

PERFIL DE PROYECTO

MEXICO

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto: Programa de la Infraestructura Física Educativa (PIFE)

Número de Proyecto: ME-L1171

Equipo de Proyecto: Andrea Bergamaschi (EDU/CME), Jefe de Equipo; Ernesto Martinez (SCL/EDU); Javier Luque (EDU/CHO); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Edna Miranda (CID/CME); Gloria Coronel (FMP/CME); Victor Escala (FMP/CME); Livia Mueller (SCL/EDU); y Jimena Lazcano (Consultora)

Prestatario: Estados Unidos Mexicanos.

Organismo Ejecutor: Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

Plan Financiero: BID (Capital Ordinario): Hasta US\$ 350,000,000

Local: US\$ 0

Total: Hasta US\$ 350,000,000

Salvaguardias: Políticas activadas: OP-703

Clasificación: C

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Justificación

- 2.1 El Sistema Nacional Educativo Mexicano es de los más grandes del mundo, con más de 35 millones de alumnos en 258,401 escuelas. A pesar de estos retos, México ha logrado importantes avances en cobertura escolar en las últimas décadas y en 2013 tenía 100% de sus niños (6 a 11 años) asistiendo a la primaria y 82,4% en secundaria (12 a 14 años)¹. El sistema público atiende a 92% de los niños en primaria y 89% en secundaria, promedios más altos que los países de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE)². Los bajos resultados en los aprendizajes son el mayor reto del país en educación dado que un importante número de estudiantes obtiene resultados insatisfactorios en las pruebas nacionales e internacionales: 55% de los estudiantes de 15 años tuvieron resultados en los niveles más bajos del PISA en 2012, el cual evaluó los conocimientos de matemáticas, lectura y ciencias en 65 sistemas educativos de todo el mundo.³
- 2.2 El Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (BID, 2012) establece que escuelas adecuadas son una condición necesaria para el logro educativo. Existen numerosos estudios que encuentran una correlación positiva entre las condiciones físicas de las escuelas, los niveles de aprendizaje y las condiciones socioeconómicas de los alumnos⁴. Al estudiar las relaciones entre

¹ La cobertura de primaria para el ciclo escolar 1993-1994 era de 95% y ascendió a 95.1% en una década, ciclo escolar 2003-2004; en secundaria la cobertura escolar para el año 93 era del 69.9% y una década después, año 2003, comienzan a reflejarse los mayores avances ascendiendo a 89.4%.

² OCDE (2014), Education at a Glance, Mexico Country Note.

³ Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, OCDE. Nota: Los niveles más bajos incluyen a todos los alumnos debajo del nivel 2.

⁴ Ver, por ejemplo, la Nota Técnica IDB-TN-277 de Duarte, Gargiulo y Moreno.

estos tres factores en América Latina con base en información recolectada del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en 2008⁵ los autores encontraron que los estudiantes con mejores condiciones socioeconómicas acceden a escuelas con buenos servicios sanitarios, con espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de cómputo), de áreas de usos múltiple (gimnasio y/o auditorio) y registran mayores aprendizajes⁶.

- 2.3 Los datos del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) de 2013 identifican que 48% de las escuelas no tiene drenaje y 31% no tiene agua potable. Martínez de Castro et al (2012) en un estudio diagnóstico de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 165,540 escuelas de primaria y secundaria en 2007⁷ mencionan que en 86% las condiciones de infraestructura se clasificaban como “regulares” o “malas” y casi 20% tenían más de 31 años de construidas; 85% se ubican en localidades rurales y de ellas, 67% en áreas de alta y muy alta marginación, motivo por el cual hoy forman parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre⁸. El informe reveló que cerca de un 20% de inmuebles requerían de labores de servicios sanitarios, sistemas de distribución y almacenaje de agua, y que 31,2% no tenían energía eléctrica. El estudio Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias de México del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2007), concluye que hay casos en donde la seguridad de las comunidades escolares está en riesgo dado el estado precario de su infraestructura. El Censo Escolar 911 para el ciclo 2009-2010 evidenció que 20% de los planteles de nivel básico no cuentan con aulas de clases suficientes. En adición a las condiciones físicas y de servicios básicos, señala también que las escuelas carecen de equipamiento y mobiliario adecuado. El 53% de los planteles presentan deficiencias (desde mala calidad hasta carencia absoluta) en el mobiliario para los alumnos y docentes; mientras que 94% no cuenta con equipo de laboratorio y talleres adecuados. Poco más de la mitad (53%) no tiene acceso a conectividad de internet en sus instalaciones.
- 2.4 En 2013 el nuevo gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto priorizó mejorar las condiciones físicas de las escuelas públicas. La Constitución Política del país cambió para responsabilizar al Estado por la provisión de las condiciones básicas para el aprendizaje, dictando “el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. (art. 3º)”. En línea con dichos cambios, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 no solo ubica la educación de calidad en el centro del desarrollo del país, sino que establece, como una de sus estrategias (2), “modernizar la infraestructura y equipamientos de los

⁵ Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), UNESCO, 2008.

⁶ Duarte, J.; Gargiulo, C.; Moreno, M. (2011). Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE, Nota Técnica SCL/EDU, IDB-TN-277.

⁷ Resultados del Diagnóstico de Inmuebles Escolares de la República Mexicana, SEP, 2007.

⁸ La Cruzada Nacional contra el Hambre es un programa de la Secretaria de Desarrollo Social del gobierno de México para abatir la pobreza extrema y el hambre. <http://sinhambre.gob.mx/>

centros educativos⁹.” El Programa de la Reforma Educativa fue lanzado en el mismo año para llevar a cabo esas y otras metas, figurando entre sus principales programas aquellos de infraestructura, como el Programa Escuelas de Calidad, Programa Escuelas de Excelencia (PEE) y el Programa Escuelas Dignas (PED).

- 2.5 El PED busca atender las necesidades de mejora y rehabilitación de la infraestructura educativa desde una perspectiva integral, y en 2013-2014 se enfocó en los siguientes conceptos: (i) seguridad estructural; (ii) servicios sanitarios; (iii) mobiliario y equipo; (iv) accesibilidad; (v) áreas de servicios administrativos; (vi) infraestructura para la conectividad; y (vii) espacios de usos múltiples. El Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED), entidad autónoma adscrita a la SEP, es el organismo a cargo de llevar a cabo dichas acciones. El programa tiene cobertura en los 31 estados de la Unión y el Distrito Federal, atendiendo de manera prioritaria escuelas en los 400 municipios del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Entre las acciones de mejoría, el PED permite recuperar la estructura física básica de construcción de los planteles (pintura de paredes, mejora en el sistema de electricidad, instalación de rampas de acceso para personas con discapacidades), rehabilitación sanitarios y espacios de uso múltiple.
- 2.6 El PED¹⁰ en sus primeros dos años de ejecución alcanzó un total de 6,796 planteles intervenidos con al menos un componente del programa, logrando certificar 3,775 escuelas como “Escuelas Dignas” y el levantamiento técnico de las condiciones de la infraestructura en escuelas de educación básica¹¹. Adicionalmente, los resultados de la “Encuesta de Percepción” del PED muestran que: (i) el 86,46% de los padres de familia consideran que hubo un beneficio considerable de las acciones ejecutadas en el aprendizaje de los alumnos; (ii) el 86,91% consideran que mejoraron las condiciones del plantel; y (iii) el 97,41% califican como excelentes o buenas las acciones que se llevaron a cabo. El BID apoyó parte de ese proceso con la operación ME-L1086, la cual después de reformulada en 2013 para enfocarse en la ejecución del PED, fue cumplida en tiempo y forma, cumpliendo con los compromisos de metas establecidas, y con cierre previsto en el segundo trimestre de 2015. Sin embargo, la supervisión de la operación evidenció la oportunidad de desarrollar más profundamente en aspectos importantes de la política educativa asociados con inversión en infraestructura, tales como herramientas de planeación con la sistematización de información (diagnósticos) y la complementariedad del PED y el PEE, una vez que este último enfoca su intervención en las escuelas de mayor rezago en infraestructura del país de acuerdo al CEMABE. Dicho programa incorpora un segundo componente de gestión que podría complementar las acciones del PED particularmente en los aspectos de mantenimiento.

⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta 1: “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad”; estrategia 2.

¹⁰ Préstamo 2513/OC-ME, Contrato Modificatorio No. 2 “Programa Escuelas Dignas” firmado el 19 de noviembre de 2013, el cual ha desembolsado el 97.61% de sus recursos y finalizará de desembolsarse en marzo de 2015.

¹¹ Presentación “Avances y Satisfacción del Programa Escuelas Dignas” de la Misión de Administración #2 del Préstamo 2513/OC-ME celebrada el 25 de septiembre 2014 y Presentación “Programa Escuelas Dignas – Coordinación Operativa” de la Misión de Identificación celebrada el 18 de noviembre 2014.

- 2.7 Frente al gran rezago en infraestructura física de las escuelas, el GdM continuará priorizando acciones y programas que se enfoquen en el tema. El INIFED está explorando nuevas iniciativas, como la implementación de bebederos en los planteles educativos y las escuelas sustentables, además de la continuación del PED a nuevos planteles que todavía no se han beneficiado del programa. Por su lado, la Subsecretaria de Educación Básica tiene prevista la primera revisión técnica de los lineamientos del PEE, apoyada por el BID mediante la ATN-OC/14536-ME¹².

B. Objetivos y componentes

- 2.8 El objetivo general del PIFE es mejorar la calidad de la oferta de educación básica pública de México, con énfasis en la infraestructura física en zonas de población vulnerable. Los objetivos específicos son: (i) mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de los planteles; (ii) desarrollar acciones con la comunidad educativa para el fomento del mantenimiento; y (iii) fortalecer el actual sistema de información de la infraestructura física educativa en el país, para que se utilice como herramienta de planeación y toma de decisión. Para lograr estos objetivos, se han identificado los siguientes componentes:
- 2.9 **Componente 1. Fortalecimiento de la Infraestructura Física Educativa (\$280,000,000).** El objetivo es realizar mejoras en las condiciones de infraestructura y de equipamientos de los planteles. El componente podrá financiar las acciones de rehabilitación y mejoramiento en todos los módulos del **Programa Escuelas Dignas**: (i) seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; (ii) servicios sanitarios, (iii) mobiliario y equipo; (iv) accesibilidad; (v) áreas de servicios administrativos; (vi) conectividad; (vii) espacios de usos múltiples ; y (viii) otras acciones adicionales que fortalezcan el impacto del programa.
- 2.10 **Componente 2. Participación de la Comunidad Educativa en el mantenimiento de la escuela (\$17,500,000).** Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las inversiones realizadas en las escuelas, se llevarán a cabo acciones de mantenimiento de los planteles escolares y equipamientos adquiridos por medio del Programa Escuelas Dignas junto a la comunidad educativa local.
- 2.11 **Componente 3. Fortalecer el sistema de gestión de la Infraestructura Educativa (\$35,000,000).** El objetivo es fortalecer el actual sistema de información de la infraestructura física educativa, incorporando la información actualizada de las intervenciones en infraestructura educativa, para que sirva como herramienta de gestión, planeación y toma de decisión sobre la inversión en infraestructura educativa en el país. Mediante este componente se podrá financiar: (i) los equipos de software y hardware para la implementación de una arquitectura tecnológica que mejore el rendimiento del sistema de información, así como asistencia técnica para su desarrollo e implementación; y (ii) la capacitación de organismos estatales en el manejo y operación del sistema y elaboración de manuales.

¹² ATN/OC-14536-ME “Mejorando la Calidad Educativa en Educación Inicial y Básica”, aprobada el 24 de julio 2014 por un monto de US\$ 500.000 de los cuales US\$250.000 financian el Componente 2 mediante el cual se apoya a la formulación del Programa Escuelas de Excelencia (PEE).

- 2.12 **Componente 4. Administración, seguimiento y evaluación (\$17,500,000).** Los recursos del préstamo financiarán los gastos relacionados con la administración, seguimiento, auditoría, estudios y evaluación del Programa.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Los programas e intercambio de mejores prácticas promovidos por el BID, han acumulado conocimiento sobre las etapas para la provisión de infraestructura escolar. En particular, el Banco apoya la implementación del PED mediante el préstamo 2513/OC-ME, y a mejorar el diseño del PEE con la CT ATN/OC-14536-ME. Adicionalmente México participa en la RG-T2529¹³ que busca promover el intercambio entre países sobre el tema de infraestructura escolar.
- 3.2 Se prevé desarrollar el siguiente trabajo técnico durante la preparación de la operación: (i) resultados y lecciones aprendidas del programa ME-L1086; (ii) análisis costo-beneficio; (iii) esquema de ejecución y herramientas de planificación y gestión, técnicas, operativas y fiduciarias; y (iv) matriz de riesgos.
- 3.3 El proyecto surge como resultado del diálogo sostenido con el sector, reflejado en el párrafo 3.45 de la Estrategia de País del Banco con México¹⁴, está alineado con los objetivos del Noveno Aumento de Capital por su focalización en población vulnerable, la estrategia de Desarrollo Social (GN-224-1) y el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708), en sus dimensiones 3 y 4.

IV. FILTRO DE SALVAGUARDIAS Y FIDUCIARIO

- 4.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) la operación se clasifica como Categoría “C” ([Anexo II](#)), debido a que no se identifican impactos negativos o ambientales ya que no se prevé acciones de construcción, expansión, compra o regularización de terrenos. Se elaborará un Plan de Gestión Ambiental y Social que incluirá también acciones para garantizar los aspectos de seguridad y salud ocupacional de los involucrados en el Componente 2.
- 4.2 En base al análisis de riesgos, no se requiere de una evaluación de la capacidad institucional¹⁵, y se seguirán las políticas y procedimientos del Banco en materia financiera y de adquisiciones (GN-2349-9 y GN-2350-9).

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El [Anexo IV](#) detalla la preparación de la operación. La Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) será distribuida a la Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) el 27 de marzo y presentada al Directorio el 10 de junio de 2015 ([Anexo V](#)).

¹³ ATN/OC-14698-RG “Aprendizajes en las escuelas del siglo XXI- Segunda Fase”, aprobada el 21 de noviembre, 2014 y elegible desde el 26 de enero de 2015.

¹⁴ Paralelamente se está trabajando en la Nota Sectorial para anexarla al POD y consecuentemente avanzar en la actualización de la Estrategia de País.

¹⁵ La última evaluación fue realizada para la operación actual (aprobada hacia finales de 2013) la cual se mantiene vigente. Sin embargo, si se producen cambios organizacionales o de gestión significativos que puedan impactar negativamente el proyecto, se procederá a realizar una evaluación durante su ejecución.