal externo al Banco

Nombre		Título	Ciudad		
<b>Localidades</b>					
País	Primera División Administrativa	Ubicación	Planeado	Real	Comentarios
México	Yucatán	Estado de Yucatán	X	X	
México	Veracruz	Estado de Veracruz	X	X	
México	Tlaxcala	Estado de Tlaxcala	X	X	
México	Tamaulipas	Estado de Tamaulipas	X	X	
México	Tabasco	Estado de Tabasco	X	X	
México	Quintana Roo	Estado de Quintana Roo	X	X	
México	Querétaro	Estado de Querétaro	X	X	
México	Puebla	Estado de Puebla	X	X	
México	Oaxaca	Estado de Oaxaca	X	X	
México	Nuevo León	Estado de Nuevo León	X	X	
México	Morelos	Estado de Morelos	X	X	
México	México	Estado de México	X	X	
México	Hidalgo	Estado de Hidalgo	X	X	
México	Guerrero	Estado de Guerrero	X	X	
México	Distrito Federal	Distrito Federal	X	X	
México	Chiapas	Estado de Chiapas	X	X	
México	Campeche	Estado de Campeche	X	X	
México	Zacatecas	Estado de Zacatecas	X	X	
México	Sonora	Estado de Sonora	X	X	
México	Sinaloa	Estado de Sinaloa	X	X	
México	San Luis Potosí	Estado de San Luis Potosí	X	X	
México	Nayarit	Estado de Nayarit	X	X	
México	Michoacán	Estado de Michoacán	X	X	
México	Jalisco	Estado de Jalisco	X	X	
México	Guanajuato	Estado de Guanajuato	X	X	
México	Durango	Estado de Durango	X	X	
México	Colima	Estado de Colima	X	X	
México	Coahuila	Estado de Coahuila	X	X	

México	Chihuahua	Estado de Chihuahua	<b>X</b>	<b>X</b>	
México	Baja California Sur	Estado de Baja California Sur	<b>X</b>	<b>X</b>	
México	Baja California	Estado de Baja California	<b>X</b>	<b>X</b>	
México	Aguascalientes	Estado de Aguascalientes	<b>X</b>	<b>X</b>	

# I. CONTEXTO ESTRATÉGICO

## A. Contexto de país

1. **La existencia de políticas económicas prudentes en México durante las últimas dos décadas contribuyó a la obtención progresiva de la estabilidad macroeconómica y una sincronización del ciclo de negocios con los principales socios comerciales del país.** Después de la crisis financiera mundial de 2008-09, la economía de México se recuperó rápidamente, alcanzando una tasa media de crecimiento del 4.4 por ciento entre 2010 y 2012. Más recientemente, una desaceleración económica mundial contribuyó a un descenso del crecimiento económico a 1.1 por ciento en 2013. Mientras que la debilidad de la actividad económica se extendió hasta bien entrada la primera mitad de 2014, se espera que el crecimiento repunte en el segundo semestre del año, llevando a una proyección del crecimiento para 2014 del 2.3 por ciento<sup>1</sup> y a una mayor recuperación cíclica durante el próximo par de años.

2. **A pesar de sortear estas crisis recientes, el crecimiento económico de largo plazo de México ha sido algo inferior a las expectativas, lo que limita el aumento del nivel de vida promedio y un progreso más rápido en la reducción de la pobreza.** México es un país de ingreso medio-alto y un miembro de la OCDE y el G-20. En 2013, su PIB per cápita fue de aproximadamente el 39 por ciento del nivel observado en los países de altos ingresos de la OCDE, la misma proporción observada hace dos décadas, lo que indica una falta de progreso hacia la convergencia económica. Durante las últimas tres décadas, el crecimiento anual medio del PIB fue del 2.4 por ciento y sólo del 0.8 por ciento del ingreso per cápita. Ejercicios de descomposición del crecimiento apuntan a un crecimiento insuficiente de la productividad promedio como la principal causa de un crecimiento menos que satisfactorio. Un sistema financiero subdesarrollado, las rigideces del mercado de trabajo, la alta informalidad, la escasa mano de obra calificada, las barreras regulatorias para hacer negocios, así como un bajo nivel de innovación y una competencia de mercado limitada en los sectores de insumos clave como las telecomunicaciones y la energía son a menudo citados como obstáculos al crecimiento de la productividad.

3. **Una visión a largo plazo de la pobreza muestra que la pobreza monetaria no ha disminuido en la última década, con tasas similares en 2012 a las tasas de 2002.** La medida monetaria de la pobreza (ingresos), para la cual están disponibles en México las tendencias a largo plazo, muestra que la pobreza no ha cambiado significativamente en la última década e incluso ha aumentado ligeramente de 50.0 en 2002 a 52.3 por ciento en 2012. En particular, la pobreza monetaria aumentó significativamente entre 2006, cuando había alcanzado el 42.9 por ciento, y el 2012,<sup>2</sup> rompiendo la tendencia de reducción de la pobreza de la década anterior.

4. **La pobreza multidimensional y la pobreza extrema se redujeron en los últimos años, aún cuando las oportunidades de obtener un ingreso continúan siendo limitadas para los pobres.** México fue el primer país en Latinoamérica en adoptar un índice de pobreza multidimensional como su medición oficial de la pobreza en 2008. La medición de la pobreza multidimensional fue definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, junio 2014.

<sup>2</sup> CONEVAL, 2012. La misma fuente de datos aplica para los datos sobre la pobreza en los párrafos siguientes.

Desarrollo Social (CONEVAL) como una combinación de la pobreza de ingresos y una serie de privaciones (nutrición, educación, seguridad social, servicios básicos, acceso a los servicios de salud, y la calidad y el espacio de la vivienda). De acuerdo con esta medida multidimensional, la pobreza y la pobreza extrema se redujeron de 46.1 por ciento a 45.5 por ciento y de 11.3 por ciento a 9.8 por ciento, respectivamente, entre 2010 y 2012 (53.3 millones de pobres y 11.5 millones de pobres extremos en 2012). Esta disminución se debe principalmente a un mayor acceso a los servicios sociales, en particular de atención a la salud. La pobreza entre la población indígena ha disminuido más rápido, pero sus niveles de pobreza (72.3 por ciento) continúan siendo significativamente mayores que para la población no indígena.

5. **La implementación de un ambicioso programa de reformas estructurales introducidas por la actual administración tiene el potencial de aumentar la productividad y desatar el crecimiento en el mediano plazo.** Durante los últimos dos años, se ha logrado un gran avance en la promulgación de cambios legislativos en materia de regulación del mercado laboral, educación, telecomunicaciones y la competencia política, la regulación del sector financiero, la energía, y la política fiscal. Además, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno de México (GdM) para 2013-2018 tiene cinco componentes principales: la paz, la inclusión, la calidad de la educación, la prosperidad y la responsabilidad global. Una prioridad principal para el crecimiento y desarrollo de México, enfatizada tanto en el proceso de reforma como en el PND, es mejorar la calidad de la educación, reduciendo las brechas de acceso y de logro entre ricos y pobres para aumentar la productividad y el crecimiento a largo plazo, reduciendo así las desigualdades sociales. El Gobierno enfrenta actualmente desafíos significativos para implementar estas reformas por la creación de nuevas y numerosas agencias reguladoras. Hay un claro potencial para que estas reformas mejoren el crecimiento del producto potencial, que se estima actualmente en el rango de 2.5 a 3.0 por ciento.

6. **El Gobierno también ha puesto en marcha un programa insignia de nutrición como parte de su focalización en la reducción de la pobreza generalizada y la desigualdad.** El presidente de México lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH,) en 2012, una estrategia intersectorial e intergubernamental para llegar a los municipios más pobres y marginados de México. La primera etapa de la CNCH se dirigió a 405 municipios e incluyó a más de 70 programas federales en un esfuerzo por reunir a las intervenciones para cubrir la pobreza alimentaria y la falta de necesidades sociales básicas, entre ellas la educación.

## **B. Contexto sectorial e institucional**

7. **El sistema educativo mexicano está estructurado de la siguiente manera: tres grados de preescolar, seis grados de primaria, tres grados de secundaria y tres grados de preparatoria.** A la suma de educación preescolar, primaria y secundaria se le denomina normalmente como la educación básica. A raíz de la Ley General de Educación (2001), el número de años obligatorios de educación preescolar ha aumentado gradualmente a tres. Mientras que la cobertura preescolar para los niños de 4 años de edad es casi universal, aún está por debajo del 70 por ciento entre los de 3 años de edad. Alrededor del 45 por ciento de toda la población estudiantil de México está en la escuela primaria, dividida en diferentes subsistemas. Las principales responsabilidades recaen en la Secretaría de Educación Pública (SEP), e incluyen, entre otras, el diseño del plan de estudios, el establecimiento de estándares de logros de aprendizaje, así como la planificación, la contratación y el despido de los maestros.

8. **México ha logrado avances significativos en la cobertura de la educación primaria y secundaria, pero el nivel de instrucción va a la zaga de otros países de la región y la OCDE.** En 2012, las calificaciones del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (*Program for International Student Assessment, PISA*) colocaron a México entre los últimos lugares en Matemáticas (413 puntos en comparación con el promedio de la OCDE de 494), Lectura (424 puntos en comparación con el promedio de la OCDE de 496) y Ciencia (415 puntos en comparación con el promedio de la OCDE de 501). La cobertura neta se ha incrementado en los niveles preescolar, secundaria y preparatoria a tasas de 70, 80 y 52 por ciento, respectivamente, para el período 2011-2012, pero la calidad debe ser incorporada a los esfuerzos de cobertura.

9. **Existen grandes diferencias en los logros educativos en el país.** El número promedio de años de educación varía dramáticamente entre los Estados: en la Ciudad de México y en Nuevo León, el número promedio de años de educación es de 10.5 y 9.8, respectivamente, en comparación con 6.3 en Chiapas. En 2013, el 28 por ciento de los estudiantes matriculados en los grados 3<sup>o</sup> a 6<sup>o</sup> en las escuelas indígenas obtuvo una calificación de “Bueno” o “Excelente” en la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), la evaluación estudiantil nacional, a diferencia del 44 por ciento para los matriculados en las escuelas generales.

10. Existen **muchos factores que contribuyen a explicar esta desigualdad en los resultados educativos, incluyendo las condiciones de vida durante la infancia y la calidad de la prestación de los servicios.** Las inversiones de los padres en las zonas rurales de México se ven restringidas por los recursos limitados, la información insuficiente y las bajas expectativas sobre los retornos de las inversiones. Como resultado, los padres de las comunidades indígenas son menos propensos a participar en actividades que puedan contribuir al desarrollo cognitivo y no cognitivo de sus hijos. Existe evidencia sólida de que los programas de inversión en la primera infancia pueden generar grandes rendimientos y contribuir a reducir la desigualdad de oportunidades entre los niños de diferentes niveles económicos.<sup>3</sup> Sin embargo, la calidad de los servicios que sí llega a los niños en las zonas rurales de México es en promedio menor a la de los servicios en otros lugares.

11. **Las restricciones en el acceso y la baja calidad de la oferta pueden explicar con más detalle la desigualdad en los resultados educativos en México.** De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2008), el 80 por ciento de la población indígena obtiene un ingreso por debajo del salario mínimo. Los recursos monetarios limitados y la distancia geográfica explican algunas de las diferencias en la tasa de abandono escolar en la educación secundaria entre los estudiantes de las escuelas urbanas y las indígenas. Sin embargo, las diferencias en la calidad del suministro también pueden explicar los resultados diferenciales. Aproximadamente la mitad de los maestros de las escuelas indígenas tiene un nivel de estudios igual o inferior a la preparatoria. En Chiapas, el 69 por ciento de las escuelas primarias son multigrado, frente al 8.4 por ciento en la Ciudad de México.

---

<sup>3</sup> Las experiencias en los primeros años de vida determinan gran parte del desarrollo posterior (Heckman y Carneiro, 2003, 2010) y las inversiones tempranas pueden tener impactos a largo plazo tanto en los resultados de la educación como del mercado laboral (Gertler et al., 2013).

12. **Desde su creación, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), institución dependiente del Gobierno Federal de México, ha brindado servicios de educación a los niños que viven en las zonas más remotas del país.** Cuando se fundó en 1971, la gran mayoría de la población mexicana vivía en zonas rurales y, a menudo, muy alejadas. La escasez de maestros y el difícil acceso probaron que los modelos de escuela tradicionales estaban mal adaptados para proporcionar servicios a estas áreas. El CONAFE introdujo un modelo basado en la comunidad (a menudo referido como escuelas comunitarias), a través del cual los jóvenes graduados –en su mayoría de la escuela preparatoria– imparten, en promedio, dos años de enseñanza en los niveles de primaria y secundaria. A cambio, estos maestros, llamados Líderes para la Educación de la Comunidad (LECs), reciben una beca para continuar sus estudios después de haber cumplido con esta tarea. Por lo general son asignados a comunidades alejadas de su lugar de nacimiento y los padres de la comunidad cubren sus necesidades básicas, incluyendo alojamiento y comida. Además de la gestión de estas escuelas comunitarias, el CONAFE también apoya a las escuelas tradicionales administradas por las autoridades educativas a nivel estatal (en adelante, las escuelas estatales). El apoyo prestado por el CONAFE, comúnmente conocido como *acciones compensatorias*, por lo general se compone de materiales escolares, proyectos de infraestructura a pequeña escala y becas escolares.

13. **Las intervenciones del CONAFE están mayormente dirigidas a comunidades de alta y muy alta marginación, con un enfoque especial en las minorías indígenas y étnicas.** Los modelos basados en la comunidad cumplen con el mandato constitucional de proporcionar educación a las comunidades con niveles altos y muy altos de marginación. El CONAFE fue una de las primeras instituciones en introducir el modelo de Desarrollo de la Primera Infancia (DPI) en México, con un esquema que llega a más de 450,000 niños a nivel nacional cada año. El modelo basado en la comunidad cuenta con hombres y mujeres entrenados de la propia comunidad (promotores) que instruyen a los padres sobre el desarrollo sano del niño y las buenas prácticas de crianza, incluyendo actividades de interacción con sus hijos con el fin de promover las distintas áreas de desarrollo del niño. Esta y las otras intervenciones descritas anteriormente son adaptadas a las necesidades de las comunidades locales.

14. **Las escuelas comunitarias en los 405 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) tienen un menor desempeño que la media nacional.** En el año escolar 2009-2010, la tasa de retención registrada a nivel nacional en secundaria dentro de las escuelas comunitarias fue del 84 por ciento, en comparación con el 94 por ciento en las escuelas estatales. En el mismo año escolar, en los 405 municipios abarcados por la CNCH, la tasa de retención para las escuelas comunitarias fue del 81 por ciento, mientras que las escuelas estatales se encontraban en niveles más comparables a la media nacional.

15. **La brecha de logros entre las escuelas comunitarias y estatales ha aumentado con el tiempo, y aumentará aún más si la calidad de la enseñanza no mejora en las escuelas del CONAFE.** En 2006, 15 por ciento de los estudiantes de educación primaria que asistían a escuelas estatales obtuvo calificación en Español de “Bueno” o “Excelente” en ENLACE, a diferencia de sólo el 5 por ciento en las escuelas comunitarias. En 2012, el porcentaje no cambió en las escuelas comunitarias, pero alcanzó el 44 por ciento en las escuelas estatales. Debido a su estatus, los LECs no se beneficiarán de la profesionalización docente. Por otra parte, el aumento

de la disponibilidad de otras becas hace que la opción de servir como profesor del CONAFE sea menos atractiva, como lo demuestra el alto índice de rotación. Estos dos factores, sumados a la falta de inversión sistemática en las escuelas comunitarias, pueden conducir probablemente a una mayor brecha en la calidad de los maestros entre las escuelas comunitarias y las estatales.

16. **Los recursos limitados están exacerbando la brecha de aprendizaje.** En 2012, el gasto promedio en los 339,000 estudiantes en las escuelas comunitarias del CONAFE fue de US\$650 por estudiante por año, comparado con US\$1,150 y US\$1,800 en las primaria y secundarias estatales, respectivamente. Por otra parte, el 48 por ciento del presupuesto del CONAFE se dedicó a las acciones compensatorias. Más de 5 millones de alumnos que asisten a escuelas estatales tradicionales participaron en los programas compensatorios, con una transferencia promedio de US\$26 por estudiante por año. Esto representa muy poco en comparación con el gasto promedio por estudiante antes mencionado que las escuelas estatales ya reciben de otras fuentes.

17. **Otros programas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) también se focalizarán en las escuelas estatales que necesitan apoyo.** El Programa Escuelas de Calidad (PEC) ahora dará prioridad a las escuelas de educación básica en las zonas más marginadas del país, como lo harán también dos programas de nuevo diseño: el Programa Escuelas de Excelencia y el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

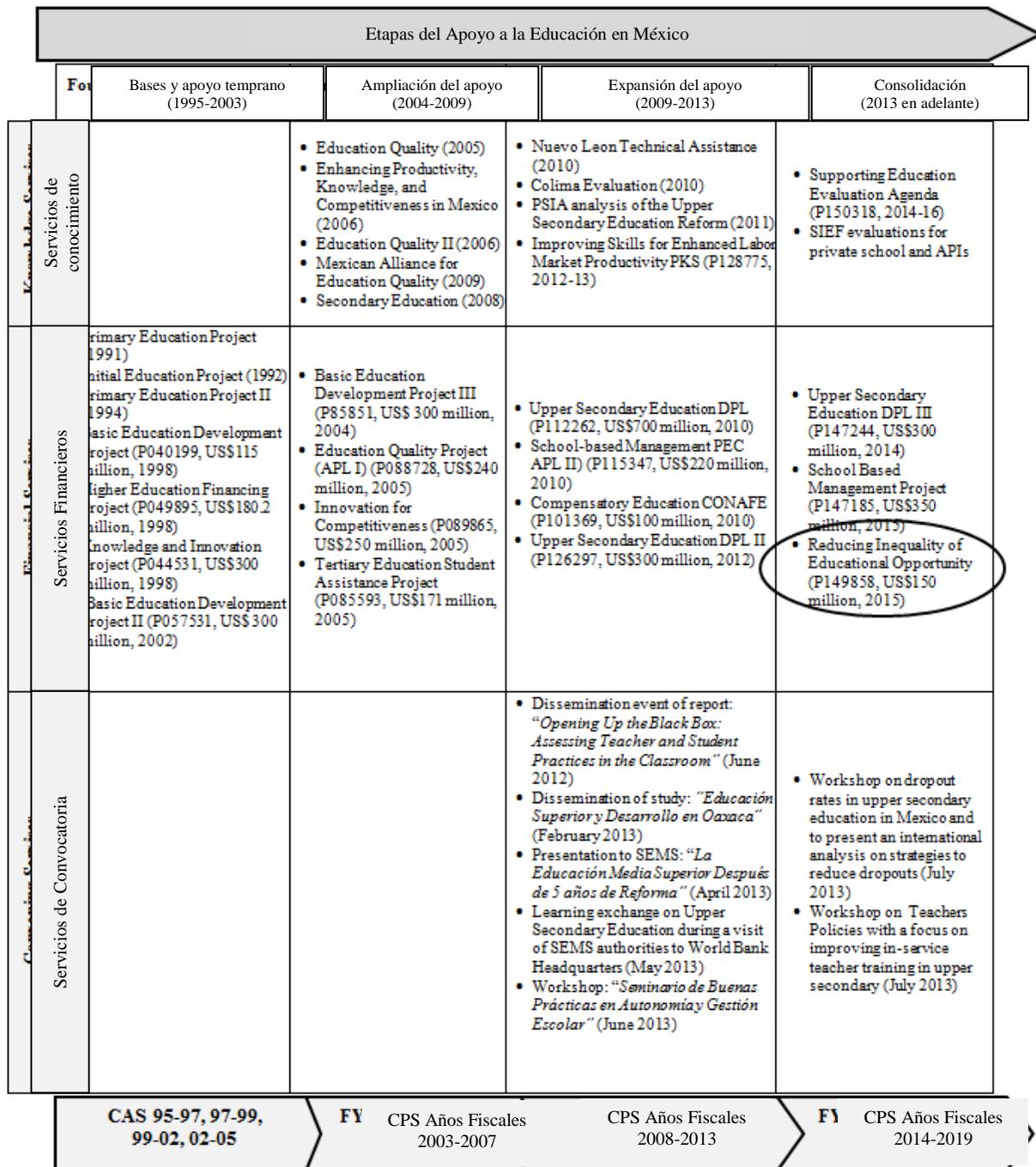
18. **Hay una mayor necesidad de coordinación institucional entre el CONAFE y otros actores.** Con el fin de aumentar la calidad y la eficiencia, deben evitarse todas las duplicaciones potenciales. Dado que PROSPERA (Programa de Inclusión Social), anteriormente Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades – SEDESOL), tiene previsto iniciar su propio programa de DPI y dado que ya existe una superposición significativa entre las poblaciones objetivo de PROSPERA y el CONAFE, los dos programas deben coordinar sus acciones y, finalmente, trabajar en pro de una estrategia conjunta de DPI.

19. **México reconoce el impacto que la prestación de servicios de educación de calidad tiene en el crecimiento y el desarrollo global del país. Por ende, tanto la Reforma Educativa como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se desarrollaron con la Educación de Calidad como uno de sus objetivos centrales.** La Reforma Educativa (RE) se centra en tres cambios: i) la creación del Servicio Profesional Docente a nivel nacional; ii) la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y iii) la creación de un sistema para la gestión y la operación de la educación. Estos cambios están relacionados con los principales objetivos de la Educación de Calidad dentro del PND: fortalecer la profesionalización docente, modernizar la infraestructura y promover las TIC en el proceso de enseñanza; garantizar un sistema educativo inclusivo; aumentar el acceso a la cultura y el deporte como un medio de desarrollo ciudadano integral; y promover las TIC y la innovación. Las intervenciones propuestas para ser apoyadas a través de esta operación se ajustan de lleno a estas prioridades establecidas en la reforma. Una intervención de DPI de alta calidad representa la base de un sistema de educación inclusivo. La intervención de Asesores Pedagógicos Itinerantes (APIs) contribuirá a la profesionalización de los maestros que operan en zonas remotas que de otra manera tendrían pocas posibilidades de mejorar sus habilidades.

### **C. Objetivos de nivel superior a los que contribuye el Proyecto**

20. El Proyecto de Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa está alineado con la Estrategia de Alianza con el País (CPS, por sus siglas en inglés) para 2014-2019 (Informe No. 83496), discutida por los Directores Ejecutivos el 12 de diciembre de 2013 y, particularmente, con el objetivo de aumentar la prosperidad social. A través de este enfoque altamente focalizado en la mejora de las trayectorias escolares de los niños que viven en los municipios más pobres y marginados de México, esta operación trabajaría para erradicar la pobreza extrema y aumentar la prosperidad compartida. El Proyecto también contribuirá a la consecución de dos objetivos del PND (2013-2018): México Inclusivo y México con Educación de Calidad. Específicamente, el Proyecto propuesto apunta hacia el objetivo de nivel superior de mejorar el DPI y mejorar los logros educativos de los estudiantes en las zonas más marginadas del país mediante la mejora de las competencias de los padres en el DPI y el aumento de la tasa de transición de la primaria a la secundaria en las escuelas comunitarias. La siguiente Figura representa la participación del Banco en el sector educativo de México.

**Figura 1: Participación del Banco en el sector educativo en México**



## **II. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO**

### **A. Objetivo de Desarrollo del Proyecto**

21. Los objetivos del Proyecto son: (a) mejorar las competencias de los padres en el desarrollo de la primera infancia dentro de las comunidades rurales seleccionadas; y (b) aumentar la tasa de transición de la educación primaria a la secundaria en las escuelas administradas por el CONAFE en los municipios seleccionados.

### **B. Beneficiarios del Proyecto**

22. El Proyecto estaría dirigido principalmente a los estudiantes más desfavorecidos en las comunidades con niveles altos y muy altos de marginación. La intervención de DPI se focalizaría en 450,000 niños de entre 0 y 3 años y 11 meses de edad y sus padres en las comunidades rurales seleccionadas en todo el país. La intervención de API proporcionaría apoyo pedagógico intensivo a los estudiantes con los puntajes de ENLACE más bajos en las escuelas con al menos el 30 por ciento de estudiantes con calificaciones de "Insuficiente" en ENLACE. El Proyecto apoyará la intervención de API en 4,198 escuelas primarias en todo el país, con un enfoque en los municipios seleccionados por la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). 41,900 estudiantes se beneficiarían del apoyo de la API en las escuelas seleccionadas.

### **C. Indicadores de resultados a nivel de ODP**

23. El objetivo del Proyecto sería medido usando los siguientes indicadores de desarrollo del Proyecto:

- Calificación de las prácticas de crianza entre quienes cuidan a niños de 0 a 3 años y 11 meses de edad, según lo medido por un tipo de instrumento HOME, en las comunidades rurales seleccionadas en seis Estados, como se detalla en el Anexo 1.
- La tasa de transición de la primaria a la secundaria para los graduados de las escuelas administradas por el CONAFE en determinados municipios seleccionados de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

## **III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

24. El objetivo del Proyecto se lograría a través del re-diseño y la ampliación de las intervenciones en la primera infancia y en los niveles de educación básica. Las intervenciones apoyadas por el Proyecto tienen por objeto mejorar las competencias de los padres en el desarrollo de la primera infancia y el aumento de la tasa de transición de la primaria a la secundaria mediante el fortalecimiento de la participación y colaboración de los padres, las comunidades y los maestros en la prestación de servicios de educación.

25. El Proyecto buscaría aumentar la escala de dos de las cuatro intervenciones que ya estaban incluidas dentro del Proyecto México Educación Compensatoria (P101369, Ln.7859-MX): DPI y API. El Proyecto continuará con el enfoque multi-nivel que reconoce la importancia de múltiples actores para mejorar los resultados de los estudiantes en las diferentes etapas educativas. La intervención de DPI promovería el desarrollo cognitivo y no cognitivo de los

niños de 0 a 3 años y 11 meses de edad a través de sesiones comunitarias que tienen como objetivo mejorar las competencias de los padres en el desarrollo de la primera infancia. La intervención de API reconoce que los estudiantes, los padres de familia y los maestros juegan un papel clave en la función de producción del aprendizaje de los estudiantes de educación básica y buscaría fortalecer las capacidades de todos ellos con el fin de aumentar la tasa de transición de la primaria a la secundaria a través de visitas regulares de las Unidades Pedagógicas Móviles. Si bien esta intervención es muy prometedora, y la OCDE la incluyó entre las 30 intervenciones más innovadoras en educación en el año 2013, muchas de sus características son aún experimentales, lo que aumenta la incertidumbre sobre los objetivos posibles. Las mejoras en la selección, el desarrollo de capacidades y las tareas de los APIs serían piloteadas y evaluadas bajo el nuevo Proyecto. Por último, el Proyecto proporcionará asistencia técnica para mejorar el diseño y la implementación del Programa de Fortalecimiento Comunitario para la Educación (FORTALECE), que trata de mejorar los resultados escolares de los niños en las comunidades seleccionadas mediante el fortalecimiento del papel de la comunidad y el aumento en la rendición de cuentas de las autoridades escolares en las escuelas comunitarias.

### **A. Componentes del Proyecto**

26. El Proyecto tendrá tres componentes principales: (i) Desarrollo de la Primera Infancia; (ii) Asesores Pedagógicos Itinerantes; y (iii) Cooperación técnica, investigación e innovación.

#### **Componente 1: Desarrollo de la Primera Infancia (US\$115.97 millones)**

27. Provisión de desarrollo de capacidades a los padres, familiares y encargados del cuidado de niños y niñas de 0 a 3 años y 11 meses de edad en las comunidades rurales seleccionadas para mejorar sus competencias en el cuidado de los niños y contribuir a su desarrollo integral a través de, entre otras cosas:

- (a) la realización de actividades de capacitación a padres, familiares y encargados del cuidado de niños de 0 a 3 años y 11 meses de edad, a través de la prestación de apoyo de DPI a los promotores de DPI, los supervisores de módulo, los coordinadores de zona y los coordinadores de enlace;
- (b) las actividades de desarrollo de capacidades para los promotores de DPI, los supervisores de módulo, los coordinadores de zona y los coordinadores de enlace; y
- (c) el diseño de los módulos educativos para llevar a cabo las actividades del Componente 1 (a) y (b).

#### **Componente 2: Asesores Pedagógicos Itinerantes (US\$31.41 millones)**

28. Implementación de apoyo pedagógico móvil para estudiantes de bajo rendimiento, maestros y padres de alumnos en escuelas comunitarias seleccionadas con bajo rendimiento a través de, entre otras cosas:

- (a) la prestación de apoyo pedagógico móvil para estudiantes, profesores y padres de alumnos seleccionados de las escuelas comunitarias seleccionadas con bajo rendimiento, mediante la prestación de apoyo a los APIs y sus supervisores;
- (b) las actividades de desarrollo de capacidades para los APIs y sus supervisores; y

- (c) el diseño de los módulos educativos para proporcionar el apoyo pedagógico incluido dentro del Componente 2 (a).

**Componente 3: Cooperación técnica, investigación e innovación (US\$ 2.245 millones)**

29. Prestación de asistencia técnica al CONAFE para apoyar la gestión del Proyecto, incluyendo la realización de cualquier análisis que sea requerido.

**B. Financiamiento del Proyecto**

30. El instrumento de préstamo para este Proyecto sería el de Financiamiento de Proyectos de Inversión por parte del BIRF por un monto US\$150 millones (ver Tabla 1).

## Costo y financiamiento del Proyecto

Tabla 1: Costo y financiamiento del Proyecto

Componentes del Proyecto	Costo del Proyecto (US\$ millones)	Financiamiento del BIRF (US\$ millones)	% de financiamiento
1. Desarrollo de la Primera Infancia	115.970	115.970	100%
2. Asesores Pedagógicos Itinerantes	31.410	31.410	100%
3. Cooperación técnica, investigación e innovación	2.245	2.245	100%
4. Costos totales del Proyecto	149.625	149.625	100%
5. Comisión inicial	0.375	0.375	100%
6. Total de financiamiento requerido	150.00	150.00	100%

### C. Lecciones aprendidas y reflejadas en el diseño del Proyecto

31. **Varias lecciones del Proyecto México Educación Compensatoria y otros programas anteriores de apoyo del Banco han sido incorporadas en el diseño del Proyecto propuesto.** Se han aprendido lecciones acerca de la logística de las sesiones de DPI y las visitas de los APIs. En primer lugar, con respecto a la intervención de DPI, las sesiones dirigidas específicamente a los padres hombres no han tenido éxito. Éstas serían reemplazadas por sesiones conjuntas para padres y madres, pero se llevarían a cabo en horarios que no entren en conflicto con los horarios de trabajo de los padres hombres. También se han aprendido lecciones con respecto al diseño curricular e implementación de DPI y el ciclo operativo (véase el Anexo 2 para más detalles). Además, siempre que sea posible, las visitas de los APIs a los padres se llevarían a cabo los fines de semana con el fin de maximizar la probabilidad de que los padres hombres que trabajan fuera del pueblo de origen estén presentes en el momento de la visita, ya que las mujeres tienen menos probabilidades de recibir la API cuando están solas en la casa.

32. **La intervención de la API mejoró la tasa de transición de primaria a secundaria.** Los resultados de una evaluación de impacto, que se describe con más detalle en el Anexo 2, muestran que una aproximación a la probabilidad de transición de la primaria a la secundaria es estadísticamente mayor en las escuelas que recibieron la intervención de la API en comparación con las que actuaron como control en el escenario experimental.

33. **Una mejor selección y mejor desarrollo de capacidades son esenciales para aumentar la efectividad de los APIs.** Los resultados preliminares de la evaluación de impacto mencionados anteriormente muestran que los APIs no han tenido éxito en la participación de los padres. También existe alguna evidencia de un mayor ausentismo de los maestros en las escuelas

seleccionadas por la intervención de la API. La evidencia recolectada durante la implementación del Proyecto México Educación Compensatoria, ya sea a través de visitas de campo o través de grupos de enfoque, apunta hacia una alta rotación, la preparación insuficiente y la poca supervisión como posibles explicaciones de estos resultados. Los siguientes cambios inmediatos a la intervención se llevarán a cabo como consecuencia de esta evidencia: i) el mecanismo de asignación será mejorado con el fin de garantizar que los APIs puedan hablar el idioma local y ii) se aumentará la frecuencia de la supervisión. Cambios adicionales, incluyendo la mejora de las prácticas y los contenidos para el desarrollo de capacidades de los APIs serían piloteados en un grupo selecto de municipios y medidos a través de una rigurosa evaluación.

**34. Más tiempo y recursos para que los promotores de DPI y los APIs compartan experiencias.** Durante la implementación del Proyecto México Educación Compensatoria, los APIs y los promotores de DPI destacaron la importancia de contar con más tiempo y recursos para compartir experiencias e información con sus compañeros. Recursos adicionales para promover el aprendizaje entre iguales serían financiados en el marco del Proyecto.

**35. El esfuerzo piloto para que el CONAFE contractualmente delegue funciones a los municipios tuvo muchos contratiempos administrativos y su escala no ha sido ampliada.** En el campo, los equipos estatales del CONAFE tuvieron éxito en la creación de equipos en los municipios piloto para apoyar a las autoridades municipales en la entrega de los programas del CONAFE. En los casos en los que los municipios estuvieron más involucrados, las actividades se pusieron en marcha de forma más rentable y los cuellos de botella operacionales tendieron a ser resueltos con mayor rapidez. Administrativamente, sin embargo, el diseño de los acuerdos entre los municipios y las oficinas centrales del CONAFE nunca fue terminado, y la dificultad para ampliar la escala del piloto, debido a la asistencia técnica que requerían los municipios, dio lugar a la cancelación de la prueba piloto.

## IV. IMPLEMENTACIÓN

### A. Arreglos institucionales y de implementación

**36. El Proyecto continúa utilizando los arreglos de implementación establecidos dentro del marco del Proyecto México Educación Compensatoria.** Por ello, seguiría utilizando los sistemas nacionales en la mayor medida posible y sería administrado por una Unidad de Coordinación del Proyecto totalmente integrada. Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D. (NAFIN) continuaría actuando como agente financiero del Prestatario con respecto al préstamo. En esa capacidad, NAFIN seguiría siendo responsable de la administración financiera, incluyendo la gestión de los procesos de desembolso del préstamo y la provisión de apoyo a la implementación y a la supervisión del CONAFE, con base a sus muchos años de experiencia en proyectos financiados por el Banco. Un Contrato de Mandato sería firmado entre NAFIN, SHCP y CONAFE delineando las obligaciones de cada parte en la implementación del Proyecto con el fin de garantizar el logro de los objetivos establecidos.

**37. El CONAFE seguirá siendo responsable de la ejecución general del Proyecto y las responsabilidades se dividirían en tres áreas: actividades técnicas, de monitoreo y administrativas.** Las actividades técnicas serían implementadas por una Unidad de Coordinación del Proyecto plenamente integrada y compuesta por la Dirección de Educación

Comunitaria e Inclusión Social (DECIS) y la Dirección de Planeación y Evaluación (DPE). Dicha Unidad sería responsable de la gestión diaria de las actividades, incluyendo la consolidación del plan de trabajo anual, la ejecución de exámenes anuales del programa y el monitoreo de los objetivos, metas, procesos y tiempos del Proyecto, en coordinación con la SEP y las Secretarías Estatales de Educación Pública (SEPES). La DECIS también sería responsable de la coordinación con las áreas normativas de la SEP y de la comunicación con las oficinas a nivel estatal. La DPE llevaría a cabo el monitoreo de las actividades del Proyecto, incluyendo la gestión de los sistemas de información. Las actividades administrativas serían llevadas a cabo por la Dirección de Administración y Finanzas (DAF), incluidas las adquisiciones y la gestión financiera, y sería la contraparte principal para las comunicaciones con el Banco, a través de NAFIN.

**38. Durante la ejecución del Proyecto, el CONAFE mantendría Acuerdos de Coordinación, delineando el papel y las responsabilidades de los actores en cada uno de los Estados.** Los Acuerdos constituyen, junto con sus anexos técnicos, el marco normativo para la actuación del CONAFE y los Estados participantes dentro del Proyecto. A través de este vehículo legal, las partes se comprometen a llevar a cabo las actividades de planificación y focalización, así como la organización, ejecución, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Préstamo.

**39. Al igual que con el Proyecto México Educación Compensatoria, dos tipos de Acuerdos de Coordinación serían instaurados, dependiendo de los arreglos de implementación, entre el CONAFE y los Estados (a través de su propia SEPE):** i) Estados bajo el "escenario A" en el que el CONAFE implementa directamente todas las actividades (incluyendo la intervención de DPI) a través de sus Delegaciones Estatales, en estrecha colaboración con las SEPES; y ii) Estados bajo el "escenario B" en el que el CONAFE delegaría la implementación de la intervención de DPI a las SEPES (conservando las responsabilidades de gestión financiera y adquisiciones). Las especificidades en cuanto a las funciones y responsabilidades de los organismos participantes en el Proyecto se detallan en el Anexo 3. Es importante señalar que, en ambos casos, el flujo de fondos se mantiene dentro del CONAFE.

## **B. Resultados de monitoreo y evaluación**

**40. El CONAFE recopilaría y calcularía los datos de los indicadores del Proyecto sobre una base anual a partir de tres fuentes principales: su propio sistema de información, "Estadísticas 911" producido por la SEP y los datos de una prueba estandarizada que reemplazará a ENLACE a partir del año escolar 2014-2015.** El sistema de información del CONAFE proporcionará información acerca de la retención de estudiantes y las tasas de ausentismo, mientras que "Estadísticas 911" incluiría las tasas de reprobación en primarias y secundarias y las cifras de matrícula escolar en preescolar y secundaria. En el año escolar 2013-2014 no se llevó a cabo una prueba estandarizada nacional, pero se espera que una nueva prueba sea implementada a partir del año escolar 2014-2015. Las características de la nueva prueba aún están por definirse.

**41. El sistema de información del CONAFE tiene la necesidad de ser modernizado y estandarizado debido al hecho de que los datos se recopilan a nivel de Estado utilizando diferentes formatos, algunos de los cuales son obsoletos.** Tanto el Banco como otros donantes,

por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han realizado intentos de mejorar el sistema. Como parte de la preparación del Proyecto, se contrató un consultor para realizar un diagnóstico de los problemas existentes y asesorar sobre las posibles soluciones.

### C. Sostenibilidad

42. **La sostenibilidad del impacto se evidencia en los resultados de las evaluaciones. La sostenibilidad del Proyecto está asegurada en términos fiscales y políticos.** En términos técnicos, las intervenciones tienen probabilidades de generar resultados duraderos (véase el Resumen de la Evaluación Inicial – Técnico). Fiscalmente, la intervención de DPI ha demostrado ser rentable en relación con otros modelos de prestación de servicios que buscan lograr los mismos resultados. Al igual que con otros programas sociales en México, la mejor manera de asegurar que las intervenciones sean sostenibles a largo plazo, es mostrar su impacto a través de evaluaciones rigurosas. El desarrollo integral de la niñez ha sido elevado a la cima de la agenda de desarrollo del CONAFE, y el tema está recibiendo cada vez más atención a nivel nacional como una prioridad de política pública.

## V. RIESGOS PRINCIPALES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

### A. Tabla resumen de las calificaciones de riesgo

<b>Categoría de Riesgo</b>	<b>Calificación</b>
<b>Riesgo de las partes interesadas</b>	Bajo
<b>Riesgos del organismo de implementación</b>	
- Capacidad	Moderado
- Gobernanza	Bajo
<b>Riesgos del Proyecto</b>	
- Diseño	Bajo
- Social y ambiental	Moderado
- Programa y donantes	Bajo
- Entrega, monitoreo y sostenibilidad	Moderado
<b>Riesgo global de implementación</b>	Moderado

### B. Explicación de la calificación del riesgo global

43. **El riesgo global del Proyecto es Moderado.** El riesgo general del Proyecto propuesto es moderado. Existe un riesgo de que algunas de las Delegaciones Estatales del CONAFE tengan capacidad insuficiente y podrían no ser capaces de garantizar una implementación homogénea de los programas de formación. Con el fin de mitigar este riesgo, la autoridad central del CONAFE llevaría a cabo una supervisión más estrecha en aquellos Estados identificados como aquellos con menor capacidad institucional y, cuando sea necesario, se les proporcionaría apoyo técnico adicional para la implementación de los programas de capacitación. Existe un riesgo sustancial de una posible duplicación en la prestación de servicios de DPI, ya que el programa PROSPERA existente está considerando la posibilidad de ofrecer servicios de DPI. Si bien la implementación podría tomar por lo menos cuatro o más años, el equipo del Banco está tratando de coordinar el diálogo entre las administraciones de PROSPERA y el CONAFE con el fin de compartir información sobre las poblaciones objetivo y, finalmente, redefinirlas cuando se identifiquen

coincidencias. Además, existe un riesgo social moderado que sería mitigado a través de una asignación más rigurosa de los promotores de DPI y los APIs a las comunidades sobre la base de la lengua indígena hablada. Existe un riesgo moderado en el monitoreo del programa, porque el sistema de información del CONAFE no proporciona información oportuna para informar las decisiones de política y dirigir las acciones hacia una implementación correcta. Un consultor con amplia experiencia en sistemas de información está apoyando al CONAFE en la reorganización de sus fuentes de datos.

## **VI. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN INICIAL**

### **A. Análisis económico y financiero**

44. El análisis económico y financiero muestra que, como resultado del programa, el trabajador promedio beneficiario del Proyecto tendría 0.22 años adicionales de escolaridad en 2035. Suponiendo un retorno del año adicional de escolarización en las zonas rurales de 5.5 por ciento, cada generación de beneficiarios del Proyecto experimentaría un incremento promedio de MX\$235 ( $=MX\$20,328 \times 0.055 \times 0.22$ ) por año vis-à-vis la remuneración del trabajo que la misma generación hubiera obtenido en ausencia del Proyecto. Dado que los gastos de funcionamiento del programa serían de MX\$4 mil millones, mientras que los beneficios totales para la sociedad hasta 2035 pueden estimarse en alrededor de MX\$14,100 millones, la tasa de retorno estimada del Proyecto es de 6.4 por ciento. Los altos costos de funcionamiento de la intervención de DPI y el hecho de que una gran parte de sus beneficios serán de tipo social justifican el financiamiento por parte del sector público. La participación del Banco se daría a través de la prestación de apoyo técnico en DPI y de compartir las mejores prácticas internacionales acerca de los maestros, así como de participación de los padres y la comunidad. Finalmente, el diseño del programa fortalecería la rendición de cuentas y la transparencia en las comunidades rurales, tal vez incluso más allá de tales áreas. El Banco aportaría su experiencia en el diseño de la evaluación de impacto, la implementación, el seguimiento, la interpretación de resultados y la retroalimentación para el diseño de políticas.

### **B. Técnico**

45. La justificación de la intervención de DPI propuesta en este Proyecto se basa en la evidencia bien establecida, tanto de la región de Latinoamérica y el Caribe (por ejemplo, Colombia y Jamaica) como en otros lugares, de que los programas de DPI pueden generar efectos significativos en el desarrollo cognitivo y no cognitivo de los niños en los primeros años de vida. La evidencia a largo plazo proveniente de los Estados Unidos y Jamaica considera que los programas de DPI de alta calidad son extremadamente rentables. La Intervención de la API, aunque extremadamente innovadora, se apoya en la evidencia que muestra que las sesiones remediales para grupos pequeños pueden tener efectos importantes sobre los resultados del aprendizaje cuando se dirigen a los estudiantes más desfavorecidos (ver Cook et al., 2014; Bloom, 1984, para los Estados Unidos). Vernon et al. (2011) llevó a cabo una evaluación cualitativa del programa de tutoría de verano del CONAFE, encontrando que el programa era percibido como muy útil por los maestros, padres y estudiantes. El programa FORTALECE, un programa de autonomía escolar dirigido a escuelas comunitarias, se basa en la evidencia que documenta el efecto positivo de la Gestión Basada en las Escuelas en las escuelas estatales de México (Patrinos et al., 2012). En general, el espíritu general del Proyecto, cuyo objetivo es

impulsar el involucramiento y la participación de todos los actores relevantes –estudiantes, padres, maestros– encuentra justificación en la evidencia de que las intervenciones multi-nivel son más efectivas que las intervenciones que sólo se focalizan en actores específicos (ver Duflo et al., 2012 para Kenia; Patrinos et al., 2013 para México).

### **C. Gestión Financiera**

46. **Desde la perspectiva de la Gestión Financiera (GF), existen considerables desafíos de implementación.** Esto es particularmente relevante para los gastos previstos bajo el Componente 1 (a) y (b) y el Componente 2 (a) y (b),<sup>4</sup> que fluirían desde la oficina central del CONAFE a las Delegaciones Estatales de CONAFE que operarían un número masivo de pequeños pagos a un gran número de beneficiarios del programa, básicamente personal educativo trabajando en áreas remotas en los programas de DPI y API. Por el contrario, el flujo de fondos para gastos bajo el Componente 1 (c), el Componente 2 (c) y el Componente 3 sería más sencillo, ya que comprendería los pagos de la oficina central del CONAFE para servicios de no-consultoría y servicios de consultoría. El riesgo de GF se mitiga principalmente por los fuertes sistemas de control institucionales ya existentes en el CONAFE y el hecho de que existen reglas de operación que rigen el programa, que incluyen criterios estrictos de elegibilidad para la selección de beneficiarios, reglas claras para la transferencia del dinero, la documentación de los gastos del programa y la supervisión del programa.

47. El CONAFE cuenta con casi 20 años de experiencia trabajando con el Banco y el BID, y la Unidad de GF del CONAFE cuenta con el personal necesario con una adecuada segregación de funciones. Además, el proceso fiduciario principal sería documentado en el Manual de Operaciones del Proyecto y el Proyecto sería auditado anualmente por una empresa de auditoría aceptable, de acuerdo con términos de referencia satisfactorios para el Banco.

### **D. Adquisiciones**

48. **El CONAFE cuenta con un experto en adquisiciones con una amplia experiencia en las operaciones del Banco.** Una evaluación de la capacidad del organismo ejecutor para implementar acciones de adquisición del Proyecto fue llevado a cabo por el Banco durante el primer trimestre de 2014. La evaluación revisó la estructura organizacional para la implementación del Proyecto. Las cuestiones clave y los riesgos relativos a las adquisiciones para la implementación del Proyecto han sido identificados y las medidas correctivas que se han acordado son las siguientes: i) la capacitación del personal con el fin de actualizarlo en las políticas y procedimientos del Banco; y ii) la incorporación del Plan de Adquisiciones al Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) basado en la web con el fin de lograr la eficiencia y la transparencia en la gestión del Plan.

### **E. Social (incluyendo Salvaguardas)**

49. El Proyecto tendría un impacto social positivo en la reducción de la desigualdad en la educación al orientar las intervenciones hacia las localidades más pobres del país y, sobre todo, en los 405 municipios de la CNCH. La OP/BP 4.10 – Pueblos Indígenas ha sido activada. Con el

---

<sup>4</sup> De acuerdo a la descripción de los Componentes y actividades incluidas en la sección "A: Componentes del Proyecto" de este informe.

fin de asegurar que las poblaciones indígenas de México se beneficien por igual o aún más por las intervenciones del Proyecto, un Plan para los Pueblos Indígenas (PPI) fue desarrollado con base a las experiencias de la operación anterior y los nuevos mecanismos de selección definidos por el CONAFE. El PPI discute: i) la focalización de las inversiones; ii) las acciones para mejorar la efectividad de las intervenciones en las zonas indígenas; y iii) el presupuesto asociado para la implementación del PPI. Para el componente de DPI, el PPI menciona la importancia de los materiales para apoyar el aprendizaje de los padres. Para los APIs, el lenguaje aparece como el tema más importante y se recomiendan soluciones específicas para cada contexto, ya que las necesidades cambian de acuerdo a la ubicación geográfica. La preparación del PPI incluyó un proceso de consulta con los directores de escuela, maestros, padres y alumnos en las escuelas indígenas en 5 Estados (Estado de México, Morelos, Puebla, Hidalgo y Guerrero). En consecuencia, el PPI incorpora sus comentarios y retroalimentación y está en línea con el alcance del Proyecto. Ya están en pie los procedimientos adecuados para el monitoreo y la supervisión del PPI.

50. **Focalización:** Al poner especial énfasis en los municipios dentro de la CNCH, el Proyecto aumentaría los beneficios potenciales para las poblaciones indígenas. Estos municipios comprenden 60,248 localidades, de las cuales el 44 por ciento (26,330) incluye a poblaciones indígenas, abarcando al 53 por ciento de la población indígena total en México. Este porcentaje fue de aproximadamente 25 por ciento bajo el Proyecto México Educación Compensatoria.

51. **Acciones para mejorar la efectividad:** Las escuelas comunitarias, la intervención de DPI y FORTALECE son culturalmente adecuados para las comunidades indígenas y, por lo tanto, se espera que reduzcan las brechas educativas. Algunas de las lecciones aprendidas en virtud de la operación anterior que ayudarán a brindar una mejor definición a la estrategia de participación de los pueblos indígenas son:

- Para responder al entorno cultural, serán establecidas sesiones conjuntas para las madres y los padres, en lugar de separar a los padres y las madres. Las reuniones también tendrán en cuenta los horarios de trabajo y algunas de las visitas de los APIs serán programadas para los fines de semana.
- Se diseñarán campañas de promoción específicas diseñadas para llegar a las comunidades indígenas para promover la participación de los padres y los cuidadores indígenas.
- Serán seleccionados APIs mejor preparados y con mayor compatibilidad cultural para facilitar las relaciones con los padres en las comunidades indígenas. Diferentes criterios de selección, así como las diferentes prácticas de desarrollo de capacidades y contenidos para la API, con una perspectiva de Pueblos Indígenas, serán piloteados en los municipios con un alto porcentaje de población indígena.
- Se incorporarán localmente y prepararán promotores indígenas para brindar una mejor respuesta a las prioridades de los padres y cuidadores indígenas.

52. **Proceso para la finalización y aprobación del PPI:** Durante la preparación del Proyecto se llevaron a cabo consultas sobre el nuevo PPI en varias comunidades indígenas de todo México. Además de identificar las lecciones aprendidas para mejorar el diseño de las intervenciones y los elementos operativos, las consultas sirvieron para mostrar la verdadera relevancia de las mejoras propuestas en los Manuales de Operación de las intervenciones. El PPI

se dio a conocer el 20 de junio de 2014 en el sitio web del Banco y el 19 de junio de 2014 en el sitio web del CONAFE.

**F. Medio Ambiente (incluyendo Salvaguardas)**

53. El Proyecto propuesto tiene una Evaluación Ambiental Categoría C y no se activa la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental dado que se espera que la naturaleza y el alcance de las actividades del Proyecto no generen impactos ambientales adversos.

## Anexo 1: Marco de Resultados y Monitoreo

País: México

Nombre del Proyecto: Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa (P149858)

### Marco de Resultados

#### Objetivos de Desarrollo del Proyecto

Declaración DOP

Los objetivos del Proyecto son: (a) mejorar las competencias de los padres en el desarrollo de la primera infancia dentro de las comunidades rurales seleccionadas; y (b) aumentar la tasa de transición de la educación primaria a la secundaria en las escuelas administradas por el CONAFE en los municipios seleccionados.

Estos resultados están a Nivel de Proyecto

#### Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Proyecto

Nombre del indicador	Línea de Base	Valores objetivo acumulativos				Objetivo final
		AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	
Calificación de las prácticas de crianza entre los responsables del cuidado de niños de 0 a 4 años de edad en Estados seleccionados (Número)	9.88 (2012)	-	8.65	-	7.42	7.42
Tasa de transición de la primaria a la secundaria de los graduados en las escuelas administradas por el CONAFE en los municipios seleccionados dentro de la CNCH (Porcentaje)	60.3% (2011-12)	63.0%	66.0%	68.0%	70.0%	70.0%

<b>Indicadores Intermedios de Resultados</b>						
<i>Componente 1: Desarrollo de la Primera Infancia</i>						
Nivel de conocimiento sobre las prácticas de la primera infancia entre los promotores de DPI (Porcentaje)	Encuesta a levantarse dentro de los 6 meses tras la aprobación del Directorio					
Porcentaje de promotores que asistieron al menos a 2 sesiones de desarrollo de capacidades en los ciclos operacionales previos (Porcentaje)	Encuesta a levantarse dentro de los 6 meses tras la aprobación del Directorio					
Número de puntos de servicio de DPI que están establecidos y completan el número mínimo de sesiones previstas por el modelo a nivel nacional (Número)	28,422 (Año 2013)	28,787	28,787	28,787	28,787	28,787
Número de padres y madres educados, es decir, que asistió al menos al 80 por ciento del número total de sesiones del modelo de DPI a nivel nacional (Número)	442,846 (Año 2013)	445,766	445,766	445,766	445,766	445,766
<i>Componente 2: Asesores Pedagógicos Itinerantes</i>						
Porcentaje de escuelas comunitarias de educación primaria en determinados municipios de la CNCH apoyados por un API (Porcentaje)	40% (2013-2014)	42.5%	45%	47.5%	50%	50%
Porcentaje de APIs en determinados municipios de la CNCH que asistieron al menos a 2 sesiones de desarrollo de capacidades en los últimos 11 meses (Porcentaje)	32%	60%	70%	80%	90%	90%

Porcentaje de padres que participan en las actividades organizadas por los APIs y los LECs al final del año escolar en las escuelas comunitarias en los municipios seleccionados de la CNCH (Porcentaje)	52% (2011-12)	54.5% (2014-15)	57% (2015-16)	59.5% (2016-17)	62% (2017-18)	62%
Tiempo dedicado por los APIs en una de las sesiones remediales con niños de bajo rendimiento durante la última visita a una escuela tipo A (Texto)	1hr 40min (2012)	2 horas	2 hr 20 min	2 hr 40 min	3 hr 20 min	3 hr 20 min
<i>Componente 3: Cooperación técnica, investigación e innovación</i>						
Grupos de enfoque entre los padres, maestros y representantes de la comunidad en una muestra de las comunidades seleccionadas por FORTALECE (Número)			10		10	

### Descripción del Indicador

<b>Indicadores del Objetivo de Desarrollo del Proyecto</b>				
Nombre del indicador	Descripción (definición del indicador, etc.)	Frecuencia	Fuente de Datos/ Metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
Calificación de las prácticas de crianza entre los responsables del cuidado de niños de 0 a 4 años de edad en Estados seleccionados	La media de las calificaciones de la línea de base de la evaluación de impacto de DPI, utilizando una versión adaptada del instrumento HOME. Las puntuaciones más bajas se asocian con mejores prácticas de crianza. Teniendo en cuenta la desviación estándar (DE) de 2.46 en la distribución, el programa tiene como	Línea de base 2012 Seguimientos 2016 y 2018	Aplicación de un tipo de instrumento HOME en las comunidades rurales seleccionadas en 6 Estados	CONAFE

	objetivo disminuir la media a la mitad durante los cuatro años.			
Tasa de transición de la primaria a la secundaria de los graduados en las escuelas administradas por el CONAFE en los municipios seleccionados dentro de la CNCH	Porcentaje del total de estudiantes de las escuelas primarias del CONAFE que se graduó de 6° grado en el año escolar T que se han matriculado en las escuelas secundarias (escuelas del CONAFE o estatales) en el año escolar T + 1 en municipios seleccionados de la CNCH - los municipios de la CNCH donde operan los APIs.	Anual	Combinación de los registros del CONAFE sobre la matrícula escolar primaria con datos de la SEP sobre la matrícula de secundaria en los municipios de la CNCH donde operan los APIs	CONAFE
<b>Indicadores Intermedios de Resultados</b>				
Nombre del indicador	Descripción (definición del indicador, etc.)	Frecuencia	Fuente de Datos/ Metodología	Responsabilidad de la recopilación de datos
Nivel de conocimiento sobre las prácticas de la primera infancia entre los promotores de DPI	Porcentaje de respuestas correctas a una encuesta para medir el conocimiento sobre el cuidado y el desarrollo de la primera infancia y las prácticas de crianza de los hijos, sobre la base de la adaptación del instrumento <i>Knowledge of Infant Development Inventory (KIDI)</i> al currículo del CONAFE. El instrumento se aplicaría como parte de una encuesta que se llevará a cabo dentro de los 6 meses siguientes tras la aprobación del Directorio.	Anual	Encuesta de una muestra representativa de los promotores a nivel nacional	CONAFE
Porcentaje de promotores que asistieron al menos a 2 sesiones de desarrollo de capacidades en los ciclos operacionales previos	Porcentaje de promotores que han participado en las actividades de desarrollo de capacidades administradas por el CONAFE para mejorar la calidad de las sesiones previstas. La pregunta se haría como parte de una encuesta que se llevará a cabo dentro de los 6 meses siguientes tras la aprobación del	Anual	Encuesta de una muestra representativa de los promotores a nivel nacional	CONAFE

	Directorio.			
Número de puntos de servicio de DPI que están establecidos y completan el número mínimo de sesiones previstas por el modelo a nivel nacional	Los puntos de servicio son grupos de encargados del cuidado de los niños participando de forma regular en reuniones convocadas por un promotor, para participar en las sesiones de DPI. El número de sesiones por año varía según el modelo, dependiendo de si el objetivo son padres, niños o mujeres embarazadas.	Anual	Informes de Progreso del Proyecto	CONAFE
Número de padres y madres educados, es decir, que asistió al menos al 80 por ciento del número total de sesiones del modelo de DPI a nivel nacional	Número de participantes que asisten constantemente a las sesiones semanales (80 por ciento de las sesiones o más).	Anual	Informes de Progreso del Proyecto	CONAFE
Porcentaje de escuelas comunitarias de educación primaria en determinados municipios de la CNCH apoyados por un API	Número total de escuelas (A+B) que están recibiendo el apoyo de APIs en los municipios seleccionados de la CNCH.	Anual	Informes de Progreso del Proyecto	CONAFE
Porcentaje de APIs en determinados municipios de la CNCH que asistieron al menos a 2 sesiones de desarrollo de capacidades en los últimos 11 meses	Porcentaje de APIs desplegados en determinados municipios de la CNCH que están participando en las sesiones de desarrollo de capacidades administradas por CONAFE destinadas a mejorar la eficacia del rendimiento de la API.	Anual	Línea de base a partir de una encuesta en 36 comunidades beneficiadas por los APIs encuestados en marzo de 2012. A partir del Año 1, una encuesta administrada a los APIs incluirá una pregunta específica.	CONAFE
Porcentaje de padres que participan en las actividades organizadas	Porcentaje de padres de los alumnos de educación primaria atendidos por APIs en municipios seleccionados de la	Anual	Por definirse	CONAFE

por los APIs y los LECs al final del año escolar en las escuelas comunitarias en los municipios seleccionados de la CNCH	CNCH que asisten a las actividades de la escuela- comunidad al final del año escolar.			
Tiempo dedicado por los APIs en una de las sesiones remediales con niños de bajo rendimiento durante la última visita a una escuela tipo A	Tiempo promedio, estimado en horas y minutos, que cada API invierte en las sesiones de tutoría uno-a-uno con estudiantes con el peor desempeño.		Línea de base a partir de una encuesta en 36 comunidades beneficiadas por los APIs encuestados en marzo de 2012. A partir del Año 1, una encuesta administrada a los APIs incluirá una pregunta específica.	
Grupos de enfoque entre los padres, maestros y representantes de la comunidad en una muestra de las comunidades seleccionadas por FORTALECE	Número de grupos de enfoque que han sido entrevistados en el contexto de la evaluación de FORTALECE, con el fin de determinar las lecciones aprendidas y la actualización del Manual de Operaciones.	Dos veces	Informes de Progreso del Proyecto	CONAFE

## Anexo 2: Descripción Detallada del Proyecto

### MÉXICO: Proyecto de Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa

#### A. Antecedentes del Proyecto

1. **Sobre la base de los éxitos de décadas de colaboración, el Proyecto propuesto seguirá apoyando al CONAFE en sus esfuerzos innovadores para llevar servicios de calidad a los más pobres de México.** Esta fase de colaboración se centra en una nueva generación de intervenciones prometedoras que pueden mejorar el desarrollo integral de la primera infancia de los niños y la calidad de los servicios educativos que reciben. En línea con el mandato del CONAFE, este Proyecto seguirá centrándose en las poblaciones más marginadas de México.

2. **Las poblaciones marginadas siguen enfrentándose a oportunidades de educación desiguales.** Si bien las diferencias en la matrícula escolar entre las poblaciones indígenas y no indígenas se ha reducido, un mayor porcentaje de niños que son indígenas o que viven en zonas remotas permanecen fuera del sistema. Más aun, los niños indígenas tienen más probabilidades de estar inscritos en un grado más bajo del esperado para su edad.<sup>5</sup> Del mismo modo, la tasa de matrícula oportuna en las escuelas públicas es del 97 por ciento, mientras que en las escuelas comunitarias es del 83.6 por ciento.<sup>6</sup> Así, el 12.6 por ciento de los niños en las escuelas comunitarias y el 10.9 por ciento de los niños en las escuelas indígenas entre los 8 y 14 años de edad fueron inscritos dos o más años por debajo del nivel de su grado en 2012, frente a una media del 2.9 por ciento en las escuelas primarias generales.<sup>7</sup>

3. **La calidad de los servicios educativos que sí llega a estas comunidades es baja.** La respuesta de la oferta por parte de las escuelas formales en regiones remotas con alta proporción de población indígena ha sido lenta, sirviendo primero a las zonas más densamente pobladas. Las escuelas ubicadas en comunidades indígenas y en comunidades remotas de difícil acceso se enfrentan a retos para atraer y retener maestros calificados debido a las distancias de viaje y, en algunas áreas, los problemas de seguridad. Para las comunidades indígenas, los materiales pedagógicos a menudo no están disponibles en su lengua materna, lo que complica la instrucción fundamental de la lectura, un requisito previo indispensable para muchas actividades pedagógicas de seguimiento. En cuanto a la infraestructura, el 80 por ciento de las escuelas ubicadas en comunidades con 100 o menos habitantes carecen de condiciones de operación básicas (como el funcionamiento de inodoros o letrinas), en comparación con sólo el 15 por ciento de las escuelas en las localidades con más de 15,000 personas.<sup>8</sup>

4. **Los padres en estas zonas se enfrentan a limitaciones para exigir servicios de educación de calidad y fomentar el aprendizaje de sus hijos.** Los padres a menudo son incapaces de reconocer si sus hijos están recibiendo servicios de calidad y no son conscientes de

---

<sup>5</sup> CDI y PNUD. "Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006", 2006.

<sup>6</sup> INEE. "El Derecho a una Educación de Calidad. Informe 2014", 2014.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> *Ibíd.*

las herramientas y métodos que podrían estar a su disposición para mejorar la rendición de cuentas a nivel de escuela. La capacidad de las familias y los miembros de la comunidad en los municipios marginados para apoyar la educación de sus hijos está limitada por su propio bajo nivel de estudios. Entre los pobladores indígenas de 25 o más años de edad, el 70 por ciento no había completado la educación básica<sup>9</sup> y 26.8 por ciento de 15 o más años de edad eran analfabetas, frente al 5.3 por ciento entre la población no indígena. Por otra parte, el grado promedio de escolaridad logrado de los pueblos indígenas fue de sólo 5.1 años,<sup>10</sup> frente a los 8.6 años de la media nacional.<sup>11</sup> Como resultado, los padres indígenas invierten menos en el desarrollo infantil que los padres no indígenas. De acuerdo con una encuesta de 2009,<sup>12</sup> 16 por ciento de los padres indígenas de niños de 36 a 54 meses de edad leen libros a sus hijos, en comparación con el 20 por ciento de los padres no indígenas. Del mismo modo, el 25 por ciento de los padres indígenas cantan canciones a los niños en el mismo grupo de edad, en comparación con el 41 por ciento de los padres no indígenas.

## **B. Componentes del Proyecto a detalle**

### **Componente 1: Desarrollo de la Primera Infancia (US\$115.97 millones)**

5. Contexto: El estado de los esfuerzos para mejorar los resultados del desarrollo infantil en México se caracteriza por una multiplicidad de actores que operan de forma fragmentada, con poca coherencia entre las intervenciones. Algunos esfuerzos se centran exclusivamente en la nutrición, mientras que otros responden a la demanda de cuidado de los niños. Entre los proveedores de servicios públicos se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la SEP, por nombrar las principales agencias (ver Tabla A2.1). Dentro de la SEDESOL, hay discusiones en marcha para saber cómo utilizar mejor a PROSPERA para lograr resultados relacionados con el desarrollo infantil. Cada uno de estos organismos tiene programas con diferentes objetivos. Aún cuando los objetivos están más alineados (por ejemplo, el desarrollo del niño vs. el cuidado de los niños), los protocolos y las normas para los servicios difieren entre sí, los planes de estudios se desarrollan y se utilizan de manera independiente para llevar a cabo la educación de los padres, se ofrecen programas separados de desarrollo de capacidades para los voluntarios comunitarios y otros actores de la cadena operativa, y se utilizan y distribuyen diferentes materiales de aprendizaje a las familias.

6. El enfoque del CONAFE: Dentro de este paisaje de los organismos públicos, el programa de DPI del CONAFE destaca por su escala (representando aproximadamente la mitad de todos los servicios prestados), permitida en gran parte por su diseño de bajo costo. El programa llega a aproximadamente 450,000 niños por año, y casi el mismo número de padres/cuidadores. Con respecto a los costos, el costo total anual por niño alcanzado es de aproximadamente US\$112. Esto se logra mediante el uso de bienes de la comunidad, tales como escuelas, centros comunitarios, parques u otros espacios públicos para las sesiones de grupo, y con el apoyo de

---

<sup>9</sup> INEE. "El Derecho a Una Educación de Calidad. Informe 2014", 2014.

<sup>10</sup> INEE. "Breve panorama educativo de la población indígena", 2014.

<sup>11</sup> INEE. "Panorama Educativo de México 2012", 2013.

<sup>12</sup> Información de la encuesta 2009 de la línea de base de la evaluación de impacto PEI-CONAFE.

miembros de la comunidad fuertemente comprometidos y bien formados para dirigir las sesiones, que reciben una remuneración de aproximadamente US\$80 por mes.

7. Evidencia de impacto: Los resultados preliminares del ensayo de control aleatorio financiado por 3ie demuestra que el programa está obteniendo resultados. Utilizando el Cuestionario de Edades y Etapas (ASQ-3), el estudio mide los efectos en el desarrollo del niño mediante el examen de cinco áreas del desarrollo del niño, cada una medida por un índice normalizado: i) habilidades sociales; ii) resolución de problemas; iii) motricidad fina; iv) motricidad gruesa; y v) comunicación. Como se muestra en la Tabla A2.2, todos los efectos preliminares sobre el desarrollo del niño son positivos, sin embargo, el único efecto positivo significativo se da en las habilidades motoras gruesas, posiblemente reflejando una combinación de los puntos fuertes del plan de estudios y un sesgo potencial en la entrega del plan de estudios. Para lo primero, puede ser que la comunicación, las habilidades motoras gruesas y la motricidad fina se desarrollen de forma más inmediata que las habilidades de resolución de problemas. Para lo segundo, los instructores podrían estar realizando más actividades que favorezcan el desarrollo de habilidades de motricidad gruesa (por ejemplo, jugando con pelotas), ya que estas actividades tienden a ser más fáciles. Liderar con las actividades para habilidades motoras gruesas puede desplazar a otras actividades de estimulación que fomenten las habilidades motoras finas. Las actividades que fomentan la resolución de problemas están entre las actividades más difíciles de llevar a cabo por parte de los instructores, teniendo en cuenta su preparación limitada en esta área.

**Tabla A2.1 Proveedores públicos de servicios de DPI y EPI en México<sup>13</sup>**

Nivel	Servicio	No. de Centros	No. de niños	No. de maestros	Proporción
Desarrollo de la Primera Infancia	<i>Centros de Atención de Desarrollo Infantil (DIF)</i>	163	4,592	328	1:14
	<i>Estancias Infantiles (SEDESOL)</i>	8,300	65,770	8,222	1:8
	<i>Estancias para el Bienestar y desarrollo infantil (ISSSTE)</i>	275	34,047	2,664	1:12
	<i>Guarderías (IMSS)</i>	1,526	228,503	32,643	1:7
	<i>Centros de desarrollo infantil (CENDI-SEP)</i>	143	14,224	1,422	1:10
	<i>Educación Inicial No Escolarizada (CONAFE)</i>	28,000	450,000	27,189	1:15
	<i>Educación Inicial Indígena (SEP)</i>	2,361	62,330	2,709	1:23
	<b>Subtotal</b>	<i>40,612</i>	<i>851,418</i>	<i>75,832</i>	
	<b>General</b>	88,426	4,745,741	237,280	1:20
Educación en la Primera Infancia	<b>Comunitario</b>	20,978	165,548	16,520	1:10
	<b>Indígena</b>	9,408	383,036	17,390	1:22
	<b>Subtotal</b>	<i>118,812</i>	<i>5,294,325</i>	<i>27,1190</i>	
	<b>Total</b>	<b>159,426</b>	<b>614,5743</b>	<b>34,7022</b>	

<sup>13</sup> CONAFE. Modelo de Educación Inicial de CONAFE - México. Presentación realizada en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de la Primera Infancia: Modelos Innovadores y Evidencia Global en Río de Janeiro, 17 de junio de 2009

8. En cuanto a los encargados del cuidado de los niños, los hallazgos principales (preliminares) se organizan de acuerdo a los datos auto-reportados y datos que capturan el comportamiento observado de los cuidadores. Para los datos de auto-reporte, que incluyen información sobre los comportamientos, tales como la lectura de cuentos, la calidad de las interacciones entre padres e hijos, el apoyo con la tarea y las excursiones de la familia, el estudio encuentra que no hay un patrón de diferencias entre los grupos de tratamiento y de control. Sin embargo, cuando se mira el comportamiento observado, hay diferencias significativas. El conjunto de preguntas realizadas difería ligeramente para niños de 0 a 35 meses de edad y para niños de 36 a 42 meses de edad, por lo que estos se analizan por separado. Para los niños más pequeños, se encuentran diferencias positivas (es decir, deseables) y significativas entre el grupo de tratamiento y el de control en cuatro de los ocho comportamientos (ver Tabla A2.3). Nótese que, para la segunda variable de interés en la lista (interferencia con las acciones de los niños), esto se refiere a los cuidadores que interfieren con los niños explorando su entorno. Por lo tanto, una puntuación negativa es deseable. De las cuatro variables que muestran efectos insignificantes, todas tienen el signo deseado, al menos descartando la posibilidad de importantes impactos perjudiciales del programa. Para los niños mayores, la muestra es significativamente más pequeña y los tamaños de los efectos medidos son insignificantes, además de contar con estimaciones de puntaje cercanas a cero.

9. La conclusión preliminar es que probablemente el programa puede estar teniendo un impacto modesto en los niños y sus padres, especialmente en los cuidadores de los niños más pequeños. Si un análisis posterior confirma estos resultados, entonces es probable que esta intervención sea por lo tanto muy rentable, especialmente en comparación con otras opciones de prestación de servicios para lograr estos cambios, tales como la visita a los hogares.

**Tabla A2.2: Impactos preliminares en el desarrollo infantil**

	<b>Comunicación</b>	<b>Motricidad fina</b>	<b>Motricidad gruesa</b>	<b>Resolución de problemas</b>	<b>Social</b>
Tratamiento * Después	0.12 (0.07)	0.10 (0.07)	0.17** (0.08)	0.01 (0.08)	0.07 (0.07)
Después	0,09* (0,05)	-0.22*** (0,05)	0,18*** (0,05)	-0.04 (0,05)	0.08 (0,05)
Constante	-0.06*** (0.02)	0.08*** (0.02)	-0,11*** (0.02)	0.01 (0.02)	-0.05** (0.02)
Efectos fijos HH	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	1,357	1,357	1,357	1,357	1,357

Notas: Los puntajes para cada área se han convertido en puntajes z con media cero y una desviación estándar.

**Tabla A2.3: Efectos preliminares en el comportamiento observado de los cuidadores (Niños de 0 a 35 meses de edad)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Madre e hijo juntos	Madre habló positivamente 2x	Respondió verbalmente	Ha abrazado o besado	Ha golpeado o dado nalgadas	Impidió que el niño explorara su entorno	Ofreció juguetes o actividades	Niño mantenido a la vista
Tratamiento * Después	0.05** (0.020)	0.05 (0.040)	0.13*** (0.044)	0.03 (0.041)	-0.02 (0.014)	-0.07** (0.033)	0.10** (0.041)	0.04 (0.028)
Después	-0.07*** (0.014)	0.08*** (0.028)	0.02 (0.030)	-0.07** (0.028)	0.02* (0.010)	-0.00 (0.023)	-0.12*** (0.028)	0.05** (0.019)
Constante	0.97*** (0.005)	0.69*** (0.010)	0.69*** (0.011)	0.73*** (0.010)	0.02*** (0.004)	0.17*** (0.008)	0.32*** (0.010)	0.86*** (0.007)
Observaciones	2,058	2,050	2,057	2,053	2,053	2,035	2,032	2,035
R al cuadrado	0.032	0.034	0.027	0.009	0.004	0.011	0.020	0.026
Número de niños	1,168	1,167	1,168	1,167	1,167	1,165	1,166	1,166
Errores estándar entre paréntesis								
***p <0.01, **p <0.05, *p <0.1								

10. Apoyo propuesto del Banco: Este Componente proporcionaría el desarrollo de capacidades para que los padres y los cuidadores de niños de entre 0 y 3 años y 11 meses de edad mejoren sus competencias en el cuidado de los niños y contribuyan a su desarrollo integral. El Proyecto proporcionaría cobertura a cerca de 450,000 niños por año en las comunidades más marginadas de todo México. El programa continuará para ofrecer módulos especiales para las mujeres embarazadas y padres hombres, así como intervenciones directas de estimulación temprana con niños de 0 a 3 años y 11 meses de edad.

11. Actividades a ser financiadas: Las actividades a ser financiadas incluirían: (a) la impartición de sesiones de desarrollo de capacidades a los padres/familiares y niños durante un período de nueve meses por año a través de la remuneración de los promotores, los supervisores de módulo, los coordinadores de zona y los coordinadores de enlace; (b) el desarrollo de capacidades de los promotores de DPI, los supervisores de módulo, los coordinadores de zona y los coordinadores de enlace, de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Operaciones; y (c) servicios de consultoría para el diseño de materiales educativos para los nuevos componentes del programa.

12. Criterios de selección y de focalización: La intervención de DPI serviría a las comunidades objetivo del CONAFE en todo el país con un número mínimo de beneficiarios potenciales. Las comunidades serían seleccionadas con base a las Reglas de Operación estatutarias del CONAFE, como se indica en las directrices de la intervención de DPI (ver Tabla A2.4). Para que el ciclo del programa inicie, la comunidad requeriría un mínimo de ocho familias dispuestas a participar. Las familias participantes pueden cambiar, pues algunas salen porque su hijo(a) cumple más de cuatro años de edad o por otros motivos, y nuevos padres pueden incorporarse en un año determinado. El Proyecto fomentaría vínculos con PROSPERA en la

medida de lo posible, tanto en la prestación de servicios de DPI a los beneficiarios de las transferencias de PROSPERA, como mediante la creación de oportunidades para que los destinatarios de las transferencias puedan llevar a cabo servicio comunitario y adquirir experiencia laboral a través de la intervención de DPI. Sin embargo, como se observó durante la preparación del Proyecto, las comunidades objetivo del CONAFE a menudo carecen de la oferta de los servicios de salud necesarios para que las familias participen en PROSPERA.

13. **Monitoreo y evaluación:** Si bien el Proyecto apoyaría la intervención de DPI en las comunidades rurales seleccionadas en todo el país, su impacto se mediría sólo en seis Estados: Puebla, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Estado de México y Querétaro, debido a los altos costos de la aplicación del instrumento seleccionado. Dado que cuatro de los seis Estados tienen más del 50 por ciento de la población clasificada como pobre, de acuerdo con el CONEVAL –con el Estado de México (45.3) y Querétaro (36.9) siendo los únicos por debajo de la media nacional (45.5), es probable que el impacto estimado represente una estimación de límite inferior del efecto de la intervención de DPI sobre las prácticas de los padres, ya que se espera que los padres en los Estados en mejor situación se beneficien más del programa, dado que pueden contar con mejores condiciones iniciales. El indicador intermedio de resultados para el indicador de práctica de DPI en la crianza de los hijos es el nivel de conocimiento sobre las prácticas de desarrollo de la primera infancia entre los promotores del DPI que se colectará a nivel nacional.

**Tabla A2.4: Criterios de selección para la intervención del CONAFE en la educación básica**

Directrices de operación	Criterios de selección
Lineamientos Operativos del “Programa Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria 2014”	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las comunidades con el índice de desarrollo humano más bajo o los índices más altos de marginación o de rezago social en los municipios identificados por el gobierno federal y estatal como prioritarios con una población de entre 0 y 3 años 11 meses de edad.</li> <li>2. Las comunidades con marginación alta o muy alta con servicios preescolares activos de cualquier modalidad.<sup>14</sup></li> <li>3. Las comunidades con una mayor población que expresen la demanda de la intervención de DPI del CONAFE; comunidades que reciben apoyo económico de los gobiernos municipales para el establecimiento de la intervención de DPI.</li> </ol> <p>Las comunidades rurales con menos de 500 habitantes rurales y las comunidades indígenas con menos de 100 habitantes indígenas, dando preferencia a las comunidades con niveles altos o muy altos de marginación<sup>15</sup> y rezago social.<sup>16</sup></p>

<sup>14</sup> Es decir, preescolar indígena, comunitaria o general.

<sup>15</sup> Índice definido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que incorpora indicadores de educación, servicios básicos, calidad de la vivienda, el aislamiento (porcentaje de la población que vive en comunidades con menos de 5,000 habitantes) y los ingresos.

<sup>16</sup> Índice definido por el CONEVAL, que incorpora indicadores de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos, calidad de la vivienda y el patrimonio doméstico.



Directrices de operación	Criterios de selección
Lineamientos Operativos del “Programa Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria 2014”	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Desarrollo de la Primera Infancia:</b> niños de 0 a 3 años 11 meses de edad, los padres, encargados del cuidado de los niños y mujeres embarazadas ubicados en zonas rurales e indígenas, los municipios de la CNCH, los municipios prioritarios del CONAFE y las áreas con alta y muy alta marginación y/o rezago social.</li> <li>2. <b>Educación Básica Comunitaria</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Preescolar Comunitaria:</b> niños de 3 años de edad cumplidos antes del 31 de diciembre del año en que se inicia el ciclo escolar y hasta de 5 años 11 meses de edad que viven en comunidades rurales e indígenas con menos de 500 habitantes que registran niveles altos o muy altos de marginación y/o rezago social y los niños migrantes que residen en campamentos y refugios agrícolas para migrantes.</li> <li>• <b>Básica Comunitaria:</b> niños y adolescentes de 6 años de edad cumplidos antes del 31 de diciembre del año en que se inicia el ciclo escolar y hasta los 14 años 11 meses de edad que viven en comunidades rurales e indígenas con menos de 100 habitantes y los niños y adolescentes migrantes que residen en campamentos y refugios agrícolas. El servicio da prioridad a las comunidades que registran niveles altos o muy altos de marginación y/o rezago social.</li> <li>• <b>Secundaria Comunitaria:</b> servicio educativo dirigido a niños y adolescentes que se graduaron de la escuela primaria comunitaria en las zonas con menos de 100 habitantes que registran niveles altos o muy altos de marginación y/o rezago social.</li> </ul> </li> </ol>

Fuente: Directrices de intervención de DPI, "Educación Inicial 2009-2010: Lineamientos".

14. Detalles operacionales: El fortalecimiento de la capacidad del personal del programa, incluyendo los promotores de DPI, los supervisores de módulo, los coordinadores de zona y los coordinadores de enlace, tiene como objetivo mejorar su conocimiento sobre el desarrollo infantil temprano y mejorar la calidad y la eficiencia de la prestación de servicios. Antes de su asistencia a los cursos, el personal firmaría acuerdos contractuales conjuntos con la agencia estatal de educación y la Delegación Estatal del CONAFE.<sup>17</sup> Cada uno de los coordinadores de zona supervisaría a dos municipios, mientras que cada uno de los supervisores de módulo supervisaría a diez promotores. El equipo técnico de cada Estado impartiría un mínimo de 120 horas de desarrollo de capacidades al año a través de talleres. Los supervisores y los coordinadores asistirían a una reunión de actualización e inducción antes del inicio del ciclo del programa, seguido por una primera ronda de desarrollo de capacidades a nivel regional, a la que los promotores también asistirían. Los promotores participarían después en una reunión inicial de

<sup>17</sup> Sin embargo, en el caso de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro y Veracruz, el personal firma acuerdos sólo con la delegación estatal del CONAFE.

preparación. Los promotores participarán en dos talleres posteriores de desarrollo de capacidades durante el ciclo del programa, a uno de los cuales también asistirían los supervisores y los coordinadores. Los promotores también recibirían ayuda de sus supervisores en reuniones efectuadas dos veces al mes, en las que puedan dar respuesta a sus preguntas e intercambiar experiencias. Además, se llevarían a cabo talleres de evaluación al final del ciclo del programa.

15. Las sesiones y actividades de desarrollo de capacidades para padres y cuidadores, sus niños pequeños y las mujeres embarazadas tienen como objetivo fortalecer la comprensión de la familia sobre el desarrollo durante la primera infancia y demostrar cómo la familia puede estimular mejor el proceso. Cada sesión de educación de los padres seguiría un enfoque didáctico que consta de cuatro fases: la reflexión, el intercambio de ideas, prácticas y cierre, y sería apoyada por los materiales del programa proporcionados por el CONAFE. La evaluación se integraría en el ciclo del programa al comienzo (3 sesiones), periódicamente durante el transcurso del año (4 sesiones) y en la conclusión (1 sesión). Un promotor que haya obtenido el desarrollo de capacidades necesario proporcionaría 18 sesiones semanales de dos horas a las familias con niños de 0 a 3 años y 11 meses de edad, ocho sesiones mensuales de dos horas a las madres y ocho sesiones mensuales de dos horas a las mujeres embarazadas, durante ciclos de nueve meses anuales. Además, el Proyecto apoyaría 18 sesiones semanales de dos horas de estimulación temprana para los niños menores de 2 años acompañados por sus padres y cinco sesiones especiales de dos horas destinadas a los padres hombres.

16. Mejoras bajo esta nueva etapa: Trabajando a partir de las lecciones aprendidas de las fases anteriores, se han propuesto varias mejoras para esta fase del apoyo del Banco. En primer lugar, el plan de estudios será revisado con el fin de hacer frente a cualquier posible sesgo hacia las habilidades motoras y en detrimento de las habilidades sociales o de resolución de problemas. En segundo lugar, en lo que respecta a la aplicación del plan de estudios, se alentará a los instructores para rotar las actividades líderes de tal manera que todas las partes del plan de estudios se enfatizan de igual manera. En tercer lugar, el ciclo operativo del programa será revisado, incluyendo las actividades de desarrollo de capacidades, de supervisión y de evaluación de las actividades. Esto incluye la introducción de oportunidades de aprendizaje entre iguales de manera más sistemática. Además de las lecciones operativas de varios años de implementación, estas recomendaciones surgen de las conclusiones de la evaluación de impacto, así como de una revisión sistemática de la intervención llevada a cabo por una empresa local en 2013.<sup>18</sup>

## **Componente 2: Asesores Pedagógicos Itinerantes (US\$31.41 millones)**

17. Contexto: Los bajos resultados educativos de los estudiantes que viven en las zonas más desfavorecidas son el resultado de múltiples factores, como la baja calidad de la enseñanza, las desventajas sociales, los entornos familiares difíciles, los retrasos cognitivos y la falta de planes de aprendizaje personalizados.

18. El enfoque del CONAFE: La intervención de la API representa un nuevo enfoque, en el sentido de que aprovecha a maestros recién graduados con los conocimientos profesionales y la motivación para apoyar a las escuelas de bajo rendimiento en comunidades que tradicionalmente están desatendidas debido a su inaccesibilidad. Por lo tanto, su objetivo estratégico sería mejorar

---

<sup>18</sup> ACUDE (2013).

el aprendizaje de los estudiantes que asisten a las escuelas de más bajo rendimiento en los municipios seleccionados. La intervención de la API reconoce que una mejora duradera y efectiva de los resultados de los estudiantes con los peores resultados en las zonas más desfavorecidas requiere al menos 3 componentes: i) el apoyo al aprendizaje personalizado, con el API trabajando directamente en sesiones uno-a-uno con los estudiantes con los resultados más bajos de aprendizaje; ii) la mejora de las prácticas pedagógicas y didácticas de los maestros que, si bien benefician a toda la comunidad estudiantil, probablemente beneficien más a los estudiantes con los peores resultados; y iii) una mayor participación de los padres, con el API visitando regularmente a los padres para abordar y discutir cuestiones que podrían afectar potencialmente el aprendizaje del estudiante.

19. Evidencia disponible: Como parte del Proyecto México Educación Compensatoria, se llevó a cabo una evaluación del impacto de la intervención de la API. Inicialmente, 80 escuelas se asignaron al azar a grupos de tratamiento y de control. Las escuelas en los grupos de tratamiento comenzaron a recibir la intervención en septiembre de 2011, mientras que las escuelas de control no se han incorporado a la fecha. De las 80 escuelas, 4 se han retirado de la muestra debido a contaminación. La evidencia basada en datos administrativos muestra que, entre las 76 escuelas restantes, las características de las escuelas en los grupos de tratamiento y de control están equilibradas, en consonancia con el diseño aleatorio de la evaluación. Una primera encuesta de seguimiento se llevó a cabo en marzo/abril de 2012 y recopiló información entre estudiantes, profesores y padres. Un total de 492 estudiantes, con los encargados de su cuidado, y 74 profesores fueron encuestados. Con el fin de evaluar el impacto del programa en el aprendizaje del estudiante, el equipo combinó los datos del primer seguimiento con los datos administrativos de ENLACE 2012 y 2013.

20. Resultados de la evaluación: La evidencia preliminar muestra que la intervención condujo a un aumento de la probabilidad de transición de la primaria a la secundaria, representada por la probabilidad de tomar la prueba ENLACE de 7° grado en el año 2013, con la condición de haber tomado la prueba ENLACE de 6° grado en 2012. La probabilidad de transición es de 0.65 en el grupo de tratamiento, en comparación con 0.41 en el grupo de control, con una diferencia que es estadísticamente significativa a un nivel de 5 por ciento. Es probable que este efecto se explique por las sesiones remediales uno-a-uno que los APIs tienen con los estudiantes que obtienen una calificación “Insuficiente” en la prueba ENLACE, que son los que tienen una menor probabilidad de transitar hacia la secundaria. Un impacto negativo, pero no estadísticamente significativo, se observa en los puntajes de los estudiantes. Este resultado podría estar siendo impulsado en parte por un efecto de selección negativa – más estudiantes que tomaron la prueba en las escuelas de tratamiento que en las de control, así como por algunas de las debilidades de implementación que describimos a continuación. Alrededor del 50 por ciento de los estudiantes entrevistados en el seguimiento informó que el API no había visitado a sus padres. Como resultado, los APIs no condujeron a ninguna mejora en la participación de los padres, medida por el número de veces que los padres visitaron la escuela para hablar con el maestro y la probabilidad de que supervisaran las tareas de sus hijos. También hay un aumento en el ausentismo docente en las escuelas que cuentan con el apoyo de los APIs, muy probablemente debido a la falta de una supervisión estrecha y de una definición clara de las tareas de los APIs vis-a-vis los maestros. Sin embargo, se observa una mejora en las prácticas de enseñanza, medidas por la puntualidad, la voluntad de discutir los resultados de las tareas y para

cubrir el material extra. Los resultados de esta evaluación se han compartido y discutido con la contraparte.

21. Tras esta discusión, se implementarán cambios inmediatos en las normas que regulan la selección y la asignación de los APIs a las escuelas. Se incrementará la frecuencia de las visitas de los supervisores, a cambio de un aumento del 50 por ciento en su remuneración. Otros cambios, incluido un desarrollo de capacidades mejorado y ampliado, serán piloteados y medidos a través de una evaluación de impacto rigurosa en 240 escuelas en Chiapas. Los APIs en una sección de las escuelas de tratamiento recibirán dos, en lugar de una, semana de desarrollo de capacidades y tendrán reuniones bimestrales durante el año para compartir experiencias con sus pares.

22. Actividades a ser financiadas: El Proyecto apoyará a los APIs y los supervisores a través de apoyos monetarios directos a los APIs, los gastos en el desarrollo de capacidades para todos los participantes y los servicios de consultoría para el diseño de materiales. También sería financiado el piloto de posibles cambios en el modelo.

23. Criterios de selección y focalización: Los APIs proporcionarían apoyo pedagógico intensivo a escuelas primarias comunitarias de bajo rendimiento en los 31 Estados. Cada Estado recibiría un número fijo de APIs. Dentro de cada Estado, se daría prioridad de acuerdo a los siguientes criterios: i) municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, y ii) todos los municipios restantes. Cada API operaría en dos escuelas: escuela en la comunidad A (en adelante, escuela tipo A) y escuela en la comunidad B (en adelante, escuela tipo B). Los criterios para la selección de las escuelas primarias tipo A son: i) que tengan al menos seis estudiantes; ii) con cuerpos docentes pequeños (dos maestros o menos); y iii) con al menos el 30 por ciento de los estudiantes reportando bajo rendimiento académico basado en los resultados de ENLACE. Las escuelas tipo B son las escuelas primarias seleccionadas exclusivamente con base a su proximidad con las escuelas tipo A.

24. Monitoreo y evaluación: Si bien el Proyecto apoyaría la intervención de la API en los 31 Estados, su impacto sería medido en los municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, donde operan los APIs. Según las primeras estimaciones, 224 municipios de la CNCH, de 405 en total, serían el blanco de los APIs en el año escolar 2014-2015, con 1,200 escuelas primarias comunitarias que cumplen con los criterios de selección. Dado que los municipios de la CNCH son los que presentan las peores condiciones iniciales –por ejemplo, peor calidad de los maestros, más baja participación de los padres y la más alta vulnerabilidad– es probable que el impacto esperado represente una estimación en el límite inferior del impacto de la intervención.

25. Detalles operacionales: La intervención de la API aprovecharía la oferta de maestros recientemente graduados que aún no han sido colocados en el sistema de educación general, dotándolos con el desarrollo sistemático de capacidades y el monitoreo necesarios para proporcionar el apoyo continuo adecuado a los maestros, los estudiantes y sus familias durante el ciclo del programa. El CONAFE promovería la intervención entre los potenciales candidatos y seleccionaría a los APIs utilizando un promedio ponderado del promedio académico universitario (60 por ciento) y una carta que describa su motivación para participar (40 por ciento). Los APIs que sirvan a las escuelas indígenas estarían obligados a hablar el idioma local.

Los APIs seleccionados firmarían un acuerdo contractual con las Delegaciones Estatales del CONAFE y las SEPES para que trabajen durante un ciclo anual del programa. El CONAFE proporcionaría a los APIs cinco días de desarrollo inicial de capacidades sobre las normas del programa, los enfoques pedagógicos, las estrategias de participación de los padres y los materiales didácticos y escolares a ser utilizados, entre otras áreas. Los APIs se alternarían 15 días en cada comunidad, con el fin de fomentar relaciones fuertes y un profundo conocimiento de los estudiantes, las familias y los maestros con los que trabajan. Además de talleres de evaluación a la mitad y al final del ciclo del programa, los APIs se reunirían con sus supervisores bimestralmente para presentar informes sobre su progreso. Una innovación del Proyecto, en comparación con el modelo desplegado bajo el Proyecto México Educación Compensatoria, es el hecho de que los APIs se reunirán trimestralmente con sus propios compañeros para compartir experiencias y lecciones aprendidas. Los APIs recibirán un apoyo mensual promedio de US\$480 durante un período de diez meses al año.

26. Durante el ciclo del programa, los APIs seguirían un enfoque sistemático con el apoyo de materiales desarrollados y diseñados por el CONAFE para mejorar los resultados de los estudiantes y mejorar la práctica docente. Las responsabilidades a nivel general de los APIs incluirían: (a) la prestación de actividades remediales a los niños con problemas de aprendizaje, especialmente en Matemáticas y Español; (B) la promoción de la participación de los padres en las actividades escolares; y (c) la prestación de apoyo general a los maestros regulares. Las responsabilidades específicas incluyen:

- Realizar un diagnóstico de las necesidades y el nivel de aprendizaje de los estudiantes, incluyendo una revisión de los registros escolares y de los resultados de las pruebas, así como realizar las visitas a domicilio;
- Colaborar con el maestro principal para desarrollar un plan de trabajo para el ciclo del programa;
- Apoyar al maestro principal en la implementación de estrategias para mejorar el desempeño en Matemáticas y Lenguaje, de conformidad con el plan de trabajo;
- Asesorar al maestro en el uso adecuado de los materiales didácticos;
- Realizar actividades extraescolares dirigidas a colocar a los estudiantes de bajo rendimiento al nivel de su grado correspondiente;
- Identificar a los estudiantes con necesidades académicas especiales, orientar al maestro para comprender y abordar esas necesidades, apoyar a las familias para que ayuden a sus hijos y la aplicación de actividades remediales;
- Desarrollar u obtener materiales pedagógicos adecuados a las necesidades de los maestros y estudiantes;
- Apoyar a los maestros y estudiantes en el uso de las tecnologías de información y comunicación.

27. En general, de acuerdo con las reglas de operación, cada API debe gastar más o menos el 60 por ciento de su tiempo brindando apoyo a los estudiantes, el 30 por ciento en la participación de los padres y el 10 por ciento en ayuda al maestro.

28. Mejoras bajo esta nueva etapa: Como resultado de las conclusiones de la evaluación de impacto y las lecciones aprendidas a lo largo de la implementación de las fases previas del

programa, se han propuesto varias mejoras para esta fase del apoyo del Banco. Los cambios que ya se han discutido con el cliente incluyen: a) la mejora de los criterios de selección de los APIs; b) un desarrollo de capacidades más intenso y especializado para los APIs a fin de mejorar su capacidad de interactuar con los estudiantes; c) mejores posibilidades de compartir el aprendizaje entre iguales; d) la posibilidad de que los APIs visiten a los padres durante los fines de semana; y e) la supervisión más cercana de las actividades de los APIs y los Líderes para la Educación Comunitaria (LECs).

### **Componente 3: Cooperación técnica, investigación e innovación (US\$2.245 millones)**

29. Información general: Este Componente tiene como objetivo garantizar la calidad y la eficiencia de la implementación y el uso adecuado de los recursos, así como desarrollar el conocimiento y las capacidades del CONAFE y las partes interesadas externas, a través del monitoreo, la evaluación y la gestión. Además de cubrir los gastos de monitoreo y operación, el Proyecto apoyaría: i) la asistencia técnica para el programa FORTALECE de gestión basada en las escuelas; ii) el desarrollo de un sistema de monitoreo; y iii) la evaluación de los nuevos programas y elementos del programa. El apoyo del Banco a FORTALECE ofrece una oportunidad para asegurar la consistencia y la coherencia en los esfuerzos de México hacia la gestión basada en las escuelas.

30. Actividades a ser financiadas: El Proyecto financiaría actividades de supervisión en todos los municipios; los costos asociados con el presupuesto, programación y ejecución de los recursos del Proyecto para la intervención de DPI, de conformidad con las normas aplicables de transparencia y rendición de cuentas; los servicios de consultoría para el desarrollo de un módulo de información y estudios de evaluación; y la contratación de servicios de consultoría y servicios de no-consultoría para brindar asistencia técnica.

31. Detalles operacionales: El monitoreo del Proyecto sería llevado a cabo conjuntamente, de conformidad con las directrices de cada programa, por las Delegaciones Estatales del CONAFE y la oficina central con objeto de medir el progreso, identificar problemas y facilitar la toma de decisiones, y sería apoyado por el desarrollo de un módulo de información sobre el Proyecto. Las Delegaciones Estatales serían responsables de la recolección de datos, asegurando la calidad de dichos datos y generando informes para la oficina central. El personal estatal visitaría sitios seleccionados al azar para observar las actividades del Proyecto y asegurar que los recursos se han recibido y utilizado de forma transparente y de acuerdo con las directrices de operación. Los documentos revisados incluirían registros, acuerdos, planes de mejora y la documentación de los gastos, la entrega de los pagos a los APIs y los supervisores, la recepción de los materiales, así como los inventarios del almacén. Las Delegaciones Estatales presentarían entonces informes a la oficina central, que a su vez consolidaría y revisaría los datos. La oficina central revisaría la frecuencia y la gravedad de los posibles incidentes, ayudada por el establecimiento de procedimientos de alerta temprana. También desarrollaría informes de las metas e indicadores de monitoreo del Proyecto proporcionando un análisis y las acciones recomendadas. En apoyo a estas actividades, y basándose en los avances logrados en el marco del Proyecto México Educación Compensatoria y a través del BID, el Proyecto diseñaría, desarrollaría e implementaría un sistema de información.

32. El Componente también apoyará una serie de estudios de evaluación. Los programas y los elementos del programa que seguirían siendo evaluados mediante diseños experimentales o cuasi-experimentales (tales como las evaluaciones de impacto financiadas a través de 3ie) incluirían a la intervención de DPI, a FORTALECE y a los APIs. Estas evaluaciones utilizarían un grupo de tratamiento y uno de control para cada programa, seleccionando los municipios, las comunidades y los servicios de educación con características socioeconómicas, demográficas y educativas similares. Además, el Componente apoyaría estudios más cualitativos de materiales educativos innovadores destinados a mejorar la eficiencia y la calidad de la educación que actualmente están siendo desarrollados por el CONAFE; un modelo educativo para las escuelas rurales, incluyendo sus características y aspectos operativos; y un modelo multi-grado de escuela comunitaria secundaria, con un plan de estudios actualizado alineado con el DPI y el enfoque de la educación básica del CONAFE.

33. Asistencia técnica a FORTALECE: El Proyecto proporcionará asistencia técnica para mejorar el diseño y la implementación generales del modelo FORTALECE, que tiene por objeto aumentar la participación de los padres y las comunidades en los asuntos escolares a través de asociaciones de miembros de la comunidad en apoyo a la educación comunitaria con el fin de mejorar el entorno escolar y mejorar los mecanismos de colaboración y de rendición de cuentas a nivel de escuela. El Proyecto realizaría evaluaciones cualitativas y de procesos para evaluar las fortalezas y debilidades del modelo FORTALECE. Se llevará a cabo el análisis de una encuesta realizada en 2012 que abarca 40 escuelas incorporadas al programa. FORTALECE extiende el alcance de la gestión basada en las escuelas, anteriormente limitado a las escuelas formales de los Estados, a las escuelas comunitarias que atienden a las poblaciones objetivo del CONAFE. La intervención daría poder a los padres y miembros de la comunidad en la toma de decisiones relacionadas con la escuela, reduciendo así su exclusión del proceso educativo.<sup>19</sup> Además, se les permitiría monitorear y actuar sobre la asistencia y el rendimiento de sus propios hijos, así como de los maestros, lo que se espera conduzca a una mayor retención. Por tanto, su objetivo estratégico sería mejorar la eficiencia y la calidad de las escuelas comunitarias a través de la gestión basada en las escuelas, reduciendo así la brecha entre las escuelas estatales y comunitarias.

34. Actividades específicas: El Proyecto apoyaría la asistencia técnica para mejorar el modelo FORTALECE. Entre otras, se apoyarían las siguientes dos actividades: a) una evaluación cualitativa del proceso del modelo; y b) el análisis de una encuesta realizada anteriormente en 2012 en 40 escuelas incorporadas al programa. Con base en el resultado del análisis cualitativo y cuantitativo, se contratarían servicios de consultoría con el fin de mejorar el diseño y la implementación del modelo.

35. Criterios de selección y focalización: El análisis se centrará, aunque no exclusivamente, en las 40 escuelas en las que se llevó a cabo un estudio anterior realizado en 2012. Otras escuelas podrían ser encuestadas.

36. Detalles operacionales: Dentro del marco del modelo FORTALECE, la Delegación Estatal del CONAFE proporcionaría desarrollo de capacidades para las entidades de FORTALECE. El desarrollo de capacidades se centra en el uso estratégico y la gestión eficaz de

---

<sup>19</sup> Gertler et al. (2006). "Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico".

los fondos de la escuela a ser transferidos por el CONAFE, incluida la preparación de los planes, así como el cumplimiento de las responsabilidades de los padres con la escuela respecto a la enseñanza escolar de los niños y la participación social dirigida a beneficiar a la escuela. Para formalizar su participación, el presidente de cada entidad de FORTALECE firmaría un acuerdo con la Delegación Estatal del CONAFE correspondiente.

## Anexo 3: Arreglos de Implementación

### MÉXICO: Proyecto de Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa

#### Arreglos institucionales y de implementación del Proyecto

1. **La implementación del Proyecto de Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa sería llevada a cabo por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)**, en colaboración con otras agencias a nivel federal, estatal y municipal. Esta sección describe las funciones y responsabilidades de las agencias y actores involucrados en la implementación y operación del Proyecto. El Proyecto mantiene, y construye sobre, las disposiciones de implementación actualmente en vigor para el Proyecto México Educación Compensatoria (P101369, Ln. 7859-MX).

#### *Mecanismos de gestión del Proyecto*

2. **Secretaría de Educación Pública (SEP):** La SEP seguirá teniendo la responsabilidad general de diseñar e implementar las políticas de educación y hacer cumplir las regulaciones de los servicios de educación, los planes y los programas de estudio. La misión de la SEP es crear las condiciones que garanticen el acceso de todos los mexicanos a una educación de calidad en todos los niveles, independientemente de la geografía. Con respecto al CONAFE, la SEP sería responsable de establecer el marco normativo para la programación del CONAFE, proporcionando los recursos financieros para implementar las actividades de programación y coordinación dentro del CONAFE y otras iniciativas educativas federales.

3. **Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE):** El CONAFE es un organismo descentralizado autónomo que forma parte de la Administración Pública Federal de México, creado mediante decreto presidencial como una entidad legal separada. La agencia se rige por un Consejo de Administración compuesto por el Secretario de Educación Pública, quien se desempeña como presidente, representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Director General del Banco de México, el Director General del CONAFE, quien se desempeña como Secretario, y tres miembros designados por el Secretario de Educación Pública. La misión del CONAFE es i) proporcionar recursos financieros y técnicos compensatorios, nacionales y extranjeros, con el fin de mejorar la educación en México; y ii) promover la cultura mexicana en el extranjero.

#### *Roles y responsabilidades de los organismos participantes en la implementación del Proyecto*

4. El Proyecto continuará usando los sistemas nacionales en la mayor medida posible y sería administrado por una Unidad de Coordinación del Proyecto totalmente integrada.

5. **CONAFE:** El CONAFE sería responsable de la ejecución general del Proyecto, en apoyo a la SEP. Las responsabilidades serían divididas en tres áreas: actividades técnicas, actividades de monitoreo y actividades administrativas. Las actividades del Proyecto serían implementadas por una Unidad de Coordinación del Proyecto plenamente integrada llamada Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social (DECIS), con el apoyo de la Dirección de Planeación y Evaluación (DPE) y la Dirección de Administración y Finanzas (DAF). La

DECIS sería responsable de la gestión diaria de las actividades, incluyendo la consolidación del plan de trabajo anual, la ejecución de las revisiones anuales del programa y el monitoreo de los objetivos, metas, procesos y tiempos del Proyecto, en coordinación con la SEP y las SEPES. La DECIS también sería responsable de la coordinación con las áreas normativas de la SEP y de la comunicación con las oficinas a nivel estatal, y sería la contraparte principal para las comunicaciones con el Banco. La DPE llevaría a cabo el monitoreo de las actividades del Proyecto, incluyendo la gestión de sistemas de información. La DAF llevaría a cabo las actividades administrativas, incluidas las adquisiciones y la gestión financiera. La DAF también serviría como órgano de coordinación y sería el principal punto de contacto con NAFIN y el Banco. Durante la implementación del Proyecto, el CONAFE sería responsable del monitoreo y la actualización de los Acuerdos de Coordinación existentes con los Estados participantes, la prestación de asistencia técnica a los Estados en cuestiones relacionadas con los programas de educación compensatorios y la gestión general (ver más adelante).

6. **Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D. (NAFIN):** NAFIN actuaría como agente financiero del Prestatario con respecto al préstamo. En esa capacidad, NAFIN sería responsable de la administración financiera, incluyendo la gestión de los procesos de desembolso del préstamo y la provisión de otros apoyos para la ejecución y para el monitoreo del CONAFE, con base en sus muchos años de experiencia con proyectos del Banco.

#### *Instrumentos que rigen las relaciones interinstitucionales*

7. **Contrato de Mandato:** Sería firmado entre la SHCP, NAFIN y CONAFE. El acuerdo delinearía las obligaciones de cada parte en la ejecución del Proyecto a fin de garantizar el logro de los objetivos establecidos. El acuerdo se firmó de manera previa a la Efectividad.

8. **Acuerdos de Coordinación:** Cada año, el CONAFE firmaría anexos ejecutivos a los Acuerdos de Coordinación existentes, que resumen las funciones y responsabilidades de cada actor en cada uno de los Estados. Los acuerdos constituyen, junto con sus anexos, el marco normativo para el compromiso del CONAFE y los Estados participantes en el marco del Proyecto. A través de este vehículo legal, las partes se comprometen a llevar a cabo las actividades de planificación y orientación, así como la organización, la ejecución, el monitoreo y la evaluación para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo Legal. Dado que los acuerdos no gobiernan la transferencia de los recursos del préstamo, el momento de la firma de los acuerdos no es una condición para el desembolso ni un convenio de compromiso firmado.

9. En el pasado se han firmado dos tipos de Acuerdos de Coordinación en función de los mecanismos de implementación entre el CONAFE y los Estados (a través de las secretarías de educación a nivel estatal – SEPES): i) los Estados "escenario A" en los que el CONAFE implementa directamente todas las actividades (incluyendo la intervención de DPI) a través de su Delegación Estatal, en estrecha colaboración con las SEPES; y ii) los Estados "escenario B" en los que el CONAFE delegaría la implementación de la intervención de DPI a las SEPES.<sup>20</sup> Este esquema continuará bajo el Proyecto propuesto.

---

<sup>20</sup> Es importante señalar que el flujo de fondos sigue siendo el mismo en ambos escenarios, es decir, que la gestión financiera se mantiene dentro de la delegación estatal.

10. **Responsabilidad de la implementación territorial:** Si bien las responsabilidades generales para la implementación del Proyecto residirían en la DECIS, las Delegaciones Estatales serían responsables de la planificación y ejecución de las actividades del Proyecto en los Estados participantes, de acuerdo con las directrices y normas nacionales y las regulaciones señaladas por el CONAFE en las directrices del programa y el Manual de Operaciones del Proyecto. En ellos se especifican los criterios y metodologías para seleccionar escuelas, comunidades y municipios, así como el conjunto de actividades a ser apoyadas, las normas educativas que deben cumplir y los procedimientos que se utilizarán. Las funciones de las Delegaciones Estatales en cada Estado son:

- administrar e implementar el Proyecto de acuerdo a las reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación;
- validar la información sobre la metodología de focalización empleada para el Proyecto y el cumplimiento de los criterios de selección;
- llevar a cabo las operaciones programáticas y presupuestarias;
- preparar informes financieros sobre la marcha del Proyecto cada semestre; y
- preparar informes de progreso al cierre de cada año fiscal.

**Consideraciones operacionales específicas para cada actividad:**

11. **Intervención de Desarrollo de la Primera Infancia (DPI):** Dentro de la DECIS, la Subdirección de Desarrollo de la Primera Infancia (Educación Inicial) sería responsable del diseño de materiales pedagógicos y educativos, de llevar a cabo el desarrollo de capacidades para los coordinadores de zona, los supervisores de módulo y los promotores educativos, y del monitoreo y evaluación general de la intervención. En 7 Estados, la Delegación Estatal del CONAFE actuaría como ejecutor de la intervención de DPI del CONAFE (escenario A). En los otros Estados, este papel sería transferido a las SEPES, a través de los Órganos Ejecutores Estatales (OEE) (escenario B). El órgano ejecutor tendría la responsabilidad de llegar a acuerdos con los coordinadores de enlace, los coordinadores de zona, los supervisores de módulo y los promotores educativos que cubran las condiciones relativas a su participación en la intervención de DPI (educación inicial). En ambos casos, la gestión financiera, incluida la remuneración de los diversos actores, está a cargo de la Delegación Estatal del CONAFE.

12. **Intervención de Apoyo Pedagógico Itinerante (API):** El equipo central del CONAFE sería responsable de la implementación global de la intervención, el diseño y desarrollo de los materiales pedagógicos para los tutores, y de los materiales educativos. Las Delegaciones Estatales estarían a cargo de reclutar a los APIs y las escuelas a las que van a servir, de acuerdo con los criterios de selección y los procesos establecidos en las directrices operativas. Las Delegaciones Estatales y las SEPES serían responsables de la celebración de acuerdos con los APIs recientemente nombrados, que contengan los derechos y obligaciones mutuos bajo la intervención de Apoyo Pedagógico Itinerante.

13. **Investigación e innovación:** Como se mencionó anteriormente, la responsabilidad de la implementación global del Proyecto residiría en la DECIS, con la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) actuando como responsable de los aspectos fiduciarios y de la comunicación global con NAFIN y el Banco. La DAF y la Dirección de Planeación y Evaluación (DPE)

también serían responsables de la presentación de informes de progreso sobre una base anual. Con respecto a los sistemas de monitoreo, la Unidad de Tecnología de la Información dentro de la DPE sería responsable de la elaboración de los términos de referencia para la integración de sistemas y para la implementación de las actividades de modernización, en estrecha coordinación con las unidades técnicas de cada una de las intervenciones correspondientes.

### **Procedimientos operativos**

14. Todos los procesos y procedimientos que rigen la implementación del Proyecto se describen en detalle en el Manual de Operaciones (MO) del Proyecto. Los procedimientos que rigen la relación básica entre el Gobierno y el Banco, que abarcan principalmente la gestión financiera y las adquisiciones, se exponen con más detalle en el presente Anexo y en el MO. Las normas y procedimientos que guían el ejercicio diario de las responsabilidades del personal del CONAFE también se detallan en el MO.

15. Ambiental y Social (incluyendo Salvaguardas): LA OP/BP 4.10 – Pueblos Indígenas se ha activado. Con el fin de asegurar que las poblaciones indígenas de México se beneficien por igual o aún más de las intervenciones del Proyecto, un Plan para los Pueblos Indígenas (PPI) fue desarrollado con base a las experiencias de la operación anterior y a los nuevos mecanismos de selección definidos por el CONAFE. Se llevó a cabo una consulta en las localidades seleccionadas de acuerdo a los siguientes criterios: (i) localidades bajo la CNCH; (ii) en donde se implementen todas las actividades del Proyecto; (iii) en localidades con una alta representación de algunos de los principales pueblos indígenas (*nahuas* en Puebla, variedades *maya* en Chiapas). El PPI discute: i) la focalización de las inversiones; ii) las acciones para mejorar la efectividad de las intervenciones en las zonas indígenas; y iii) el presupuesto asociado para la implementación del PPI. Para el componente de DPI, el PPI menciona la importancia de los materiales para apoyar el aprendizaje de los padres. Para los APIs, el lenguaje aparece como el tema más importante, y se recomiendan soluciones específicas para cada contexto, ya que las necesidades cambian de acuerdo a la ubicación geográfica. Se encuentran en pie los procedimientos adecuados para el monitoreo y la supervisión del PPI, mismos que se discuten en el Manual Operativo.

### *Gestión Financiera (GF)*

16. Como se señaló anteriormente, este Proyecto es muy complejo desde el punto de vista operativo, incluyendo el flujo de fondos del programa, que implica a la oficina central del CONAFE y sus Delegaciones Estales. No obstante, el riesgo de GF para este Proyecto es Moderado teniendo en cuenta las medidas de mitigación que se describen a continuación:

- Los arreglos de gestión financiera pública del país son generalmente fuertes y son aplicables al programa, ya que está integrado en el presupuesto nacional y opera bajo reglas de operación claramente definidas que establecen estrictos criterios de elegibilidad para la selección de los beneficiarios. Por otra parte, el personal administrativo del CONAFE tiene años considerables de experiencia acumulada con las políticas y procedimientos del Banco relacionados con la GF. Este Proyecto haría un uso extensivo de los sistemas nacionales existentes.

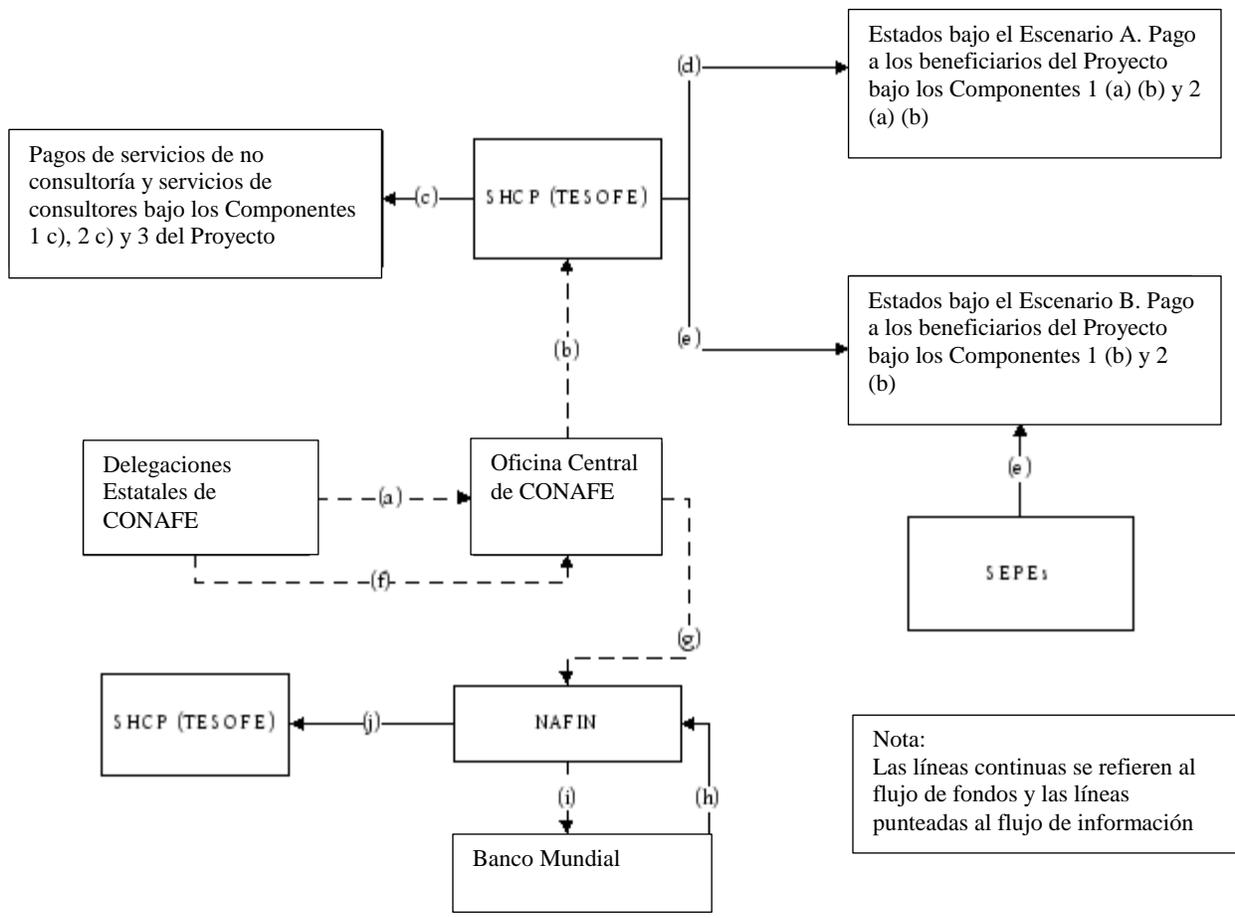
- La mayoría de los pagos del programa bajo los Componentes 1 y 2 sería realizada por las Delegaciones Estatales del CONAFE mediante transferencias bancarias electrónicas. Los registros con respecto a estos pagos son gestionados por las Delegaciones Estatales, que llevan a cabo estrictos procedimientos de conciliación para garantizar que los beneficiarios elegibles recibieron sus pagos. El CONAFE está desarrollando un nuevo sistema interno que tiene la intención de incorporar a todos los procesos operativos llevados a cabo por las Delegaciones Estatales. Aunque el Banco no está apoyando la implementación de este nuevo sistema, mira con entusiasmo su potencial de éxito ya que tiene como objetivo mejorar el control global interno dentro del CONAFE.
- Además de la auditoría externa independiente y la unidad de control interno, la entidad auditora superior realiza periódicamente auditorías del desempeño, financieras y de cumplimiento con el programa.

17. Las tareas de GF de este Proyecto serán llevadas a cabo por una unidad de GF ubicada dentro de la estructura de la Dirección de GF del CONAFE, que cuenta con el personal adecuado y tiene una experiencia satisfactoria de muchos años en la gestión de proyectos del Banco. NAFIN actuaría como agente financiero del Prestatario para el préstamo. En esa capacidad, NAFIN gestionaría los procesos de desembolso del préstamo y proporcionaría otros apoyo para la implementación y supervisión, sobre la base de sus muchos años de experiencia con proyectos del Banco.

18. **Presentación de informes financieros.** Para preparar los registros contables de este Proyecto, el CONAFE usaría el SCI (sistema de contabilidad integral), que es un software comercial con capacidad para reconocer los diferentes niveles de las cuentas y emitir informes financieros. El CONAFE prepararía informes financieros provisionales semestrales no auditados y los estados financieros anuales del Proyecto, que serían auditados por una firma de auditoría independiente seleccionada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y aceptable para el Banco de acuerdo con términos de referencia satisfactorios para el Banco.

#### 19. **Flujo de los fondos**

El siguiente cuadro presenta el proceso de flujo de los fondos del Proyecto:



20. Con base en el presupuesto aprobado anualmente por el Congreso, la Secretaría de Hacienda asignará fondos al CONAFE. Estos fondos estarán disponibles en la Tesorería de la Federación (TESOFE) y serán pagados a los beneficiarios a petición del CONAFE a través del sistema de Cuenta Única de la Tesorería (CUT)<sup>21</sup> gestionado por la TESOFE. El proceso se explica a continuación:

- a. La oficina central del CONAFE destinará el presupuesto del programa a cada Delegación Estatal de acuerdo con un calendario anual predefinido para los pagos bajo el Componente 1 a)<sup>22</sup> y b)<sup>23</sup> y el Componente 2 a)<sup>24</sup> y b)<sup>25</sup>, (subvenciones previstas en los programas de DPI y API). Las Delegaciones Estatales del CONAFE determinarán las listas de los beneficiarios del Proyecto y prepararán las instrucciones de pago (Cuentas por Liquidar Certificadas, CLC), que se presentarán a la oficina central.
- b. La oficina central del CONAFE consolidará las CLCs recibidas de las Delegaciones Estatales, y también preparará las CLC correspondientes a los pagos por servicios de no-consultoría y los servicios de consultores comprendidos bajo el Componente 1c)<sup>26</sup>, 2c)<sup>27</sup> y 3<sup>28</sup>.
- c. Después de recibir las instrucciones de pago (CLCs), la TESOFE pagará directamente a los consultores y los servicios de no-consultoría bajo los Componentes 1 c), 2 c) y 3.
- d. La TESOFE también realizará pagos a los APIs y los promotores de DPI considerando dos escenarios: Escenario A en el que las Delegaciones Estatales del CONAFE implementan todas las actividades del Proyecto, incluyendo las intervenciones de DPI y API, e incluirá los pagos bajo el Componente 1 a) y b) y el Componente 2 a) y b).
- e. Para las Delegaciones Estatales bajo el Escenario B, los pagos sólo se harán para los gastos del Componente 1 b) y el Componente 2 b). Los otros pagos serán hechos por las SEPES; sin embargo, no serán considerados como parte de este Proyecto, ya que el Gobierno no va a exigir el reembolso de los pagos efectuados por las SEPES.
- f. Después de realizar los pagos, las Delegaciones Estatales del CONAFE: (i) llevarán a cabo una conciliación financiera de la información; (ii) prepararán registros contables; y (iii) enviarán informes operativos y financieros a la Dirección Administrativa y Financiera en la oficina central, que a su vez consolidará toda la información.
- g. La Unidad de Proyectos de GF dentro de la oficina central del CONAFE revisará y conciliará la información, seleccionará los gastos elegibles, preparará la información financiera y de desembolsos requerida por el Banco y la enviará a NAFIN.

---

<sup>21</sup> La CUT es una estructura unificada de las cuentas bancarias del gobierno que le brinda una vista consolidada de los recursos en efectivo del gobierno. La CUT es administrada por la TESOFE, una unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El objetivo general de la CUT es lograr la eficiencia operativa en la administración de los fondos del Gobierno Federal a través de un sistema de gestión de caja centralizado.

<sup>22</sup> Impartición de sesiones de desarrollo de capacidades a los padres/familiares y niños mayores a lo largo de un período de nueve meses por año a través de la remuneración de los promotores de DPI, los supervisores y los coordinadores.

<sup>23</sup> Desarrollo de capacidades de los promotores de DPI, los supervisores de módulo y los coordinadores de zona, incluidos los costos de desarrollo de capacidades que se detallan en el Manual de Operaciones.

<sup>24</sup> Entrega de apoyo pedagógico a los maestros, las sesiones remediales uno-a-uno con los estudiantes de bajo rendimiento y las visitas a los padres a través de la remuneración de los APIs y sus supervisores.

<sup>25</sup> Sesiones de desarrollo de capacidades para los APIs y sus supervisores.

<sup>26</sup> Servicios de consultoría para el diseño de materiales para el desarrollo de capacidades sobre los nuevos componentes del programa.

<sup>27</sup> Prestación de asistencia técnica para el diseño de materiales para los APIs.

<sup>28</sup> Cooperación técnica, monitoreo y evaluación.

- h. NAFIN revisará y presentará los Estados de Gastos (SOEs, por sus siglas en inglés) al Banco a través del sistema de conexión del cliente.
- i. El Banco reembolsará los gastos elegibles en la cuenta del Proyecto designada por NAFIN.
- j. NAFIN reembolsará a la TESOFE.

**Tabla A3.2: Arreglos de desembolso<sup>29</sup>**

Método de desembolso	Reembolso de los gastos elegibles (financiados a través del presupuesto del Gobierno) a una cuenta del Proyecto en US\$ designada por NAFIN.
Documentación de apoyo	Un modelo de Declaración de Gastos (SOEs) a la medida <sup>30</sup> será utilizado para los pagos a los APIs y promotores de DPI (Componente 1 a) y b) y Componente 2 a) y b)). El modelo estándar de SOEs se utilizará para todos los demás gastos, incluidos los pagos realizados bajo los Componentes 1 c), 2 c) y 3. Estos SOEs incluirán documentación justificativa de los pagos a las empresas de consultoría para contratos valorados en el equivalente de US\$300,000 o más, y a los consultores individuales para contratos valorados en el equivalente de US\$50,000 o más.
Gastos retroactivos	El Proyecto financiará los gastos retroactivos elegibles hasta un monto total que no exceda \$30,000,000 para los pagos realizados antes de la fecha de la firma del Acuerdo de Préstamo, pero en o a partir del 1 de enero 2014. Estos gastos estarán sujetos a la auditoría externa regular del Proyecto.
Reconocimiento de gastos elegibles	Los gastos del Proyecto serán reconocidos después de que los pagos se hayan realizado y estén debidamente documentados.

**Tabla A3.3: Tabla de desembolsos**

Categoría	Monto del Préstamo Asignado (expresado en USD)	Porcentaje de los gastos a ser financiados (impuestos incluidos)
(1) Apoyo y desarrollo de capacidades de DPI bajo el Componente 1 (a) y 1 (b) del Proyecto	115,970,000	100%
(2) Apoyo y desarrollo de capacidades para los APIs bajo el Componente 2 (a) y (b) del Proyecto	31,410,000	100%
(3) Servicios de no-consultoría y servicios de consultores bajo los	2,245,000	100%

<sup>29</sup> Para más detalles, consúltese el Manual de Desembolsos para clientes del Banco Mundial.

<sup>30</sup> Toda la documentación de soporte de los SOEs estará disponible para su revisión por los auditores externos y el personal del Banco en todo momento durante la implementación del Proyecto, por lo menos hasta (lo que suceda al último): (i) un año después de que el Banco haya recibido los Estados Financieros auditados que abarquen el período durante el cual se realizó el último retiro de la Cuenta del Préstamo; o (ii) dos años después de la Fecha de Cierre. El Prestatario y la entidad ejecutora del Proyecto deberán permitir a los representantes del Banco examinar dichos registros.

Componentes 1 (c), 2 (c), y 3 del Proyecto		
(4) Comisión inicial	375,000	Importe a pagar de acuerdo a la Sección 2.03 de este Acuerdo, de conformidad con la Sección 2.07 (b) de las Condiciones Generales
(5) Tope a la tasa de interés o cobertura collar de la tasa de interés	0	Importe a pagar de acuerdo a la Sección 2.08 (c) de este Acuerdo
CANTIDAD TOTAL	150,000,000	

### Adquisiciones

21. Las adquisiciones para el Proyecto propuesto se llevarían a cabo de conformidad con las "Directrices: Adquisición de Bienes, Obras y Servicios de No-Consultoría bajo Préstamos del BIRF y Créditos y Donaciones de la AIF, enero de 2011" (revisada en julio 2014) y las "Directrices: Selección y Contratación de Consultores bajo Préstamos del BIRF y Créditos y Donaciones de la AIF por Prestatarios del Banco Mundial, enero de 2011" (revisada en julio 2014), y las disposiciones estipuladas en el Acuerdo de Préstamo. Los diversos elementos bajo las diferentes categorías de gastos se describen en general a continuación. Para cada contrato a ser financiado por el Préstamo, los diferentes métodos de adquisición o métodos de selección de consultores, la necesidad de precalificación, los costos estimados, los requisitos de revisión previa y los plazos son acordados entre el Prestatario y el Banco en el Plan de Adquisiciones. El Plan de Adquisiciones se actualizaría al menos cada año o según sea necesario para reflejar las necesidades reales de implementación del Proyecto y de mejoras en la capacidad institucional.

22. *Contratación de servicios de no-consultoría:* Los servicios de no-consultoría incluirían la difusión, las instalaciones educativas y el fortalecimiento de las actividades del Proyecto.

23. *Selección de consultores:* Todos los Componentes del Proyecto incluirían la contratación de servicios de consultoría, tales como los necesarios para el monitoreo, la implementación y la diseminación de los programas en las comunidades; el diseño y la producción de los materiales educativos; la planificación de la educación, el monitoreo y evaluación de la prestación de servicios de educación; el apoyo a la supervisión y la gestión escolar. Las listas cortas de consultores para servicios con un costo estimado menor al equivalente de \$1,000,000.00 por contrato pueden estar compuestas exclusivamente por consultores nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2.7 de las Directrices de Consultoría.

24. *Empresas:* Todos los contratos con las empresas serían adquiridos utilizando procedimientos de SBCC, a excepción de pequeños contratos para tareas de tipo estándar o de naturaleza rutinaria que se estime que costarán menos del equivalente a US\$300,000, mismos que serían adquiridos usando la Selección Basada en las Calificaciones del Consultor. Otros métodos aceptables serían la Selección bajo Presupuesto Fijo y la Selección por Menor Costo tal como se definan en la revisión anual del Plan de Adquisiciones.

25. *Individuos:* Los servicios de asesoría especializados serían proporcionados por consultores individuales seleccionados a través de la comparación de calificaciones de por lo

menos tres candidatos calificados. Ellos serían contratados de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 5.1 a 5.3 de las Directrices de Consultoría tal como se definan en la revisión anual del Plan de Adquisiciones

26. *Costos operativos:* Los costos operativos incluirían los gastos razonables para llevar a cabo la realización del Proyecto, tales como los costos de las actividades de supervisión y de desarrollo de capacidades. Estas actividades serán adquiridas usando los procedimientos administrativos del CONAFE, los cuales fueron revisados por el Banco y evaluados como aceptables.

27. Los procedimientos de adquisición y los documentos estándar de licitación armonizados que se utilizarán para cada método de adquisición, así como los modelos de contratos, se presentan en el Manual de Operaciones.

#### *Evaluación de la capacidad del organismo ejecutor para implementar las adquisiciones*

28. El CONAFE llevaría a cabo las actividades de adquisición. La agencia cuenta con personal con muchos años de experiencia en las operaciones del Banco. Al menos uno de estos miembros del personal se encargará de coordinar y supervisar las actividades de adquisición.

29. Durante la preparación del Proyecto, el Personal Acreditado en Adquisiciones (PAA) asignado al Proyecto llevó a cabo una evaluación de la capacidad del organismo ejecutor para implementar las acciones de adquisición para el Proyecto.

30. Los problemas y riesgos clave relativos a las adquisiciones para la implementación del Proyecto han sido identificados e incluyen el carácter descentralizado del Proyecto. Las medidas correctivas que han sido acordadas son: la formación del personal con el fin de actualizarlo en las políticas y procedimientos del Banco y la incorporación del Plan de Adquisiciones al sistema SEPA, basado en la web, con el fin de lograr la eficiencia y la transparencia en la gestión del Plan.

31. El riesgo global del Proyecto para el apartado de Adquisiciones es Moderado.

#### *Plan de Adquisiciones*

32. El Prestatario, al momento de la Evaluación Inicial, desarrolló un Plan de Adquisiciones para la implementación del Proyecto que sirve como base para los métodos de adquisición. Este plan fue acordado entre el Prestatario y el Banco el 18 de julio de 2014 y está disponible en los archivos del Proyecto. También estará disponible en la base de datos del Proyecto, en el sitio web externo del Banco y en el SEPA. El Plan de Adquisiciones se actualizará anualmente en acuerdo con el Banco o cuando sea necesario para reflejar las necesidades reales de implementación del Proyecto y las mejoras en la capacidad institucional.

#### *Frecuencia de la supervisión de adquisiciones*

33. Además de la revisión de supervisión previa que será llevada a cabo desde las oficinas del Banco, la evaluación de la capacidad del organismo ejecutor ha recomendado una misión de supervisión con visitas de campo para llevar a cabo la revisión posterior de las operaciones de adquisición.

- a) Los servicios de consultoría con un costo estimado de más de \$300,000.00 por contrato y toda la selección de fuente única de consultores (empresas) estarían sujetos a revisión previa por parte del Banco.
- b) Listas cortas compuestas exclusivamente por consultores nacionales: las listas cortas de consultores para los servicios con un costo estimado menor al equivalente de \$1,000,000.00 por contrato pueden estar compuestas exclusivamente por consultores nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2.7 de las Directrices de Consultoría.

## Anexo 4: Marco de Evaluación de Riesgo Operacional (ORAF)

### MÉXICO: Proyecto de Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa (P149858)

Riesgos de las Partes Interesadas						
<b>Riesgo de las partes interesadas</b>	Calificación	Bajo				
Descripción: Hay un riesgo bajo de que los padres no participen en las sesiones de DPI y de que los maestros se opongan a las intervenciones financiadas por el Proyecto						
	Responsable: Ambos	Etapa: Ambos	Recurrente: <input type="checkbox"/>	Fecha de Vencimiento:	Frecuencia:	Estado: En curso
Riesgos del Organismo Ejecutor (incluyendo riesgos fiduciarios)						
<b>Capacidad</b>	Calificación	Moderado				
Descripción: Existe el riesgo de que exista una capacidad técnica insuficiente debido a la alta rotación de: i) el personal gerencial del CONAFE, ii) los proveedores de servicios (por ejemplo, los promotores de DPI, los APIs y los Líderes para la Educación Comunitaria asignados a las zonas más remotas  Existe el riesgo de que algunas de las Delegaciones Estatales del CONAFE tengan capacidad insuficiente y puedan no ser capaces de garantizar una implementación homogénea de los programas de formación  Existe el riesgo de capacidad insuficiente para la Gestión Financiera y de Adquisiciones	<b>Gestión del Riesgo:</b> El riesgo de capacidad técnica insuficiente será mitigado a través de una interacción especialmente cercana con los directores que parecen tener una posición más estable y un esfuerzo por mantener interacciones regulares con todas las áreas. Los aumentos de los incentivos financieros para las diferentes categorías de proveedores de servicios, tales como los APIs, los supervisores de API s y los promotores de DPI, serán financiados en el marco del Proyecto.  La autoridad central del CONAFE llevará a cabo una supervisión más estrecha en aquellos Estados que se identifiquen como aquellos con menor capacidad institucional.  Se brindará un acompañamiento cercano con el cliente a través de la contratación de consultores y oportunidades de capacitación frecuentes para el organismo ejecutor, sobre todo con respecto a los procesos de gestión financiera y de adquisiciones del Banco.					
	Responsable: Ambos	Etapa: Ambos	Recurrente: <input type="checkbox"/>	Fecha de Vencimiento:	Frecuencia:	Estado: En curso

<b>Gobernanza</b>	Calificación	Bajo				
Descripción: Existe el riesgo de posibles desajustes entre la autoridad central del CONAFE y los coordinadores estatales del CONAFE. La capacidad de los actores en los Estado no es uniforme en todos ellos. Esto podría afectar a la ejecución de las intervenciones clave, especialmente aquellas en las que las autoridades estatales tienen mayores responsabilidades en la formación de los proveedores de servicios, tales como los promotores de DPI, los APIs y los instructores comunitarios.	<b>Gestión del Riesgo:</b> La autoridad central del CONAFE llevará a cabo una supervisión más estrecha en aquellos Estados en los que se identifique que cuentan con una menor capacidad institucional y otras condiciones iniciales que los predisponen a una mala implementación. En paralelo, el CONAFE estandarizará los sistemas de presentación de informes, trabajando a partir de ejemplos de buenas prácticas en los Estados de alto desempeño, con el fin de mejorar el monitoreo y evaluación de la implementación de las intervenciones.					
	Responsable: Cliente	Etapas: Implementación	Recurrente: <input type="checkbox"/>	Fecha de Vencimiento:	Frecuencia:	Estado: En curso
<b>Riesgos del Proyecto</b>						
<b>Diseño</b>	Calificación	Bajo				
Descripción: Existe el riesgo de que los APIs y los promotores de DPI no estén entrenados adecuadamente.	<b>Gestión del Riesgo:</b> Actualmente se está discutiendo la inclusión de incentivos no financieros. Serán financiados los incrementos en las compensaciones monetarias para cubrir los gastos incurridos para asistir a las sesiones de desarrollo de capacidades. En determinados municipios se pondrán a prueba modalidades alternativas de desarrollo de capacidades para los APIs.					
	Responsable: Cliente	Etapas: Preparación	Recurrente: <input type="checkbox"/>	Fecha de Vencimiento:	Frecuencia:	Estado: En curso
<b>Social y Ambiental</b>	Calificación	Moderado				
Descripción: Los pueblos indígenas podrían no beneficiarse al máximo de las intervenciones del Proyecto.	<b>Gestión del Riesgo:</b> Preparación de un Plan para los Pueblos Indígenas (PPI) para apoyar a) la traducción de los materiales de DPI y b) los programas en curso que tienen como objetivo mejorar las condiciones de educación para los estudiantes indígenas en escuelas de educación básica.					
	Responsable: Banco	Etapas: Preparación	Recurrente: <input type="checkbox"/>	Fecha de Vencimiento:	Frecuencia:	Estado: En curso
<b>Programa y Donantes</b>	Calificación	Bajo				
Descripción: Las intervenciones dirigidas a los APIs deben complementarse con intervenciones eficaces para	<b>Gestión del Riesgo:</b> El riesgo será mitigado con acciones coordinadas entre el CONAFE y el BID.					

los Líderes para la Educación Comunitaria. Esta es un área de acción del BID.	Responsable:	Etapa:	Recurrente: <input type="checkbox"/>	Fecha de Vencimiento:	Frecuencia:	Estado:
<b>Entrega, Monitoreo y Sostenibilidad</b>	Calificación	Moderado				
<p>Descripción: El sistema actual de monitoreo y de información del CONAFE podría no proporcionar información de manera oportuna para informar la formulación de políticas.</p> <p>Con base en evidencia preliminar, la intervención de DPI parece rentable, lo que plantea una muy baja amenaza a su sostenibilidad. El análisis de la relación costo-efectividad de la intervención de la API debe ser completado.</p>	<p><b>Gestión del Riesgo:</b> Como parte de la Misión de Evaluación Inicial, el BID, el Banco Mundial y el CONAFE celebraron conversaciones para reanudar los intentos de mejorar el sistema de monitoreo del CONAFE, que ambas instituciones habían apoyado previamente.</p>					
	Responsable: Ambos	Etapa: Implementación	Recurrente: <input type="checkbox"/>	Fecha de Vencimiento: 27-Jun-2014	Frecuencia:	Estado: Terminado
<b>Riesgo Global</b>						
<b>Calificación de Riesgo de la Implementación:</b>		<b>Moderado</b>				
Descripción: El riesgo de implementación es Moderado.						

## Anexo 5: Plan de Apoyo a la Implementación

### MÉXICO: Proyecto de Reducción de la Desigualdad en la Oportunidad Educativa

#### Estrategia y enfoque para el apoyo a la implementación

1. La estrategia de apoyo a la implementación se ha desarrollado con base a la naturaleza del Proyecto y de su perfil de riesgo. El objetivo de este Plan de Apoyo a la Implementación (PAI) es centrarse en los insumos y las acciones necesarias para facilitar una mejor gestión del riesgo, mejores resultados y un mayor desarrollo institucional, al tiempo que se garantice el cumplimiento del Acuerdo de Préstamo para cumplir con las obligaciones fiduciarias del Banco. El PAI sería revisado una vez al año y según sea necesario para asegurarse de que sigue cumpliendo con las necesidades de apoyo a la implementación del Proyecto.

#### Plan de Apoyo a la Implementación

2. El Banco realizaría al menos dos misiones de apoyo a la implementación por año para asegurarse de que las contrapartes de implementación están satisfactoriamente equipadas con personal técnico, de adquisiciones y de gestión financiera calificado, así como especialistas en salvaguardas, y que se les proporcione la formación adecuada en sus respectivos campos de especialización. El Banco mantendrá un contacto regular con el organismo ejecutor para monitorear el progreso del Proyecto, identificar los problemas para su implementación y resolverlos de una manera oportuna.

3. El Banco realizaría misiones periódicas de supervisión de Gestión Financiera (GF) y se brindaría apoyo de forma oportuna para responder a las necesidades del Proyecto. El Proyecto sería auditado anualmente por una empresa de auditoría aceptable de acuerdo a términos de referencia satisfactorios para el Banco. La supervisión de las adquisiciones se llevaría a cabo dos veces al año e incluiría revisiones anuales independientes.

4. El apoyo a la implementación contaría con la promoción de un diálogo y discusiones técnicas continuas entre el CONAFE y los posibles actores que participan en DPI en México, tales como PROSPERA. Este diálogo contribuiría a evitar la duplicación de la oferta de servicios y haría posibles sinergias potenciales entre las instituciones.

5. La Tabla A5.1 a continuación indican las principales áreas de apoyo a la implementación durante las diferentes fases del Proyecto.

**Tabla A5.1: Foco principal en términos de apoyo a la implementación**

Tiempo	Foco	Habilidades necesarias	Estimación de Recursos	Rol del Socio
Primeros doce meses	Puesta en marcha del Proyecto, ejecución del Plan de Adquisiciones, contratación de los auditores	Líder de Equipo del Proyecto	6 semanas de personal	N/A
		Especialista en Educación	6 semanas de personal	
		Especialista en Adquisiciones	3 semanas de	

		Especialista en GF	personal 3 semanas de personal	
		Especialista en Medio Ambiente	1 semana de personal	
		Especialista Social	2 semanas de personal	
12-24 meses	Apoyo a la implementación formal y visitas de campo; seguimiento para asegurar que se siguen las medidas y arreglos de las salvaguardas y que las actividades se centrarán en la aplicación del PPI	Líder de Equipo del Proyecto	4 semanas de personal	N/A
		Especialista en Educación	4 semanas de personal	
		Especialista en Adquisiciones	2 semanas de personal	
		Especialista en GF	2 semanas de personal	
		Especialista en Medio Ambiente	2 semanas de personal	
		Especialista Social	2 semanas de personal	
24-48 meses	Apoyo a la implementación formal y visitas de campo; seguimiento para asegurar que se siguen las medidas y arreglos de las salvaguardas y que las actividades se centrarán en la aplicación del PPI	Líder de Equipo del Proyecto	4 semanas de personal	N/A
		Especialista en Educación	4 semanas de personal	
		Especialista en Adquisiciones	2 semanas de personal	
		Especialista en GF	2 semanas de personal	
		Especialista en Medio Ambiente	2 semanas de personal	
		Especialista Social	2 semanas de personal	

**Tabla A5.2: Mezcla requerida de habilidades**

Habilidades necesarias	Número de semanas de personal	Número de viajes	Comentarios
Líder de Equipo del Proyecto	30	Dos misiones de supervisión por año	Liderazgo de las tareas y del equipo
Especialista en Educación	30	Dos misiones de supervisión por año	Revisión técnica de los documentos del Proyecto, monitoreo y evaluación
Especialista en Adquisiciones	16	Una misión de supervisión por año	Apoyo y supervisión de las adquisiciones
Especialista en Gestión Financiera	16	Dos misiones de supervisión por año	Apoyo y supervisión de la GF y los desembolsos
Especialista en Medio Ambiente	10	Dos misiones de supervisión por año	Apoyo, supervisión y presentación de informes sobre medio ambiente
Especialista en Salvaguardas Sociales	10	Dos misiones de supervisión por año	Apoyo supervisión y presentación de informes

			sobre el PPI
--	--	--	--------------