

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **MÉXICO**

### **PROGRAMA INTEGRAL DE EDUCACIÓN COMUNITARIA (PIEC) FASE I**

**(ME-0238)**

### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Paulina González-Pose, RE2/SO2, Jefa de Equipo de Proyecto; Jennelle Thompson, Amelia Cabrera, (RE2/SO2); Marisil Naborre, (RE2/OD3); Beatriz Harretche, (Consultora); Astrid Bucio, Elías Danucalov, Leticia González, Fortunato Lari, (COF/CME); y Diego Buchara, (LEG/OPR).

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA .....	1
A.	El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) .....	1
B.	Programa de Educación Comunitaria .....	2
C.	Logros y desafíos .....	3
D.	Estrategia del Banco para el país .....	6
E.	Operaciones anteriores y lecciones aprendidas .....	6
F.	Evaluación externa .....	7
G.	Valor agregado del Banco .....	8
II.	EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO .....	10
A.	Objetivo .....	10
B.	Estructura y alcance del Programa .....	10
C.	Componentes .....	11
1.	Componente 1. Expansión y mejoramiento del modelo de educación comunitaria rural .....	11
2.	Componente 2. Fortalecimiento Institucional .....	15
D.	Financiamiento .....	16
E.	Fuentes y condiciones de financiamiento del Banco .....	18
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	19
A.	Prestatario y organismo ejecutor .....	19
B.	La ejecución del Programa (Fase I) .....	19
1.	Ejecución del Componente 1: Expansión y mejoramiento del modelo de educación comunitaria rural .....	20
2.	Ejecución del Componente 2: Fortalecimiento Institucional .....	22
C.	Evaluación de la Fase I .....	23
D.	Condiciones especiales previas al primer desembolso .....	24
E.	Financiamiento retroactivo y reembolso de gastos .....	24
F.	Adquisición de bienes y servicios .....	24
G.	Período de ejecución y desembolsos .....	25
H.	Informes de seguimiento y supervisión del Banco .....	26
I.	Control contable-financiero .....	26
J.	Seguimiento y vigilancia del Banco .....	26
K.	Auditoría externa del Programa .....	27
L.	Evaluación ex-post .....	27
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS .....	28
A.	Viabilidad institucional .....	28
B.	Factibilidad ambiental y social .....	28
C.	Viabilidad financiera .....	29
D.	Beneficios .....	29
E.	Riesgos .....	31

## **ANEXOS**

ANEXO I	Marco Lógico
ANEXO II	Plan de Adquisiciones

## **DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS**

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

Español:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

Inglés:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

APEC	Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEC	Centros de Educación Comunitaria
COF/CME	Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en México
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
GME	Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo
PAREB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica
PAREIB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica
PCR	Informe de término del proyecto
PIARE	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo
PIEC	Programa Integral de Educación Comunitaria
PRODEI	Programa de Educación Inicial
PTI	Proyecto Orientado a la Reducción de la Pobreza
SAC	Sistema de Administración de Calidad
SEP	Secretaría de Educación Pública
SII	Sistema Integral de Información



Banco Interamericano de Desarrollo  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## México

### Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
ME0238	Educación Comunitaria	210.0	
ME0243	Consolidación del Sistema Financiero	300.0	
ME0253	Proyecto Demostrativo en Agua Potable y Saneamiento	10.0	
ME0245	Salud y Seguro Social del Estado	275.0	
*ME0242	Transportación Ferroviaria Mexicana	75.0	
ME0256	Fortalecimiento de Estados y Municipios II	300.0	
Total - A : 6 Proyectos		1,170.0	
ME0240	Financiamiento PyMEs	300.0	
ME0237	Modernización de la Justicia Comercial	50.0	
ME0212	Agua y Saneamiento en Zonas Rurales II	300.0	
ME0255	Apoyo a la Estrategia Social CONTIGO	330.0	
Total - B : 4 Proyectos		980.0	
TOTAL 2003 : 10 Proyectos		2,150.0	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
ME0230	Fortalecimiento Institucional Plan Puebla Panamá	20.0	
ME0232	Programa Asistencia Microempresa	70.0	
ME0250	Programa Educación Media Superior	300.0	
ME0257	Tecnificación Distritos Riego	150.0	
Total - A : 4 Proyectos		540.0	
ME0249	Apoyo al Sector Salud	300.0	
Total - B : 1 Proyectos		300.0	
TOTAL - 2004 : 5 Proyectos		840.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		75.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		2,915.0	

\* Proyectos del Sector Privado



## MEXICO

### PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2002

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>16,015,001</b>	
DESEMBOLSADO	13,222,739	82.6%
POR DESEMBOLSAR	2,792,262	17.4%
CANCELADO	1,208,806	7.5%
AMORTIZADO	6,120,958	38.2%
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	15,402,988	96.2%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	558,986	3.5%
OTROS FONDOS	53,027	0.3%
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>7,101,781</b>	
CAPITAL ORDINARIO	7,055,533	99.3%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	30,449	0.4%
OTROS FONDOS	15,799	0.2%
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	4,206,971	26.3%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2,070,188	12.9%
ENERGÍA	746,267	4.7%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	804,811	5.0%
EDUCACIÓN	410,841	2.6%
SALUD Y SANEAMIENTO	1,521,997	9.5%
MEDIO AMBIENTE	98,837	0.6%
DESARROLLO URBANO	935,785	5.8%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	2,217,839	13.8%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	2,321,285	14.5%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	368,020	2.3%
PREINVERSIÓN Y OTROS	312,161	1.9%

*\*Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



# MEXICO

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO *	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<b><u>PROGRAMA REGULAR</u></b>				
Antes de 1996	1	100,000	99,477	99.48%
1996 - 1997	2	388,400	20,647	5.32%
1998 - 1999	2	710,000	420,395	59.21%
2000 - 2001	6	2,105,000	551,338	26.19%
2002	1	1,000,000	454,921	45.49%
<b><u>SECTOR PRIVADO</u></b>				
1998 - 1999	1	75,000	62,827	83.77%
2000 - 2001	2	120,500	110,476	91.68%
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>\$4,498,900</b>	<b>\$1,720,082</b>	<b>38.23%</b>

\* Cifras netas de cancelaciones . Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.

## PROGRAMA INTEGRAL DE EDUCACIÓN COMUNITARIA FASE I (PIEC)

(ME-0238)

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario:</b>	Estados Unidos Mexicanos		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)		
<b>Monto y fuente:</b>		<b>FASE I</b>	<b>FASE II</b>
	IDB: (CO)	US\$210 millones	US\$210 millones
	Local:	US\$140 millones	US\$140 millones
	Total:	US\$350 millones	US\$350 millones
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	25 años	
	Período de Gracia:	5 años	
	Desembolso:	Mínimo 3 años; máximo 5 años	
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y Vigilancia:	1% del monto del préstamo	
	Comisión de crédito:	0,75% anual sobre saldo no desembolsado	
	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos de América (Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco)	
<b>Objetivos:</b>	El objetivo general del Programa es mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de los servicios educativos ofrecidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) a la población que vive en áreas pobres aisladas y donde no existen servicios educativos del sistema de educación formal.		
<b>Descripción:</b>	La educación comunitaria de CONAFE funciona en localidades donde la Secretaría de Educación Pública (SEP) no tiene escuelas y atiende a niños y a adolescentes que viven en comunidades pequeñas, alejadas y dispersas geográficamente. El modelo de educación comunitaria se basa en la participación de jóvenes instructores (entre 15 y 24 años de edad) quienes, luego de un período intensivo de entrenamiento, se trasladan a la comunidad que se les asigna donde viven con una familia que les proporciona albergue y alimentación. Actualmente CONAFE atiende a aproximadamente 290.000 alumnos en esas localidades remotas con programas de preescolar, primaria, y posprimaria. El Programa consta de dos componentes. El Componente 1 (US\$282 millones) apoyará la expansión de la educación comunitaria y la introducción de ajustes e innovaciones en el modelo con el fin de mejorar la calidad de los servicios educativos. El Componente 2 (US\$20 millones) apoyará el fortalecimiento institucional para		



mejorar la eficiencia y capacidad administrativa de CONAFE para que sea una organización moderna, efectiva y eficiente que responda a las necesidades particulares de sus beneficiarios.

El Programa se divide en dos fases de tres años cada una. El paso de la primera a la segunda fase estará determinado por los siguientes accionadores: (i) 50% de recursos desembolsados y 70% comprometidos; (ii) evaluación de medio término finalizada; (iii) la tasa de deserción de los instructores comunitarios ha disminuido en un 20% a fines del 2004; (iv) acceso en línea a información actualizada sobre rendimiento académico por alumno y sobre gestión financiera de 31 Delegaciones Estatales; (v) 90 Centros de Educación Comunitaria (CEC), establecidos y funcionando al 2004; (vi) 51 sedes regionales de adiestramiento conectadas a Internet; (vii) en 70% de las localidades con CONAFE comunitario, los instructores realizan al menos dos clases abiertas anuales con los padres de familia; (viii) estudios finalizados sobre: evaluación del desempeño de las figuras educativas, revisión del perfil docente, y demanda potencial de educación inicial; y (ix) recomendaciones de ajustes y/o cambios al modelo educativo consensuadas. (Cuadro III.1)

La adicionalidad de la participación del Banco en el Programa en México es variada e importante: (i) los requerimientos del Banco exigen que se realicen evaluaciones externas y periódicas de los procesos y resultados educativos de la educación comunitaria, que de otra manera no se llevarían a cabo; (ii) la experiencia y conocimientos que tiene el Banco sobre programas similares en otros países informa, promueve y facilita la introducción de cambios e innovaciones para que el modelo se vaya renovando y mejoren sus resultados; (iii) el Banco ofrece múltiples oportunidades para la divulgación del modelo de educación comunitaria de CONAFE, que es un ejemplo notable y aún no bien conocido en la región; y (iv) la presencia de largo plazo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el financiamiento de este Programa contribuye a que se mantengan los compromisos presupuestarios del Gobierno para la educación de la población más pobre y marginada focalizada por el Programa.

**Estrategia del  
Banco en el país y  
sector:**

El primer pilar de la estrategia del Banco en el Documento de País para México (GN-2181) se refiere a la modernización del sector social y a la reducción de la pobreza extrema, lo que implica, entre otros, mejoramientos en educación y apoyos focalizados en grupos pobres. La operación propuesta atiende precisamente a la población más pobre y marginada con intervenciones que contribuyen a la formación de capital humano. El Programa propuesto también es consistente con los lineamientos de la Octava Reposición del Banco.

**Coordinación con  
otras Instituciones  
Oficiales de  
Desarrollo:**

Desde 1995, tanto el BID como el Banco Mundial (BM) han financiado operaciones en apoyo a los programas CONAFE y han mantenido una coordinación estrecha durante el diseño y ejecución de sus respectivas operaciones con CONAFE. La experiencia de estos años ha demostrado que el financiamiento de actividades similares dentro del mismo programa de CONAFE, con procedimientos de desembolso diferentes para cada banco, ha creado complicaciones para el ejecutor. Para evitar este problema, las nuevas operaciones de cada institución se han coordinado de tal manera que el BM financiará los programas compensatorios de CONAFE y el BID, los programas de educación comunitaria. (Ver párrafo 1.22)

**Revisión social y  
ambiental:**

Dado que la mayoría de las actividades contempladas en la nueva operación propuesta se concentrarán en el desarrollo y pilotaje de nuevas metodologías educativas, capacitación de educadores comunitarios, fortalecimiento institucional y evaluación, no se preveen impactos ambientales negativos. Sin embargo, en casos de construcción y rehabilitación de espacios educativos, se seguirán, y se asegurará el cumplimiento de, las normas de protección de medio ambiente establecidas en los “Lineamientos de Operación para la Construcción y Rehabilitación de Espacios Educativos y Técnico-Administrativos” del CONAFE, así como los requerimientos del Banco en cuanto a manejo de aguas servidas y residuos sólidos. Además, los ajustes que se introducirán al programa de capacitación de los instructores incluirán enseñanzas pertinentes de protección ambiental para su difusión en la comunidad. Aunque los manuales de construcción de CONAFE exigen el cumplimiento de indicadores ambientales que están en total sincronía con los requerimientos del Banco, las enseñanzas pertinentes de protección ambiental durante la capacitación de instructores constituyen una innovación y una contribución de este Programa en lo que se refiere a la observación y seguimiento de medidas de protección del medio ambiente.

Por su naturaleza, este Programa enfocará sus recursos en los grupos más pobres de la población. Los beneficiarios directos de la educación comunitaria son los niños y adolescentes de comunidades rurales, que son en su gran mayoría comunidades de población mestiza e indígena. En los asentamientos más pequeños y aislados, se estima que el 89% de la población tienen grado alto o muy alto de marginación. El Programa incluirá el enfoque de género en todas sus etapas y será transversal a todas las intervenciones. En las actividades con los padres, se incentivará la participación de ambos en la crianza de los niños, reforzando el rol del padre en las relaciones afectivas con los hijos. Se discutirá con los padres y madres las consecuencias negativas de hacer diferencias por género en la educación de sus hijos, y se resaltarán los efectos positivos de darles apoyo igualitario para que estudien,

participen en actividades recreativas, artísticas o de cualquier otro tipo. Además, se enfatizarán consideraciones de género en las actividades de capacitación de los instructores, en la elaboración de materiales didácticos y recursos educativos, y en las actividades de fortalecimiento institucional del CONAFE.

El modelo de CONAFE toma en cuenta la perspectiva intercultural y apoya la valorización de los saberes comunitarios. Para facilitar el aprendizaje de los niños y la aceptación por la comunidad del instructor en las comunidades indígenas, el proceso de asignación de los instructores comunitarios se rige por su conocimiento de la lengua indígena de la comunidad. Adicionalmente, CONAFE produce materiales en lenguas indígenas para complementar los suministrados por la SEP y asegura que las bibliotecas comunitarias contengan libros en lenguas indígenas. CONAFE cuenta con materiales de estudio en 16 lenguas indígenas.

**Beneficios:**

El presente Programa beneficia a dos grupos. Uno de ellos está constituido por niños en edades de 0-14 años y mayores de 15 años en rezago. El segundo grupo de beneficiarios lo constituyen las jóvenes figuras educativas. En el grupo de niños, el Programa contribuye a mejorar los niveles de escolaridad y el rendimiento escolar. En el grupo de figuras educativas, facilita la continuación de la educación a través del otorgamiento de becas a aquellos instructores que completan servicios comunitarios de 1 ó 2 años.

Al dar a estos niños la oportunidad de acceder a la educación y de adquirir un nivel educativo mejor que el que tuvieron sus padres, se están dando las bases para romper el ciclo de pobreza que se transmite de generación en generación. La creación de capital humano contribuye a aliviar los niveles de pobreza, inequidad y exclusión de la población objeto de la acción de CONAFE. Este es el principal valor agregado del Programa de Educación Comunitaria del CONAFE. Además, al mejorar el nivel educativo de la población en mayor rezago se mejora la calidad de la mano de obra y por ende la productividad del país.

**Riesgos:**

Dadas las metas de expansión de cobertura que se ha fijado CONAFE para los próximos años, un riesgo será la habilidad de CONAFE de captar y retener un número suficiente de jóvenes instructores para que sea posible esta expansión. Para aliviar este riesgo, el Programa prevé: (i) cambios en los paquetes de incentivos, con énfasis en los no monetarios; (ii) mejoras y modernización de los sistemas de capacitación de los instructores, incluyendo el manejo de tecnologías de información; y (iii) revisión del perfil del instructor, con el fin de flexibilizar los requisitos de elegibilidad.

Finalmente, la capacidad de CONAFE de cumplir con sus metas de expansión y de poder hacer inversiones en el mejoramiento de

su modelo educativo, dependerá de que se mantenga el nivel de su presupuesto. En este sentido, el compromiso presupuestario que implica la presencia del préstamo BID en el mediano y largo plazo ofrece un blindaje importante del presupuesto público destinado a la educación de los grupos más alejados y vulnerables a través de CONAFE.

**Condiciones especiales previas al primer desembolso:**

Para efectos del contrato de préstamo se establecen como condiciones especiales previas al primer desembolso, las siguientes: (i) que haya entrado en vigor el Manual de Operaciones del Programa; y (ii) que se encuentren en vigor los Lineamientos de Operación para la Construcción y Rehabilitación de Espacios Educativos y Técnico-Administrativos de CONAFE.

**Financiamiento retroactivo y reembolso de gastos**

A partir del 17 de marzo de 2002, se podrá reconocer con cargo a los recursos de la contrapartida local del Programa hasta la suma máxima de US\$14.000.000; y reembolsar, con cargo a los recursos del financiamiento, hasta la suma equivalente de US\$21.000.000, en gastos realizados por el Organismo Ejecutor en el Programa, y siempre que se hayan seguido las políticas del Banco en la materia (párrafo 3.34).

**Clasificación del sector social y de la pobreza:**

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). Este Programa también califica automáticamente como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) por ser un proyecto del sector de educación primaria (Párrafos 4.8 a 4.10). En esta primera fase el Prestatario no utilizará el 10% de financiamiento adicional.

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna

**Adquisiciones:**

La contratación de obras, la adquisición de bienes y servicios relacionados, y la contratación de los servicios de consultoría, serán llevadas a cabo de conformidad con los procedimientos y políticas del Banco en la materia. Se requerirá licitación pública internacional: (i) para obras, cuando el costo estimado de las mismas sea igual o superior al equivalente de US\$5.000.000; y (ii) para bienes y servicios relacionados, cuando el costo estimado de los mismos sea igual o superior al equivalente de US\$350.000. Se requerirá concurso público internacional, cuando el costo estimado de los servicios de consultoría sea superior al equivalente de US\$200.000. La contratación de obras, y la adquisición de bienes y servicios relacionados por montos inferiores a los señalados, se regirán, en principio, por la legislación nacional siempre que la misma sea compatible con las políticas del Banco.

En relación con la selección y contratación de los servicios de consultoría que no implican la realización de estudios complejos, se podrá utilizar el método de contratación basado en la calidad y el precio, siempre que la ponderación relacionada con el precio como criterio de evaluación no supere el 20% de la calificación total (GN-1679-3).

## I. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 La Secretaría de Educación Pública (SEP) es el ente rector de la educación escolarizada en los niveles de pre-escolar, primaria y secundaria en los que se incluyen cinco subsistemas: urbano público, urbano privado, rural público, educación indígena y cursos comunitarios. Estos últimos son llevados a cabo por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- 1.2 De acuerdo con las estadísticas del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en México hay aproximadamente 6 millones de personas que viven en localidades rurales con menos de 500 habitantes. De esta población, el 80% vive en localidades rurales con un alto o muy alto grado de marginación<sup>1</sup>. En los asentamientos pequeños y aislados, es decir, alejados de medios urbanos y de carreteras, la asociación del tamaño de la localidad y el índice de marginación es aún mayor. En ellos, el 89% de la población tiene grado alto o muy alto de marginación. Estas condiciones socioeconómicas dificultan el desarrollo de capital humano en los niños y jóvenes residentes y la superación de la pobreza.
- 1.3 Según datos del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, existen en el país aproximadamente 4 millones de niños (entre 0 y 14 años) que viven en comunidades de menos de 500 habitantes y de ellos, alrededor de 813.000 niños viven en comunidades de menos de 100 habitantes. Se estima que de este universo alrededor de 2,3 millones de niños se trasladan para asistir a algún tipo de escuela formal. El resto de los niños (1,7 millones) permanece en su comunidad sin recibir ningún tipo de escolarización.

### A. El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

- 1.4 El CONAFE es un órgano de Estado creado en 1971 para brindar servicios educativos a poblaciones marginales rurales a través de modalidades alternativas. Desde el punto de vista institucional, CONAFE, es un organismo público descentralizado, con personería jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto obtener recursos complementarios, financieros y técnicos, nacionales y extranjeros, para brindar, entre otros, servicios de educación comunitaria rural. Desde su creación, CONAFE ha jugado un papel fundamental en las comunidades pequeñas y aisladas, tanto por su énfasis en una política de equidad como por la flexibilidad que ofrece su metodología, la cual no tiene requerimientos de edad (un niño puede ingresar al programa con sobre edad) ni número de años para completar la educación primaria (un niño podría cursar la primaria completa en tres o cuatro años si lo deseara). Los servicios educativos de CONAFE se concentran en dos grandes áreas de acción: (i) *Programas Compensatorios* que atienden a niños, en comunidades de más de 500 habitantes donde ya funciona una escuela primaria y/o secundaria de la SEP. Estos programas educativos son complementarios a los de la SEP; y (ii) *Programa de Educación Comunitaria*, que funciona en localidades donde la SEP no tiene escuelas<sup>2</sup> y que atiende a niños y a adolescentes que viven

---

<sup>1</sup> La metodología para el cálculo del índice de marginación se explica en Capítulo IV, párrafo 4.9.

<sup>2</sup> La SEP no abre escuelas en comunidades donde el promedio de alumnos por aula sea inferior a 10 niños.

en comunidades pequeñas, alejadas y dispersas geográficamente. Se estima que en todo el país hay un total aproximado de 182.000 de estas comunidades, de las cuales 91.000 cuentan con sólo una o dos viviendas. Las actividades de CONAFE se extienden a 30.400 localidades con menos de 500 habitantes. Actualmente atiende a aproximadamente 290.000 alumnos en localidades remotas con programas de preescolar, primaria<sup>3</sup>, y posprimaria<sup>4</sup>.

## **B. Programa de Educación Comunitaria**

- 1.5 CONAFE ofrece servicios educativos en los niveles de preescolar, primaria y posprimaria en espacios educativos construidos por CONAFE o en espacios disponibles dentro de la comunidad a la que se atiende. El contenido de la educación comunitaria básica (preescolar y primaria) se guía por los programas oficiales de la SEP y usa el material didáctico de la SEP, pero además produce sus propios materiales, en español y lenguas indígenas, lo que le permite apoyar el proceso educativo con mayor flexibilidad y pertinencia para los alumnos. Los alumnos que completan satisfactoriamente el nivel de primaria reciben certificación oficial reconocida por la SEP. A diferencia de los niveles de preescolar y primaria, el nivel de posprimaria no se guía por los programas de la SEP, sino que es una modalidad de educación abierta en la que los alumnos (jóvenes o adultos) pueden estudiar de acuerdo a sus intereses y necesidades individuales. Esta modalidad es relativamente nueva y en la actualidad funciona satisfactoriamente en 300 localidades rurales.
- 1.6 El funcionamiento del modelo de educación comunitaria se basa en la participación de jóvenes instructores (entre 15 y 24 años de edad) quienes, luego de un período intensivo de entrenamiento, se trasladan a la comunidad que se les asigna donde viven con una familia que les proporciona albergue y alimentación. Los jóvenes instructores deben tener como mínimo una educación hasta al noveno grado. Antes de integrarse al servicio reciben una capacitación inicial intensiva y luego un seguimiento continuo a través de encuentros mensuales de capacitación donde se analizan temas pedagógicos y otros de interés para los jóvenes instructores. Esta capacitación de instructores está a cargo de capacitadores tutores y asistentes educativos---jóvenes que previamente trabajaron como instructores y se distinguieron. En el proceso de asignación de los jóvenes instructores se toma en cuenta su conocimiento de la lengua indígena de la comunidad para facilitar la comunicación con la familia y los niños que se atenderán. A diferencia de la pedagogía tradicional del sistema educativo formal, la metodología pedagógica de CONAFE promueve el papel de facilitador del instructor y ofrece una atención personalizada a cada alumno.

---

<sup>3</sup> Los cursos comunitarios del nivel de primaria se dividen por niveles (1 a 3) y no por grados (1 a 6) como es el caso en el sistema de educación formal.

<sup>4</sup> El nivel de posprimaria no es equivalente a la secundaria del sistema formal. En este nivel se enseña desde alfabetización hasta contenidos de educación primaria y secundaria, dependiendo de las necesidades individuales de los alumnos (de 15 años o más). El instructor es un facilitador y dado el número pequeño de alumnos puede dar una enseñanza personalizada.

- 1.7 Los instructores se comprometen a permanecer en la comunidad durante uno o dos años llevando a cabo las labores educativas. Una vez que completan al menos un año de servicio comunitario obtienen una beca en dinero que les permite continuar estudios de nivel medio superior o superior en las modalidades de su preferencia. Para recibir la beca deben demostrar que están matriculados en una institución educativa y que asisten a ella regularmente. El control de asistencia a la entidad educativa se realiza cada tres meses, y es responsabilidad de los jóvenes presentar a CONAFE evidencia del registro escolar. De lo contrario, el pago de la beca se suspende. Además del incentivo de la beca para estudios, durante el tiempo que viven en la comunidad los jóvenes reciben un apoyo financiero para cubrir gastos de albergue, transporte, alimentación y vestuario. De este modo, los jóvenes instructores, quienes además de la posibilidad de continuar estudios adquieren una valiosa experiencia de servicio social a la comunidad, se convierten a su vez en beneficiarios del programa. La riqueza del modelo de CONAFE reside precisamente en que tanto quien recibe como quien imparte el servicio educativo obtiene beneficios que estarían fuera de su alcance sin la participación en el programa.
- 1.8 En la educación comunitaria, la comunidad juega un papel importante en el éxito del proceso educativo. CONAFE no inicia servicios en una comunidad hasta que ésta ha expresado (a través de un convenio) su interés y compromiso con el servicio educativo. Además de brindar albergue al instructor, la comunidad participa a través de las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC) integradas por miembros de la comunidad que promueven el mejor desarrollo de ésta. Las APEC se establecen por intermedio de un convenio con CONAFE en el cual se definen los derechos y obligaciones de ambas partes en lo referente al apoyo que la comunidad prestará al instructor comunitario durante su servicio. El convenio es un documento estándar que además incluye aspectos especiales para reflejar mejor las realidades particulares de cada comunidad.
- 1.9 Dada la vital importancia de la nutrición y la buena crianza para el desarrollo de las capacidades mentales, físicas y sociales de los niños y, en consecuencia, para un mejor rendimiento escolar en el futuro, CONAFE está considerando la posibilidad de incluir la educación inicial (para niños de 0 a 3 años 11 meses) dentro de su modelo de educación comunitaria en las áreas rurales. Con este fin desarrollará como parte de este Programa, un estudio piloto cuyos resultados permitirían, si es recomendable, incluir la educación inicial en la segunda fase del Programa con un nivel de cobertura que satisfaga parte sustantiva de la demanda. Cabe destacar que CONAFE a través de su Unidad de Programas Compensatorios ya ofrece atención a los menores de cuatro años y sus madres en comunidades de más de 500 habitantes con el Programa de Educación Inicial (PRODEI).

### **C. Logros y desafíos**

- 1.10 En la última década CONAFE ha hecho avances importantes en sus esfuerzos por entregar servicios educativos de calidad a la población rural. Particularmente importante en estos diez años ha sido el incremento continuo en cobertura de servicios de primaria y preescolar, un aumento de 88% y 248% respectivamente.



En 1997-98 CONAFE inició sus servicios de posprimaria con 1.385 alumnos, y en 2001 tuvo una cobertura de 7.925 alumnos.

- 1.11 No obstante estos avances en cobertura, las cifras del Censo 2000 indican que aún hay una gran población demandante de servicio educativo en comunidades pequeñas y aisladas. Sin embargo, cabe destacar que un gran número de estas comunidades de menos de 100 habitantes consisten en una o dos viviendas, por lo que no es factible que CONAFE establezca programas *in situ*.
- 1.12 CONAFE es el actor principal en suministrar servicios educativos a la población agrícola-migrante en campamentos. La metodología flexible de CONAFE permite que los niños sigan estudiando durante períodos de cosecha cuando acompañan a sus familias en busca de trabajo. Con los recursos de este préstamo, CONAFE pretende ampliar la cobertura de servicios de educación básica a poblaciones agrícola migrantes, y establecer un seguimiento de los logros educativos de los niños a lo largo del proceso migratorio.
- 1.13 Actualmente, CONAFE cubre a aproximadamente 280.000 niños en los niveles de preescolar y primaria (no se incluyen los servicios de posprimaria). Para 2005, CONAFE se ha puesto como meta aumentar la cobertura de sus servicios a un total de 330.000 niños atendidos en los niveles de preescolar, primaria y atención al rezago, con aumentos respectivos por nivel de 21%, 5% y 45%.
- 1.14 Las necesidades de infraestructura escolar son limitadas en el modelo de CONAFE pues los centros por lo general hacen uso de infraestructuras ya existentes en la comunidad. La construcción o rehabilitación de espacios educativos escolares se contrata y realiza a nivel de localidad. Varias entidades locales pueden hacerse cargo de estas tareas. Por lo general son APEC las que se hacen cargo de las rehabilitaciones. Cuando se trata de construcciones más grandes, las presidencias de los gobiernos municipales se hacen cargo de la ejecución de obras.
- 1.15 Además de los desafíos de cobertura para atender al amplio universo de una población meta altamente dispersa, CONAFE enfrenta el constante desafío de mantener y mejorar la calidad de sus servicios educativos dentro de un contexto de rotación anual de las figuras educativas, lo que demanda un proceso permanente de capacitación docente. En promedio, CONAFE necesita captar y capacitar a alrededor de 30.000 jóvenes instructores cada año. Aproximadamente un 60% de los instructores son mujeres.
- 1.16 Un logro importante ha sido la creación y equipamiento de aproximadamente 250 centros de adiestramiento ubicados en cabeceras municipales que sirven para capacitar a las figuras educativas de manera continua con el fin de mejorar su desempeño docente. Estos centros de adiestramiento se usan para capacitar a las figuras de la cadena educativa, incluido el personal de las Delegaciones Estatales de CONAFE. Dotar a estos centros de adiestramiento con interconectividad es una tarea pendiente que será incluida en la propuesta operación y que facilitará considerablemente el intercambio de información en términos académicos y

administrativos a través de teleconferencias, archivos compartidos y otras formas de comunicación vía satélite.

- 1.17 Dado que los programas comunitarios de CONAFE operan sólo en comunidades rurales donde no llegan los programas formales o la telesecundaria de la SEP, CONAFE es la única opción educativa para su población meta. Es por esta razón que la calidad de la educación impartida

**Cuadro I.1**  
**Evaluación del desempeño escolar 2002**  
(%)

Subsistema	Español		Matemáticas	
	3º grado	6º grado	3º grado	6º grado
Urbano Privada	59,77	62,48	48,67	58,23
Urbano Pública	51,04	56,96	43,24	54,79
Rural Pública	47,11	53,99	41,40	53,10
Cursos Comunitarios	46,61	50,65	42,69	51,55
Educación Indígena	41,30	50,45	37,43	50,90

por CONAFE adquiere una importancia central. El rendimiento académico de los alumnos se mide a través de las evaluaciones que realiza y registra el instructor, así como también por los resultados promedios que obtienen los alumnos que participan en las pruebas estandarizadas de la SEP. Tomando en consideración la situación de desventaja de su población meta, y el hecho de que los instructores comunitarios son jóvenes sin una preparación pedagógica profesional, los resultados de los cursos comunitarios en las pruebas estandarizadas de la SEP<sup>5</sup> muestran un resultado similar al promedio que registran estudiantes del sistema formal, especialmente en escuelas rurales públicas (Cuadro I.1). Cabe destacar además que los alumnos de CONAFE no reciben el apoyo adicional que tienen los niños que asisten a escuelas rurales públicas a través de los programas compensatorios, lo que pone a los niños atendidos por CONAFE en una desventaja aún mayor.

- 1.18 Para poder aumentar la cobertura y mejorar los insumos y procesos en sus servicios educativos, CONAFE deberá evaluar y modernizar su estructura administrativa y sus sistemas de recolección de información. Actualmente, la entrada de datos básicos generados en las localidades tiene lugar en el nivel central, lo cual resulta en demoras y no facilita la verificación ni la actualización de esos datos. El sistema de capacitación del personal es débil y no responde a las necesidades emergentes ni está vinculado a una estrategia institucional. Con la llegada de un nuevo Director General en diciembre de 2001 y la elaboración de un diagnóstico institucional, el fortalecimiento institucional de CONAFE se hará en etapas y dentro del marco de una planificación de mediano y largo plazo que le permita cumplir con las metas que la institución se fije. Este plan estratégico para la institución, llamado el Plan Maestro, definirá las prioridades para los próximos 10 años y las actividades institucionales necesarias para el cumplimiento de las metas. A fines de diciembre de 2002, la Junta Directiva de CONAFE aprobó las metas de mediano plazo (2002-

<sup>5</sup> La SEP, a través de la Dirección General de Evaluación, realiza cada año una Evaluación de la Educación Primaria, con muestras representativas de alumnos de toda la República Mexicana de los 5 subsistemas educativos: urbano público, urbano privado, rural público, cursos comunitarios de CONAFE, y educación indígena.

2006) presentadas en el Plan. El Programa propuesto contribuirá a la operacionalización de esas metas.

#### **D. Estrategia del Banco para el país**

- 1.19 El primer pilar de la estrategia del Banco en el Documento de País para México (GN-2181) se refiere a la modernización del sector social y a la reducción de la pobreza extrema, lo que implica, entre otros, mejoramientos en educación y apoyos focalizados en grupos pobres. La operación propuesta atiende precisamente a la población más pobre y marginada con intervenciones que contribuyen a la formación de capital humano. El Programa propuesto también es consistente con los lineamientos de la Octava Reposición del Banco.

#### **E. Operaciones anteriores y lecciones aprendidas**

- 1.20 A comienzos de 2002 el Banco aprobó el *Programa Multifase de Consolidación y Expansión de Oportunidades*<sup>6</sup> (1388/OC-ME). Esta operación está orientada a sostener las acciones del Gobierno para facilitar la acumulación de capital humano de las poblaciones pobres. La operación que aquí se propone es complementaria a OPORTUNIDADES. Los beneficios de OPORTUNIDADES se entregan a niños y jóvenes que asisten a escuelas formales de la SEP, en tanto que este Programa opera precisamente en localidades donde no llega la SEP.
- 1.21 En el área de educación a población rural, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió El *Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo -PIARE* (846/OC-ME). Este Programa, a cargo de CONAFE, se comenzó a ejecutar a fines de 1995 y concluyó en 2002 con un 98,5% de los recursos desembolsados. El plazo del último desembolso venció el 28 de julio de 2002. El Préstamo (US\$393 millones) constó de cuatro componentes principales, uno de los cuales se enfocó en la educación comunitaria y apoyó acciones en 23 estados relacionadas con educación preescolar, primaria y alfabetización de adultos. Todas las metas del PIARE se cumplieron y muchas fueron superadas. El Informe de Término del Proyecto (PCR) reveló que el PIARE ha contribuido de manera significativa al abatimiento del rezago educativo en las escuelas atendidas por el mismo. Si bien los indicadores de todas las escuelas primarias del país mejoraron entre los años 1995 y 2000, las escuelas del programa compensatorio han superado el promedio nacional, sobre todo en lo que se refiere a la eficiencia terminal, a la deserción escolar y a la tasa de reprobación. Adicionalmente, el PCR señala que con el PIARE se rehabilitaron las escuelas multigrado, destacando el potencial pedagógico que representa trabajar integralmente con niños y niñas de diferentes edades y conocimiento. Finalmente, el informe reconoce que el PIARE logró fomentar la cooperación comunitaria, el compromiso de los padres con la educación de los hijos, así como una colaboración interinstitucional fructífera del CONAFE con los gobiernos estatales y municipales.

---

<sup>6</sup> A comienzos de 2002 el Gobierno dio el nombre de OPORTUNIDADES al antiguo Programa PROGRESA.

- 1.22 Por su parte, el Banco Mundial (BM) ha apoyado la educación compensatoria a grupos vulnerables en México a través de sus programas PARE (Programa para Abatir el Rezago Educativo), PAREB (Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica) y PAREIB (Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica), en los que CONAFE ha sido el principal ejecutor. La experiencia del BM con estos programas ha sido positiva, como lo indica el informe de misión de supervisión (febrero 2001) del PAREIB, en el que se señala que *“la ejecución del proyecto continúa siendo satisfactoria y se han superado las metas físicas en el sub-componente de infraestructura y equipo ..... la mayoría de los triggers para la segunda fase del proyecto ha sido lograda”*. La primera fase del PAREIB concluyó en diciembre 2001. Recientemente el BM aprobó la segunda fase de este programa educativo multifase que se concentra en la educación primaria formal en todo el país (US\$300 millones, Fase II). Desde 1995, tanto el BID como el BM han financiado los programas de CONAFE y han mantenido una coordinación estrecha durante el diseño y ejecución de sus respectivas operaciones con CONAFE. La experiencia de estos años ha demostrado que el financiamiento de actividades similares dentro del mismo programa de CONAFE, con procedimientos de desembolso diferentes para cada banco, ha creado complicaciones para el ejecutor. Para evitar este problema, las nuevas operaciones de cada institución se han coordinado de tal manera que el BM financiará los programas compensatorios de CONAFE y el BID, los programas de educación comunitaria.

#### **F. Evaluación externa**

- 1.23 La evaluación final del programa PIARE la realizó un grupo consultor de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Se utilizó una metodología cualitativa basada principalmente en entrevistas semi-estructuradas y grupos de enfoque. También se analizaron datos cuantitativos de deserción, permanencia y aprovechamiento escolar.
- 1.24 En lo que se refiere al componente de educación comunitaria, la evaluación hace, entre otras, las siguientes recomendaciones:
- a. En el proceso de focalización de los servicios, incluir, además del criterio de número de habitantes por localidad, información sobre el total de población en edad escolar—preescolar y primaria—en la comunidad y el ‘riesgo educativo’<sup>7</sup> de la población. “Esto afinaría mucho más la focalización y permitiría determinar el número de personal de apoyo [figuras educativas y en las delegaciones] de manera proporcional a la población que va a ser atendida”.
  - b. Definir más claramente el papel de las Delegaciones Estatales en lo que se refiere al proceso de focalización de la población que se va a beneficiar. Esto implica un fortalecimiento de las Delegaciones para reducir las disparidades de carácter institucional entre ellas y con CONAFE central.

---

<sup>7</sup> Término asociado a un mayor nivel de rezago y vulnerabilidad educativa.

- c. Diseñar metodologías y actividades que permitan incorporar más a los padres de familia en el proceso educativo. La familia juega un papel crucial como freno o impulsor del impacto positivo que pueden tener los programas de educación comunitaria. Esto es especialmente cierto en las zonas de alta marginación donde el nivel de escolaridad de la población es muy bajo.
- 1.25 El Programa que aquí se propone, toma en cuenta los hallazgos de la evaluación: asegurará la continuidad de la educación comunitaria a la vez que introducirá los ajustes metodológicos, de gestión administrativa y de fortalecimiento institucional que sean necesarios para responder a los desafíos que se han identificado y para mejorar la eficiencia del programa y su ejecución.
- 1.26 Para mejorar el proceso de focalización y la gestión administrativa a nivel local, el Programa apoya el fortalecimiento de las Delegaciones Estatales a través de capacitación del personal, de la introducción de tecnología informática y del desarrollo de un sistema integral de información contable y financiera. El Programa también requiere el levantamiento de indicadores demográficos y educativos de las comunidades donde opera la educación comunitaria.
- 1.27 Para mejorar la captación y retención de los jóvenes instructores se promoverán actividades de difusión y contactos con las autoridades locales para dar mayor visibilidad y reconocimiento a la figura del instructor; se incluirá en los encuentros mensuales de capacitación tiempo para actividades de interacción social entre los jóvenes; y se revisará el perfil del instructor para determinar si sería conveniente flexibilizar los requisitos de elegibilidad.
- 1.28 El Programa financiará consultorías y apoyo técnico para analizar el proceso actual de capacitación de las figuras educativas y para desarrollar un programa integral de capacitación en el que se incluya el manejo de tecnologías de comunicación, como el uso de Internet por ejemplo. Las mejoras se aplicarán en toda la cadena de capacitación comprendida por instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, y asesores locales y regionales. También se incluirá el desarrollo de una metodología de evaluación del desempeño del docente.
- 1.29 Como complemento a la mejor capacitación para el instructor y para ayudar a mejorar el rendimiento académico de los alumnos, se reforzarán las bibliotecas comunitarias, se revisarán los materiales didácticos, y se fomentará un mayor contacto con los padres de familia a través de reuniones periódicas convocadas por los capacitadores tutores.

#### **G. Valor agregado del Banco**

- 1.30 La adicionalidad de la participación del Banco en el Programa Integral de Educación Comunitaria en México es variada e importante. Por ejemplo, (i) los requerimientos del Banco exigen que se realicen evaluaciones externas y periódicas de los procesos y resultados educativos de la educación comunitaria, que de otra manera no se llevarían a cabo; (ii) la experiencia y conocimientos que tiene el Banco sobre programas similares en otros países informa, promueve y

facilita la introducción de cambios e innovaciones para que el modelo se vaya renovando y mejoren sus resultados; (iii) el Banco ofrece múltiples oportunidades para la divulgación del modelo de educación comunitaria de CONAFE, que es un ejemplo notable y aún no bien conocido en la región; y (iv) la presencia de largo plazo del BID en el financiamiento de este programa contribuye a que se mantengan los compromisos presupuestarios del Gobierno para la educación de la población más pobre y marginada focalizada por el Programa.

## **II. EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO**

### **A. Objetivo**

- 2.1 El objetivo general del Programa es mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de los servicios educativos ofrecidos por CONAFE a la población que vive en áreas pobres aisladas y donde no existen servicios educativos del sistema de educación formal.

### **B. Estructura y alcance del Programa**

- 2.2 Dado que las metas y logros de CONAFE son de largo plazo, y que se anticipa la necesidad de hacer ajustes metodológicos en la entrega de servicios y ajustes de carácter institucional, la operación utiliza la modalidad de préstamo multifase. La modalidad multifase, por su flexibilidad, es el instrumento apropiado para esta operación, puesto que se necesita un apoyo continuado del Banco, tanto financiero como de mejoramiento técnico. El objetivo general de esta modalidad es precisamente prestar un apoyo sistémico y de largo plazo a un programa de inversión que por su naturaleza compleja debe completarse en plazos que van más allá de un ciclo de proyecto tradicional de 4 ó 5 años.
- 2.3 El Programa se divide en dos fases de tres años cada una. La primera fase concentrará la inversión en la educación comunitaria rural y en la introducción de ajustes al modelo educativo, y en la operacionalización del plan estratégico institucional que establece la visión de CONAFE y sienta las bases para la transformación de la institución. La segunda fase apoyará las acciones priorizadas en el plan estratégico y la consolidación de los cambios introducidos en la gestión administrativa de la institución. El cumplimiento de indicadores claves de desempeño (Cuadro II.I a continuación) determinará la dirección, dimensionamiento y avance hacia las próximas inversiones. La segunda fase se iniciará en 2006 y podrá incluir la institucionalización de los nuevos diseños educativos que se evaluarán y pilotearán durante la primera fase.

**Cuadro II.1**  
**Indicadores claves de desempeño**

<b>Indicadores claves de desempeño</b>	<b>Línea de Base</b>	<b>Metas 2005</b>
Rendimiento académico de los alumnos de primaria comunitaria en pruebas SEP mejorado	Resultados en 2001	+7%
Tasa de deserción de instructores	25%	18%
Tasa de cobertura:		
Preescolar	129.871 alumnos	+21%
Primaria	153.676 alumnos	+5%
Atención al rezago	7.925 alumnos	+45%
Número de Delegaciones Estatales conectadas a sistema integral de información contable y financiera en red	0	31
<b>Componente 1:</b>		
Centros de Educación Comunitaria (CEC) establecidos y funcionando	30	140
Número de clases abiertas anuales del instructor con los padres de familia	0 a 1	2
Estudios y recomendaciones finalizados* sobre: evaluación del desempeño de las figuras educativas; revisión del perfil docente; aplicación de tecnología informática; proyección de demanda potencial para educación inicial; levantamiento de indicadores demográficos y educativos de las comunidades	N/A	100%
<b>Componente 2:</b>		
Componentes principales (contabilidad, presupuesto, recursos humanos) del sistema integral de información interconectados	N/A	100%
Sedes regionales de capacitación conectadas a <i>internet</i>	0	51
Funcionarios de CONAFE capacitados en planeación estratégica, tecnología informática, trabajo en equipo	N/A	80%

\* Al menos 6 meses antes de finalizada la Fase I.

## **C. Componentes**

### **1. Componente 1. Expansión y mejoramiento del modelo de educación comunitaria rural (Financiamiento BID: US\$165,8 millones)**

- 2.4 El objetivo de este componente es apoyar la expansión de la educación comunitaria y la introducción de ajustes e innovaciones en el modelo con el fin de mejorar la calidad de los servicios educativos.
- 2.5 El Programa propone aumentar la cobertura en la provisión de servicios de educación preescolar y primaria a la población de edad escolar de 3-14 años, así como servicios de educación a la población mayor de 15 años en rezago. Con base en las cifras correspondientes al año académico 2001-2002, las tasas de cobertura se aumentarán al 2005 en: 21% en el nivel de preescolar; en 5% en nivel de primaria; y en 45% en atención al rezago.



- 2.6 El cumplimiento de las metas de aumento de cobertura se logrará: (i) a través de la expansión de los servicios de CONAFE a comunidades elegibles que aún están sin atención, y (ii) a través de la adición de los niveles de preescolar y primaria en 140 centros que actualmente ofrecen servicios de posprimaria. Esta última modalidad de servicio constituirá los Centros de Educación Comunitaria (CEC).

**Cuadro II.2**  
**Metas de cobertura por nivel educativo**

Nivel	Línea de Base 2001-2002 (Número)	Metas 2005	
		Número	Incremento
Preescolar	129.900	157.174	<b>21%</b>
Primaria	153.700	161.385	<b>5%</b>
Atención al rezago	8.000	11.600	<b>45%</b>
<b>Total</b>	<b>291.600</b>	<b>330.164</b>	<b>13,22%</b>

- 2.7 La integración gradual de sus servicios en los CEC responde a una nueva estrategia de CONAFE para expandir servicios y mejorar calidad. Estos centros de educación ofrecerán un espacio educativo a todos los miembros de la comunidad donde se podrán atender sus diferentes necesidades. El objetivo de la integración de los servicios es hacer más eficiente el aprovechamiento de los recursos de CONAFE y de la comunidad. El proceso de conversión será gradual y comenzará en 11 Estados (Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas). Durante la primera fase del Programa se espera aumentar de 30 centros en 2002 a 140 centros en 2005.
- 2.8 Las acciones que se realizarán para mejorar la calidad no requieren gastos significativos, sin embargo, se establecerán metas específicas de cumplimiento de estos logros que condicionarán el paso a la segunda fase, y cuyo progreso y resultados se verificarán a través de la evaluación de medio término de la Fase I. El éxito de estas acciones servirá para enriquecer el modelo regular de CONAFE.
- 2.9 Para esta expansión de cobertura y mejoramiento de calidad, el componente recibirá el siguiente financiamiento del Banco:
- Construcción de espacios educativos y rehabilitación de la infraestructura existente.* El Programa financiará la construcción de 930 espacios educativos, 645 servicios sanitarios, 687 letrinas, y 54 espacios para bibliotecas; y la rehabilitación de 2091 espacios educativos, 306 servicios sanitarios, 114 letrinas y 15 espacios para bibliotecas. El financiamiento del BID en infraestructura bajo este componente se estima en US\$13,5 millones.
  - Mobiliario Escolar y Equipo.* El Programa financiará el equipamiento de los 930 espacios educativos, lo que incluye principalmente pupitres, mesas, sillas, pizarrones, equipo de computación en los CEC, y paneles solares cuando sea necesario para el desempeño adecuado de la tecnología educativa. El Programa equipará a 270 centros de primaria con paneles solares. Estos 270 centros serán elegidos de acuerdo con los siguientes criterios acordados con el Banco: (i) que no tengan acceso a energía eléctrica, y (ii) que en los últimos tres años hayan funcionado regularmente con un número estable o creciente de alumnos. El financiamiento en mobiliario y equipo con recursos BID se estima en US\$20,8 millones.

- c. *Material Didáctico y Bibliotecas.* Cada año CONAFE, a través de las Delegaciones Estatales, distribuye a los centros educativos los materiales didácticos y útiles escolares que correspondan a las necesidades de cada comunidad. Además de los materiales didácticos, el Programa financiará materiales para bibliotecas comunitarias para los niveles de preescolar y primaria. Las bibliotecas incluyen libros de texto en lenguas indígenas. CONAFE cuenta con materiales en 16 lenguas mayoritarias. (Total estimado financiamiento BID: US\$17,3 millones)
- d. *Subsidios y Transferencias.* El Programa contribuirá a financiar la entrega de apoyos económicos y de becas de educación a las figuras educativas. Esta inversión en el desarrollo de capital humano constituye el elemento esencial del modelo CONAFE y se materializa a través de:
  - i. *Apoyos en servicio.* Durante la prestación de servicios, las figuras educativas (instructores comunitarios, capacitadores tutores y asistentes educativos) reciben un apoyo económico mensual por concepto de alimentación, hospedaje y transporte. Estos montos varían de acuerdo al nivel: un instructor comunitario recibe aproximadamente US\$109 – \$121 por mes; un capacitador tutor entre US\$133 – \$145 por mes; y un asistente educativo US\$193 por mes. Los montos están establecidos en el Manual de Operaciones del Programa. (Total estimado financiamiento BID: US\$23,0 millones)
  - ii. *Apoyos en Capacitación y apoyos paralelos.* Adicionalmente, las figuras educativas reciben apoyos paralelos para cubrir costos relacionados con la asistencia a eventos de capacitación, visitas a la comunidad y reuniones preparatorias y evaluatorias que se realizan continuamente durante el año escolar. En el caso de los instructores comunitarios, éstos participan en un programa de tutoría permanente que consiste en 3 días de capacitación por mes durante los nueve meses que se encuentran en las comunidades. Los instructores reciben aproximadamente US\$25 por cada evento de tutoría. Los montos están establecidos en el Manual de Operaciones del Programa. (Total estimado financiamiento BID: US\$36 millones)
  - iii. *Desarrollo Integral de las Figuras Educativas.* Después de cumplir su servicio, cada figura educativa tiene derecho a recibir una beca para ayudarlo con la continuación de sus estudios. Aquellos que han cumplido un año de servicio y que se matriculan y asisten a una institución de educación media superior o universitaria reciben una beca por 30 meses; aquellos que han cumplido 2 años o más reciben una beca por 60 meses. Para obtener y mantener la beca deben certificar cada tres meses que están matriculados en una institución educativa y que asisten regularmente. Los montos de las becas son los siguientes: ex instructor comunitario US\$91/mes y ex capacitador tutor o asistente educativo US\$111/mes. Los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, así como los montos y plazos para el otorgamiento de las becas están establecidos en el Manual de

Operaciones del Programa. (Total estimado financiamiento BID: US\$54 millones)

- 2.10 **Educación Inicial.** Con el fin de complementar los esfuerzos educativos del programa regular de CONAFE, el Programa también propone introducir una modalidad de educación inicial que constituya el primer eslabón de la educación comunitaria integral. Para este efecto, la primera fase del Programa desarrollará y ensayará un modelo de educación inicial comunitaria que tendrá los siguientes objetivos: (i) mejorar el desarrollo integral de los niños tomando en cuenta aspectos físicos, cognitivos, afectivos y sociales, y (ii) promover la participación de la familia y la comunidad en la crianza de los niños. La población meta serán los niños menores de cuatro años y sus padres. Las actividades se focalizarán en comunidades rurales pequeñas, lejanas y dispersas. Los Estados de Oaxaca, Sinaloa, y Tlaxcala fueron seleccionados para participar en el piloto de acuerdo con los siguientes criterios: (i) representatividad de las varias zonas del país; (ii) representatividad de tamaño de las delegaciones de CONAFE; y (iii) representatividad de la población indígena, migrante y mestiza. (Estos criterios están establecidos en el Manual de Operaciones del Programa) La modalidad de atención recuperará experiencias educativas de educación inicial en México y en otros países, y promoverá la educación inicial en su forma no escolarizada y se dirigirá a los padres de familias en microlocalidades de población estable. Cabe mencionar que se incorporarán adaptaciones a la modalidad consistente con los tipos de población a atender. El modelo partirá del enfoque de CONAFE, con énfasis en la participación de la comunidad, la perspectiva intercultural y de género, la pertinencia y equidad educativa, la recuperación y valoración de los saberes comunitarios.
- 2.11 Dentro de los tres estados se seleccionarán 30 comunidades (10 por estado) tomando en consideración los siguientes criterios: (i) existencia de servicios educativos de CONAFE a nivel de preescolar y primaria por lo menos; (ii) al menos 10 niños menores de 4 años; (iii) interés y aceptación de los habitantes; y (iv) inexistencia de programas de atención de este nivel educativo. (Estos criterios de selección están establecidos en el Manual de Operaciones del Programa)
- 2.12 Se estima que después de seis meses de ejecución, se incorporarán al ensayo los Estados de Chihuahua, Puebla, Veracruz, Coahuila, San Luis Potosí y Chiapas. Se llevará a cabo una evaluación del ensayo a fines de la Fase I del Programa para examinar el grado de cumplimiento de metas acordadas con el Banco.
- 2.13 El Préstamo financiará consultorías y asistencia técnica para: (i) el diseño de la modalidad de educación inicial, incluidos los sistemas de monitoreo y evaluación para dar seguimiento a la parte operativa y técnica del subcomponente; (ii) el diseño, producción y distribución de materiales didácticos para las figuras educativas y padres de familia; (iii) la capacitación del equipo técnico y de figuras educativas; (iv) las actividades de promoción y difusión; y (v) la evaluación de las experiencias y un estudio para identificar la demanda potencial de los servicios de educación inicial en las zonas atendidas por CONAFE (los resultados de este

estudio servirán de base para la eventual expansión en la segunda fase). El costo del piloto de educación inicial se estima en US\$750.000.

**2. Componente 2. Fortalecimiento Institucional** (Financiamiento BID: US\$16,6 millones)

- 2.14 El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia y capacidad administrativa de CONAFE para que sea una organización moderna, efectiva y eficiente que responda a las necesidades de sus beneficiarios.
- 2.15 Descripción general de las actividades a financiar:
- a. **Diagnósticos y/o estudios de factibilidad.** Para poder determinar si a CONAFE le es pertinente expandir servicios a áreas/modalidades nuevas se realizarán análisis completos de posibles nuevas alternativas. El propósito es maximizar las ventajas comparativas de CONAFE. Por ejemplo, hay dos áreas donde CONAFE debe hacer un mayor análisis antes de expandir actividades: (i) agregar oferta educativa en el nivel de educación secundaria, y (ii) determinar la viabilidad de la intervención educativa en áreas urbano-marginales. Con el fin de extraer lecciones aprendidas y orientar actividades potenciales en áreas urbano-marginales, se realizará una evaluación de la experiencia que ha tenido CONAFE en áreas urbano-marginales. Simultáneamente, se hará un estudio de factibilidad que se focalizará en los estados del país donde la población urbano-marginal esté aumentando en forma acelerada y donde la deserción de niños del sistema de educación formal sea alta. Los resultados darán las bases para que CONAFE defina su rol en estas áreas y determine si es pertinente y viable el desarrollo de estrategias educativas en estas nuevas áreas para el futuro.
  - b. **Desarrollo de recursos humanos.** El personal CONAFE en Ciudad de México y en las Delegaciones Estatales recibirá capacitación en lo referente a planificación estratégica, análisis demográfico, administración financiera y gerencial, trabajo en equipo, evaluación, manejo de sistemas y tecnologías educativas. Para fomentar una cultura de aprendizaje permanente e intercambio de conocimientos entre el personal de CONAFE, se planificarán una serie de actividades, entre las que se contemplan, seminarios internos y/o con otras instituciones para discutir y reflexionar sobre temas de interés común. También se promoverá la participación en foros nacionales e internacionales y se contempla una gira de estudios a países que tengan modelos exitosos de educación comunitaria. Finalmente, el Programa apoyará la creación de un sistema permanente de capacitación y actualización del personal, de acuerdo con las necesidades identificadas en el proceso anual de evaluaciones.
  - c. **Establecimiento de un Sistema de Administración de Calidad (SAC).** El SAC se basa en el modelo de calidad--llamado *Intragob*--del Poder Ejecutivo Federal de México. El propósito de SAC es sistematizar, controlar, mejorar e innovar los procesos sustantivos y de apoyo de la gestión de CONAFE con

base en normas internacionales, específicamente ISO 9000. Como punto de partida, CONAFE pretende avanzar en la certificación de por lo menos dos procesos y dos unidades administrativas. Los dos procesos que se están considerando son los de adquisiciones y de control escolar. La selección de las dos unidades se hará en el primer año del Programa. Para apoyar el desarrollo e implantación del SAC, CONAFE ha creado un equipo técnico y un comité de calidad. Se realizarán talleres con las delegaciones y con las oficinas centrales para sensibilizar al personal sobre el SAC y subsecuentemente apoyarán a aquellas unidades administrativas que soliciten apoyo técnico.

- d. **Sistema Integral de Información (SII).** A través de una consultoría externa CONAFE está llevando a cabo un diagnóstico de su sistema informático. Basado en los resultados del diagnóstico, el Programa apoyará el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación que permita a la institución tener un registro actualizado de instructores y alumnos y del desempeño académico. Se continuará con el proceso de conexión de las delegaciones vía *internet*—dentro de la Red Nacional Institucional—para que todas tengan acceso al sistema integral en línea. En la primera fase del Programa se conectará a 31 Delegaciones Estatales. También se ampliará y mejorará el sistema de información interno de la institución en lo referente a aspectos presupuestales, contables y de recursos humanos. Incluye compras de equipo de cómputo, software, y capacitación al usuario.
- e. **Interconectividad de oficinas y/o sedes regionales de capacitación.** Con el fin de facilitar el intercambio de información y la comunicación entre los diferentes centros de capacitación y con las Delegaciones Estatales, CONAFE está comprometido a expandir y consolidar la capacidad de interconectividad de las oficinas y/o sedes regionales de capacitación de acuerdo a las metas establecidas por Acuerdo Presidencial para el período 2002-2006. Esto incluirá la instalación de antenas satelitales, líneas telefónicas, construcción y/o rehabilitación de infraestructura.
- f. **Comunicación social.** Con el fin de atraer una cantidad mayor de aspirantes a ser instructores comunitarios y lograr posicionar al CONAFE en cada uno de los estados del país, el Programa apoyará el mejoramiento de su sistema de comunicación y promoción. En particular, CONAFE evaluará sus actuales campañas que se llevan a cabo anualmente y las ajustará para garantizar que tengan mayor impacto. Adicionalmente, para elevar la imagen y conocimiento de CONAFE dentro del pueblo mexicano, el Programa financiará la producción de por lo menos cuatro publicaciones en la primera fase.

#### **D. Financiamiento**

- 2.16 El financiamiento del Banco está estructurado en dos fases de tres años cada una. Durante la Fase I del Programa, el Banco financiará US\$210 millones y el Gobierno de México aportará recursos de contrapartida local por un monto de US\$140 millones (Ver detalles en Cuadro II.3 a continuación). Dado el nivel de recursos presupuestarios que el gobierno dedica a su Programa de Educación

Comunitaria, en esta primera fase no se utilizará el 10% de financiamiento adicional al que sería elegible por ser un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).

**Cuadro II.3**  
**Costo del Programa**  
**(en miles de dólares de EEUU)**

	<b>BID</b>	<b>GME</b>	<b>Total</b>
<b>1. Componente 1. Educación Comunitaria Rural</b>	<b><u>165.820</u></b>	<b><u>116.416</u></b>	<b><u>282.236</u></b>
a. Material Didáctico	17.340	49.660	67.000
b. Infraestructura	13.471	3.368	16.838
c. Bienes Muebles y Equipo	20.800	5.200	26.000
d. Subsidios y transferencias	113.249	58.082	171.331
e. Consultorías y Asistencia Técnica	960	107	1.067
<b>2. Componente 2. Fortalecimiento Institucional</b>	<b><u>16.589</u></b>	<b><u>3.634</u></b>	<b><u>20.223</u></b>
a. Capacitación	4.800	1.200	6.000
b. Infraestructura	1.237	309	1.547
c. Bienes Muebles y Equipo	5.100	762	5.863
d. Promoción y Difusión	102	25	127
e. Asesoría Técnica	5.349	1.337	6.687
<b>3. Auditorías y Evaluación</b>	<b><u>1.440</u></b>	<b><u>360</u></b>	<b><u>1.800</u></b>
a. Auditoría Externa	720	180	900
b. Evaluación	720	180	900
<b>4. Imprevistos</b>	<b><u>24.051</u></b>	<b><u>--</u></b>	<b><u>24.051</u></b>
<b>Subtotal general</b>	<b><u>207.900</u></b>	<b><u>120.410</u></b>	<b><u>328.310</u></b>
<b>5. Costos Financieros</b>	<b><u>2.100</u></b>	<b><u>19.590</u></b>	<b><u>21.690</u></b>
a. Intereses	--	17.340	17.340
b. FIV	2.100	--	2.100
c. Comisión de Crédito	--	2.250	2.250
<b>TOTAL</b>	<b><u>210.000</u></b>	<b><u>140.000</u></b>	<b><u>350.000</u></b>
<b>%</b>	<b>60%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>

**Cuadro II.4**  
**Presupuesto global del Programa**  
**de Educación Comunitaria del CONAFE**  
**(en miles de dólares de EEUU)**

	<b>Banco</b>	<b>Recursos CONAFE</b>		<b>TOTAL</b>
		<b>Aporte local</b>	<b>Gastos corrientes y subsidios</b>	
1. Educación comunitaria rural	165.820	116.416	371.242	653.478
2. Fortalecimiento institucional	16.589	3.634	42.058	62.281
3. Auditorías y Evaluación	1.440	360	--	1.800
4. Imprevistos	24.051	--	--	24.051
5. Costos Financieros	2.100	19.590	--	21.690
<b>TOTAL</b>	<b><u>210.000</u></b>	<b><u>140.000</u></b>	<b><u>413.300</u></b>	<b><u>763.300</u></b>

- 2.17 Cabe destacar que el presupuesto global de CONAFE a su Programa de Educación Comunitaria durante el período de tres años de la Primera Fase, es de un total de US\$763 millones como se aprecia en el Cuadro II.4. Este monto, comprende, además de los costos que se asignan como parte del financiamiento del Banco y de la contrapartida local del Programa, descritos en el Cuadro II.3, gastos del CONAFE por un monto aproximado de US\$413 millones por concepto de salarios, servicios generales y subsidios para los programas comunitarios rurales del CONAFE. Estos gastos no son considerados como parte de los recursos de

contrapartida local ni del costo total del Programa del Banco, pero sí forman parte del costo total del Programa de Educación Comunitaria administrado por CONAFE.

**E. Fuentes y condiciones de financiamiento del Banco**

- 2.18 Los términos del préstamo para la Fase I se detallan en el Cuadro II.5 a continuación:

**Cuadro II.5**  
**Condiciones del préstamo (Fase I)**

<b>Fuente de financiamiento:</b>	Capital Ordinario (Facilidad Unimonetaria)
<b>Monto:</b>	US\$210 millones
<b>Plazos:</b>	
Amortización	25 años
Período de gracia	5 años
Plazo de desembolso	Mínimo 3 años; máximo 5 años
<b>Tasa de interés:</b>	Variable
<b>Inspección y Vigilancia:</b>	1% del monto del préstamo
<b>Comisión de crédito:</b>	0,75% anual sobre saldo no desembolsado

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será los Estados Unidos Mexicanos. El organismo ejecutor será el CONAFE, el cual en los últimos diez años ha ejecutado cuatro préstamos de crédito externo, uno con el BID (préstamo 846/OC-ME) y tres con el Banco Mundial. Por lo tanto, tiene una estructura administrativa apropiada para la ejecución de programas con financiamiento externo y experiencia en programas educativos comunitarios. Esta institución, que cuenta con delegaciones en los 31 estados de la República, es el principal instrumento que posee el Gobierno de México para elaborar y entregar programas de educación en comunidades rurales alejadas y dispersas, de mayor pobreza y exclusión.
- 3.2 El gobierno de CONAFE está a cargo de (i) una Junta Directiva y (ii) un Director General. La Junta Directiva está integrada por: (a) el Secretario de Educación Pública, quien lo preside; (b) los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto; (c) el Director General del Banco de México, S.A.; (d) el Director General del CONAFE; y (e) tres miembros titulares nombrados por el Secretario de Educación.
- 3.3 CONAFE cuenta con las siguientes unidades administrativas con facultades normativas, de evaluación y de control, y con una estructura desconcentrada para la operación de programas: (a) Dirección de Administración y Finanzas; (b) Dirección de Apoyo a la Operación; (c) Dirección de Educación Comunitaria; (d) Dirección de Medios y Publicaciones; (e) Dirección de Planeación; (f) Unidad de Programas Compensatorios; (g) Unidad Jurídica; y (h) Delegaciones Estatales.
- 3.4 Como Organismo Ejecutor, CONAFE tendrá, entre otras, las siguientes responsabilidades: (i) llevar a cabo la adquisición de bienes y servicios pertinentes, la contratación de obras y la contratación de los servicios de consultoría del Programa; (ii) administrar los recursos del financiamiento del Banco y los de la contrapartida local; (iii) presentar al Banco las solicitudes de desembolso y la documentación de apoyo correspondiente; (iv) preparar y presentar al Banco los estados financieros anuales del Programa debidamente auditados por una firma de contadores públicos aceptables al Banco, así como también los informes semestrales de progreso; y (v) mantener un sistema de control contable interno aceptable al Banco.

#### B. La ejecución del Programa (Fase I)

- 3.5 Las actividades del Programa serán desarrolladas por la Dirección de Educación Comunitaria, con la coordinación y supervisión de la Dirección de Planeación, y el apoyo de la Dirección de Administración y Finanzas.
- 3.6 **Manual de Operaciones.** Actualmente se encuentra en preparación el Manual de Operaciones del Programa, el cual toma como base el documento usado para el préstamo anterior del Banco. Como normativa general del país, las Reglas de Operación de todos los programas de CONAFE se publican en el Diario Oficial



para su entrada en vigencia. La puesta en vigencia del Manual de Operaciones es una condición previa al primer desembolso.

- 3.7 El Manual de Operaciones incluye, entre otros aspectos, los siguientes elementos específicos del Programa: (i) los criterios de elegibilidad de las localidades y de los beneficiarios del Programa; (ii) las actividades previstas para el financiamiento; (iii) el procedimiento para la selección y contratación de los instructores; (iv) el detalle del mecanismo para la entrega de las becas a los instructores del Programa; (v) el procedimiento para la construcción de obras y la adquisición de los bienes y servicios relacionados; y (vi) los requisitos de elegibilidad para que las APEC y las Delegaciones Estatales puedan participar en el Programa.

#### **1. Ejecución del Componente 1: Expansión y mejoramiento del modelo de educación comunitaria rural**

- 3.8 Este componente será ejecutado por el CONAFE Central con la participación directa de las 31 Delegaciones Estatales, según los términos que se precisan a continuación. Para la ejecución presupuestaria del Programa, cada Delegación Estatal abrirá una cuenta bancaria especial--a la cual el CONAFE Central hará las transferencias de recursos requeridas--en la que puedan identificarse los recursos del financiamiento del Banco y los de la contrapartida local del Programa, de manera que se pueda llevar una contabilidad de los gastos realizados con cargo a los recursos del Programa, y permitir de esta manera realizar la auditoría de los estados financieros del Programa. El Ejecutor cumplirá con las normas y procedimientos del Banco en materia de adquisición de bienes y servicios establecidos en los anexos B y C del Contrato de Préstamo.
- 3.9 Los criterios para elegir las localidades donde se abrirán servicios de educación comunitaria son: (i) que no haya una escuela formal de la SEP; (ii) que sea una comunidad de menos de 500 habitantes para abrir servicios de preescolar y posprimaria; (iii) que sea una comunidad de menos de 100 habitantes para abrir servicios de primaria; (iv) que la comunidad esté interesada en recibir los servicios educativos y dispuesta a proporcionar albergue y comida al instructor; y (v) que se organice una APEC y se firme un convenio con CONAFE. (Los criterios de elegibilidad están en el Manual de Operaciones del Programa)
- 3.10 La participación de las APEC en el Programa está relacionada con: (i) los servicios que éstas prestan a las figuras educativas; y (ii) la construcción y rehabilitación de espacios educativos, esto último regulado por los “Lineamientos de Operación para la Construcción y Rehabilitación de Espacios Educativos y Técnico-Administrativos” del CONAFE.
- 3.11 Para ello, las APEC se vinculan con el CONAFE a través de convenios para: (a) prestación de servicios; y (b) construcción y rehabilitación de espacios educativos.
- 3.12 En relación con (a), dichos convenios establecen los derechos y las obligaciones de las partes, en particular: (1) del CONAFE: (i) propiciar y apoyar la organización de

la comunidad para que se realicen acciones de beneficio comunitario; (ii) dotar a la comunidad del material escolar y didáctico básico para los niños que asisten a los cursos de educación preescolar, primaria y posprimaria; (iii) proporcionar a las APEC los libros, con el fin de integrar una biblioteca comunitaria; (iv) prestar mobiliario escolar a las comunidades, y (v) organizar reuniones regionales con los representantes de las APEC; y (2) de las APEC: (i) representar legalmente a la comunidad; (ii) procurar la seguridad personal del instructor dentro de la comunidad y en sus traslados; (iii) informar al CONAFE sobre el desempeño y la permanencia del instructor; y (iv) vigilar la correcta utilización de los libros de texto, materiales didácticos y culturales, y demás recursos para apoyar la educación en la comunidad.

- 3.13 En relación con (b), dicho convenio establece las responsabilidades de las partes, relacionadas con las tareas de construcción, colaboración de la comunidad, aportación de la mano de obra, adquisición de materiales y, mantenimiento una vez la obra es finalizada.
- 3.14 La suscripción de los convenios a los que se refieren los incisos (a) y (b) anteriores constituye un requisito de elegibilidad de las APEC para poder participar en el Programa.
- 3.15 De acuerdo con lo señalado en los Lineamientos de Operación para la Construcción y Rehabilitación de Espacios Educativos y Técnico-Administrativos de CONAFE, las APECs no tienen la administración de los recursos para la construcción y rehabilitación de los espacios educativos sino que la misma corresponde al CONAFE por medio de su Dirección de Administración y Finanzas. Asimismo, la adquisición de los materiales de construcción es llevada a cabo por el CONAFE de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. La revisión realizada durante la misión de análisis confirmó que estos procedimientos son compatibles con los del Banco.
- 3.16 A su vez, es importante señalar que para efectos de que las obras del Programa puedan ser llevadas a cabo, es necesario que el CONAFE tenga la posesión legal del o los inmuebles donde se construirán las mencionadas obras, lo cual es acreditado mediante la suscripción de convenios de donación o de comodato (30 años) que CONAFE celebra con los Estados si el terreno pertenece al Estado, con el gobierno municipal respectivo si el terreno es de propiedad municipal, o con la persona física o jurídica, propietaria del inmueble donde se construirán las obras correspondientes. La posesión legal de los terrenos donde se construirán las obras del Programa constituye un requisito de elegibilidad para que puedan ser financiadas con los recursos del Programa.
- 3.17 Asimismo, y para el caso exclusivo de construcción y rehabilitación de espacios educativos, los gobiernos municipales podrán participar en el Programa, toda vez que éstos se constituyan en los ejecutores de las obras correspondientes. Para ello, los gobiernos municipales deberán celebrar con CONAFE un convenio de colaboración en términos similares a los establecidos en los convenios donde

participan las APEC. Para que los gobiernos municipales puedan participar en el Programa, deberán abrir una cuenta bancaria donde se depositen los recursos correspondientes para la construcción de la obra de que se trate.

- 3.18 **Mobiliario escolar y equipamiento.** El CONAFE será el responsable de la compra y distribución del mobiliario escolar necesario.
- 3.19 **Pagos a las figuras educativas.** Las Delegaciones Estatales tendrán la responsabilidad de efectuar los pagos a las figuras educativas por concepto de apoyos en servicio, apoyos paralelos, y becas de estudio post servicio en base a una nómina que presentarán mensualmente al CONAFE. Las figuras educativas firmarán un convenio con el representante autorizado de la Delegación Estatal correspondiente en el que se establecerán los derechos y obligaciones de cada parte.
- 3.20 **Consultoría y apoyo técnico.** En el marco de este componente, el CONAFE a nivel Central contratará una serie de estudios entre los cuales se incluyen los siguientes: (i) Evaluación del Desempeño Docente; (ii) Desarrollo del Programa de Capacitación Integral; (iii) Revisión del Perfil de Figuras Educativas; (iv) Desarrollo de un proyecto piloto de Educación Inicial que incluirá evaluación y apoyo técnico para esta modalidad en el nivel central; (v) Apoyo Técnico para los CEC a nivel Central; y (vi) Viabilidad de posprimaria.
- 3.21 **Materiales didácticos.** Las Delegaciones Estatales se harán cargo de la adquisición del material didáctico, de las bibliotecas escolares y del equipamiento destinado a cada instructor.

## **2. Ejecución del Componente 2: Fortalecimiento Institucional**

- 3.22 **Capacitación.** El CONAFE central contratará una serie de eventos de capacitación destinados a apoyar el personal operativo. También contratará las capacitaciones que sean requeridas para la implantación del SAC.
- 3.23 **Infraestructura.** Las Delegaciones Estatales se harán cargo de la contratación de los trabajos de infraestructura para la construcción o rehabilitación de oficinas. El CONAFE Central contratará los trabajos que sean necesarios para la rehabilitación de las oficinas centrales, en lo que se refiere solamente a las condiciones físicas necesarias para la interconexión.
- 3.24 **Equipo informático y equipamiento de oficina.** El CONAFE a nivel Central se hará cargo de la adquisición del equipo informático, los paneles solares así como el equipamiento requerido para sus oficinas.
- 3.25 **Promoción y difusión.** El CONAFE Central se responsabilizará de la producción, y difusión de al menos 4 publicaciones académicas. También se hará cargo de contratar la evaluación de impacto de las campañas de reclutamiento de las figuras educativas que se organizan anualmente a nivel de las Delegaciones Estatales.

- 3.26 **Consultorías y apoyo técnico.** El CONAFE Central organizará las giras de estudio para que su personal técnico conozca experiencias de otros países (Brasil, Chile y/o Colombia, entre otros) en educación comunitaria. También contratará las siguientes consultorías: (i) Diseño de un Sistema de Administración de Calidad para el nivel central y para las Delegaciones Estatales; (ii) Fortalecimiento institucional de las Delegaciones Estatales; (iii) Estudio de factibilidad de servicios educativos para áreas urbano marginales; y (iv) Desarrollo de una modalidad de secundaria comunitaria.
- 3.27 **Evaluación del Programa.** El CONAFE Central contratará la evaluación del Programa. Al inicio del primer año de ejecución, CONAFE contratará una consultoría para establecer las líneas de base que faltaren para el Programa propuesto, y otra consultoría en el segundo año para iniciar la evaluación de la primera fase en los términos que se describen en la siguiente sección.

### **C. Evaluación de la Fase I**

- 3.28 El Programa contará con dos evaluaciones principales: una de medio término y otra final. Ambas evaluarán las actividades de la Fase I y sus resultados determinarán el paso a la Fase II. El informe de la evaluación final destacará el grado de cumplimiento de las metas e indicadores acordados entre el Prestatario y el Banco e incluirá recomendaciones de los cambios o ajustes que fuera necesario introducir en la Fase II, tanto en los aspectos institucionales como en los procesos educativos.
- 3.29 El Organismo Ejecutor deberá presentar, a satisfacción del Banco, la evaluación de medio término, a más tardar el 31 de marzo de 2005; y la final, a más tardar el 31 de marzo de 2006.
- 3.30 Para la realización de las evaluaciones anteriormente referidas, el Organismo Ejecutor contratará, con cargo a los recursos del Programa, los servicios de consultoría que fueren necesarios, los cuales serán llevados a cabo, a más tardar en septiembre de 2004 para el caso de la evaluación intermedia, y a más tardar septiembre de 2005, para el caso de la evaluación final.
- 3.31 A su vez, el Organismo Ejecutor, deberá presentar anualmente, a satisfacción del Banco, información relacionada con: (a) los avances logrados en el cumplimiento de las metas establecidas en el “Marco Lógico” del Programa, previamente acordado entre el Organismo Ejecutor y el Banco; y (b) un resumen de los problemas suscitados y la forma de solucionarlos. Esta información formará parte integrante del segundo informe semestral de progreso de cada año de acuerdo con lo señalado en el Artículo 7.03(a)(i) de las Normas Generales.
- 3.32 De acuerdo con los requisitos operativos de los préstamos multifase, el paso de la primera a la segunda fase estará sujeto al nivel de recursos desembolsados (50% de los recursos desembolsados y 70% comprometidos) y al cumplimiento de hitos señalados por indicadores específicos de productos y/o resultados. (Cuadro III.1)

**Cuadro III.1**  
**Accionadores de la Fase II**

50% de recursos desembolsados y 70% comprometidos
Evaluación de medio término finalizada
La tasa de deserción de los instructores comunitarios ha disminuido al 20% a fines de 2004
Acceso en línea a información actualizada sobre rendimiento académico por alumno y sobre gestión financiera de 31 Delegaciones Estatales
90 Centros de Educación Comunitaria (CEC) establecidos y funcionando en el 2004
51 sedes regionales de adiestramiento conectadas a Internet
En 70% de las localidades con CONAFE comunitario, los instructores realizan al menos 2 clases abiertas anuales con los padres y madres de familia
Estudios finalizados sobre: evaluación del desempeño de las figuras educativas; revisión del perfil docente, y demanda potencial de educación inicial
Recomendaciones de ajustes y/o cambios al modelo educativo consensuadas

**D. Condiciones especiales previas al primer desembolso**

- 3.33 Para efectos del contrato de préstamo se identificaron como condiciones especiales previas al primer desembolso, las siguientes: (i) que haya entrado en vigor el Manual de Operaciones del Programa, y (ii) que se encuentren en vigor los Lineamientos de Operación para la Construcción y Rehabilitación de Espacios Educativos y Técnico-Administrativos de CONAFE.

**E. Financiamiento retroactivo y reembolso de gastos**

- 3.34 El Prestatario ha solicitado que se reconozcan con cargo a los recursos de contrapartida local y se reembolsen con cargo a los recursos del financiamiento, gastos efectuados por el Organismo Ejecutor en el Programa a partir del 17 de marzo de 2002, con un monto total máximo de 10% del financiamiento (US\$21 millones) y 10% del total de la contrapartida local (US\$14 millones). Los gastos con cargo al financiamiento deberán haberse realizado en capacitación, consultorías, bienes muebles y equipo. Los gastos con cargo a la contrapartida local deberán haberse realizado en la adquisición de material didáctico y/o transferencias a los instructores. Una vez que el Banco haya analizado la documentación que acredite que los gastos efectuados por el Organismo Ejecutor se realizaron en las actividades del Programa y por los montos solicitados, el Banco podría proceder con el mencionado reconocimiento.

**F. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.35 La contratación de obras, la adquisición de bienes y servicios relacionados, y la contratación de los servicios de consultoría, serán llevadas a cabo de conformidad con los procedimientos y políticas del Banco en la materia. Se requerirá licitación pública internacional: (i) para obras, cuando el costo estimado de las mismas sea igual o superior al equivalente de US\$5.000.000; y (ii) para bienes y servicios relacionados, cuando el costo estimado de los mismos sea igual o superior al

equivalente de US\$350.000. Se requerirá concurso público internacional, cuando el costo estimado de los servicios de consultoría sea superior al equivalente de US\$200.000. La contratación de obras, y la adquisición de bienes y servicios relacionados por montos inferiores a los señalados, se regirán, en principio, por la legislación nacional siempre que la misma sea compatible con las políticas del Banco.

- 3.36 La supervisión del Banco de las licitaciones públicas u otras formas de adquisiciones si las hubiese, por valores menores al equivalente de US\$800.000 para obras, y al equivalente de US\$350.000 de dólares para bienes o servicios, se llevará a cabo en forma *ex-post* y de la siguiente forma: (i) la supervisión de la primera licitación se efectuará con la modalidad *ex-ante*, que es el método corriente del Banco; y (ii) de estar de acuerdo las partes, la supervisión de las licitaciones subsiguientes, podrá llevarse a cabo en forma *ex-post*, de acuerdo con las modalidades indicadas en la Cláusula 4.01 de las Estipulaciones Especiales y en el párrafo 2.05 (b) y (c) del Anexo B del Contrato de Préstamo. La supervisión del Banco de la contratación de la consultoría prevista en el Programa por debajo del equivalente de US\$200.000 para firmas consultoras, y del equivalente de US\$100.000 para consultores individuales, se llevará a cabo en forma *ex-post* y de la siguiente forma: (i) la supervisión de la primera contratación se efectuará con la modalidad *ex-ante*, que es la forma corriente de supervisión empleada por el Banco; y (ii) de estar de acuerdo las partes, la supervisión de las contrataciones subsiguientes, se llevará a cabo en forma *ex-post*, de acuerdo con las modalidades indicadas en el Anexo C del Contrato de Préstamo.

#### **G. Período de ejecución y desembolsos**

- 3.37 El período de ejecución será de tres años y el período de desembolso de los recursos del financiamiento será de un mínimo de tres años y un máximo de cinco años, ambos plazos contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo.
- 3.38 Los gastos con recursos del Banco relacionados con los subsidios y transferencias dirigidos a las figuras educativas del Programa se hará de forma decreciente. Del monto total del financiamiento BID de US\$113,2 millones, los topes anuales serán los siguientes: US\$55 millones en el primer año; US\$35 millones en el segundo; y US\$23,3 en el tercer año del Programa. Con el fin de garantizar la sostenibilidad del Programa, el ejecutor gradualmente asumirá la responsabilidad de estos gastos.
- 3.39 El Cuadro III.2 presenta un resumen de los desembolsos previstos para el Programa, durante los tres años de su ejecución.

**Cuadro III.2**  
**Cronograma de desembolsos**  
**(en miles de dólares de EEUU)**

Fuente	2003		2004		2005		TOTAL
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
BID	74.726	36	71.711	34	63.562	30	210.000
GME	13.187	9	47.807	34	79.006	56	140.000
<b>TOTAL</b>	<b>87.913</b>	<b>25</b>	<b>119.518</b>	<b>34</b>	<b>142.569</b>	<b>41</b>	<b>350.000</b>

## **H. Informes de seguimiento y supervisión del Banco**

- 3.40 El sistema de seguimiento del Programa será constante y consistirá en determinar y evaluar el avance de los indicadores claves definidos para cada componente. (Cuadro II.1.) Dentro de los tres primeros meses de cada año, el CONAFE presentará el plan operativo para la ejecución del programa en el respectivo año. Los informes semestrales de progreso que CONAFE deberá presentar al Banco incluirán, entre otros, información sobre los avances logrados en el cumplimiento de las metas acordadas en el marco lógico y también contendrá un resumen de los problemas encontrados durante el período respectivo.
- 3.41 Tanto el Organismo Ejecutor como las Delegaciones participantes abrirán cuentas bancarias especiales en las cuales se depositarán los recursos del financiamiento y de la contrapartida local. Los recursos transferidos permanecerán en esas cuentas bancarias para uso exclusivo del Programa. Los pagos y comprobación de recibimiento de pago entre las Delegaciones y los beneficiarios de las becas se harán a través del sistema bancario (órdenes bancarias) mediante la autorización previa de la Delegación de CONAFE respectiva.

## **I. Control contable-financiero**

- 3.42 CONAFE será responsable ante el Banco por: (i) la implementación y mantenimiento a nivel del Ejecutor Central y de las Delegaciones Estatales de adecuados sistemas integrados para la administración de los contratos, administración contable-financiera y del control interno para el manejo de los recursos del Programa de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 7.01 de las Normas Generales de los contratos de préstamos; (ii) presentación de las solicitudes de desembolsos y justificaciones de gastos de acuerdo a los requerimientos del Banco, y (iii) preparación y presentación de los informes financieros consolidados del Programa y otros informes financieros que sean requeridos por el Banco.
- 3.43 Asimismo, deberá específicamente requerirse a nivel de las Delegaciones Estatales de CONAFE: (i) mantener adecuados registros contables y financieros del uso de los recursos del Programa; (ii) mantener debidamente archivada la documentación comprobatoria de contrataciones y gastos efectuados con recursos del financiamiento y de la contrapartida y disponible para examen por parte de los auditores externos y/o personal del Banco; (iii) mantener cuentas bancarias exclusivas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y de la contrapartida local; y (iv) presentar rendición de cuentas al Ejecutor de los recursos recibidos y preparar los informes financieros que sean solicitados.

## **J. Seguimiento y vigilancia del Banco**

- 3.44 En lo que se refiere a desembolsos, se utilizará la modalidad *ex post* para su revisión por parte del Banco. El Ejecutor enviará al Banco la solicitud de desembolso acompañada por la información sobre el “Detalle de Pagos”. Los comprobantes originales de pagos (recibos, facturas, etc.) deberán ser mantenidos

por el Organismo Ejecutor y/o Delegaciones Estatales disponibles para las inspecciones del Banco y/o auditores externos.

- 3.45 Para efectos del reembolso de gastos y los respectivos desembolsos relacionados con la rehabilitación y construcción de obras por parte de las APECs o de los gobiernos municipales con participación comunitaria, se podrán considerar como documentos pertinentes para apoyar las solicitudes de desembolsos correspondientes, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 4.03(a) de las Normas Generales, los convenios que para tales fines, se suscriban entre el CONAFE y las APECs.
- 3.46 El Prestatario, el Organismo Ejecutor y el Banco, realizarán durante la ejecución del Programa, dentro de los tres (3) primeros meses de cada año calendario, reuniones anuales de seguimiento que tendrán por finalidad, entre otros aspectos, revisar las metas e indicadores establecidos para el Programa, y acordar los ajustes que fueren necesarios.

#### **K. Auditoría externa del Programa**

- 3.47 El Prestatario por conducto del Organismo Ejecutor deberá presentar anualmente al Banco y dentro de los ciento veinte (120) días del cierre de cada ejercicio fiscal los estados financieros anuales de CONAFE, y los del Programa, auditados por una firma de auditores independientes de acuerdo a los requerimientos del Banco. Los términos de referencia para las auditorías serán previamente aprobados por el Banco.
- 3.48 La selección y contratación de la firma de auditoría se realizará de acuerdo con los procedimientos del Banco para la licitación de firmas de auditoría. El mismo auditor estará a cargo de la auditoría del Programa y de CONAFE. Los costos de auditoría serán financiados con los recursos del financiamiento del Banco.

#### **L. Evaluación ex-post**

- 3.49 La evaluación ex-post del Programa se realizará al término de la Fase II. La Fase I del Programa crea las bases para un sistema de monitoreo y seguimiento y el ejecutor se compromete a mantener la información pertinente que permitirá realizar la evaluación del impacto del Programa.



## IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Viabilidad institucional

- 4.1 El desempeño del CONAFE en la ejecución de programas anteriores fundamenta su viabilidad institucional. El CONAFE es un organismo con más de 30 años de experiencia en diseño, ejecución y evaluación de programas de educación comunitaria, similar al propuesto. Durante la preparación de la operación, el equipo del proyecto pudo comprobar la capacidad técnica del personal de la institución, así como evaluar la adecuación de los sistemas administrativos y de seguimiento que el CONAFE utiliza para llevar a cabo sus actividades. No obstante lo anterior, el programa prevé la modernización del CONAFE a efectos de mejorar la cobertura y calidad de los servicios y su eficiencia en la gestión del crédito, mediante la incorporación de sistemas modernos de información y certificación de procesos.
- 4.2 La descentralización de funciones en las Delegaciones Estatales y a las APEC promueve eficiencia en la entrega de servicios educativos. Por su parte, los delegados de cada una de las Delegaciones Estatales, tienen entre otras, las siguientes funciones: (i) representar al CONAFE en el Estado, ante las autoridades federales estatales y municipales, las entidades públicas o privadas, y las personas físicas; (ii) ejercer y controlar el presupuesto asignado a la delegación; (iii) designar el personal de la delegación; y (iv) controlar los servicios que se requieran para el funcionamiento de la delegación.

### B. Factibilidad ambiental y social

- 4.3 **Ambiental.** Dado que la mayoría de las actividades contempladas en la nueva operación propuesta se concentrarán en el desarrollo y pilotaje de nuevas metodologías educativas, capacitación de educadores comunitarios, fortalecimiento institucional y evaluación, no se prevén impactos ambientales negativos. Sin embargo, en casos de construcción y rehabilitación de espacios educativos, se seguirán, y se asegurará el cumplimiento de, las normas de protección de medio ambiente establecidas en los “Lineamientos de Operación para la Construcción y Rehabilitación de Espacios Educativo y Técnico Administrativos” del CONAFE, así como los requerimientos del Banco en cuanto a manejo de aguas servidas y residuos sólidos. Además, los ajustes que se introducirán al programa de capacitación de los instructores incluirán enseñanzas pertinentes de protección ambiental para su difusión en la comunidad. Aunque los manuales de construcción de CONAFE exigen el cumplimiento de indicadores ambientales que están en total sincronía con los requerimientos del Banco, las enseñanzas pertinentes de protección ambiental constituyen una innovación y una contribución de este proyecto en lo que se refiere a la observación y seguimiento de medidas de protección del medio ambiente.
- 4.4 **Social.** Por su naturaleza, este Programa enfocará sus recursos en los grupos más pobres de la población. Los beneficiarios directos de la educación comunitaria son los niños y adolescentes de comunidades rurales, que son en su gran mayoría comunidades de población mestiza e indígena. En los asentamientos más pequeños

y aislados, se estima que el 89% de la población tienen grado alto o muy alto de marginación. El Programa incluirá el enfoque de género en todas sus etapas y será transversal a todas las intervenciones. En las actividades con los padres, se incentivará la participación de ambos en la crianza de los niños, reforzando el rol del padre en las relaciones afectivas con los hijos. Se discutirá con los padres y madres las consecuencias negativas de hacer diferencias por género en la educación de sus hijos, y se resaltarán los efectos positivos de darles apoyo igualitario para que estudien, participen en actividades recreativas, artísticas o de cualquier otro tipo. Además, se enfatizarán consideraciones de género en las actividades de capacitación de los instructores, en la elaboración de materiales didácticos y recursos educativos, y en las actividades de fortalecimiento institucional del CONAFE.

- 4.5 **Atención a comunidades indígenas y migrantes.** El modelo CONAFE toma en cuenta la perspectiva intercultural y apoya la valorización de los saberes comunitarios. Para facilitar el aprendizaje de los niños y la aceptación por la comunidad del instructor en las comunidades indígenas, el proceso de asignación de los instructores comunitarios se rige por su conocimiento de la lengua indígena de la comunidad. Adicionalmente, CONAFE produce materiales en lenguas indígenas para complementar los suministrados por la SEP y asegura que las bibliotecas comunitarias contengan libros en lenguas indígenas. CONAFE cuenta con materiales de estudio en 16 lenguas indígenas.

#### **C. Viabilidad financiera**

- 4.6 La viabilidad financiera del Programa está dada por el presupuesto global que CONAFE destina a la educación comunitaria (US\$763 millones para un período de tres años). El financiamiento BID para la primera fase (US\$210 millones) representa sólo una fracción del compromiso presupuestario del Gobierno con el Programa, el cual se ha mantenido durante las últimas tres décadas. Dado que las necesidades educativas de la población pobre y aislada del país perduran, la presencia de largo plazo del BID ofrece una protección adicional para que se mantengan los compromisos presupuestarios para la educación de la población focalizada por Programa.

#### **D. Beneficios**

- 4.7 El presente Programa beneficia a dos grupos. Uno de ellos está constituido por niños en edades de 0-14 años y mayores de 15 años en rezago. El segundo grupo de beneficiarios lo constituyen las jóvenes figuras educativas. En el grupo de niños, el Programa contribuye a mejorar los niveles de escolaridad y el rendimiento escolar. En el grupo de figuras educativas, facilita la continuación de la educación a través del otorgamiento de becas a aquellos instructores que completan servicios comunitarios de 1 ó 2 años. Otro beneficio importante para los jóvenes instructores es la valiosa experiencia y conocimiento de sí mismos que adquieren al enseñar a niños y trasladarse a vivir a una comunidad que no es la propia.

- 4.8 **Enfoque en la pobreza y desigualdad.** Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). Este proyecto también califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza por sector (educación primaria) y por población beneficiaria.
- 4.9 Como fue detallado en el capítulo 1, la población meta de CONAFE es aquella que vive en localidades de alta y muy alta marginación socioeconómica. Esta información viene del cálculo del índice de marginación por localidad que se basa en siete indicadores de los catálogos de Integración Territorial del Censo de Población de 1990 y del Censo General de Población y Vivienda de 1995. Los siete indicadores socioeconómicos están asociados con necesidades básicas insatisfechas e incluyen las dimensiones de educación, ocupación y vivienda: porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta; porcentaje de población ocupada en el sector primario; porcentaje de viviendas sin agua entubada; sin drenaje; sin electricidad; con piso de tierra; y promedio de ocupantes por cuarto. El índice de marginación se calcula mediante un análisis de componentes principales y se ordena el grupo de localidades de acuerdo con su índice de marginación, subdividiéndolas en cinco estratos: muy baja, baja, media, alta y muy alta marginación. La gran mayoría de las 30.400 localidades que atiende CONAFE están clasificadas dentro de las categorías de alta y muy alta marginación.
- 4.10 Según los resultados de una encuesta de hogares paralela al Censo, hay una correlación entre los datos de la severidad de la pobreza y los de la marginación. De los municipios con grado de marginación muy alto, un 49% tiene grado de severidad de pobreza muy alto y un 41% tiene grado alto, usando la norma internacional de US\$2 diario por cápita como umbral de la pobreza. Es decir, 90% comparten las carencias asociadas a la severidad de la pobreza y las intensas privaciones relaciones con la marginación, tales como rezago educativo, residencia en viviendas inadecuadas, bajas remuneraciones y productividad, así como dispersión poblacional. En estas comunidades pobres viven los alumnos beneficiarios de los programas de educación comunitaria rural de CONAFE.
- 4.11 En los últimos diez años, más de dos millones de niños se han beneficiado de sus programas de preescolar y primaria. Con la adición reciente de programas de posprimaria, CONAFE está elevando el nivel de oferta educativa en las comunidades que atiende, con lo cual contribuye a aumentar el nivel de escolaridad de la población en áreas rurales.
- 4.12 Al dar a estos niños la oportunidad de acceder a la educación y de adquirir un nivel educativo mejor que el que tuvieron sus padres, se están dando las bases para romper el ciclo de pobreza que se transmite de generación en generación. La creación de capital humano contribuye a aliviar los niveles de pobreza, inequidad y exclusión de la población objeto de la acción de CONAFE. Este es el principal valor agregado del Programa de Educación Comunitaria del CONAFE. Además, al mejorar el nivel educativo de la población en mayor rezago se mejora la calidad de la mano de obra y por ende la productividad del país.

- 4.13 A través de la incorporación de la educación inicial al modelo de educación comunitaria del CONAFE, se mejoran los patrones de crianza y se facilita la transición de los niños a la educación preescolar. Con una mejor preparación para la escuela, los niños tienen más probabilidad de rendir bien, permanecer en el sistema educativo, y eventualmente superar el ciclo de pobreza.
- 4.14 **Participación comunitaria y local.** El presente Programa promueve una mayor participación de las comunidades beneficiarias en: (i) los servicios de educación para los niños; (ii) la construcción y mantenimiento de los espacios educativos; y (iii) el apoyo a la labor del instructor comunitario. También promueve un involucramiento activo de los gobiernos locales en la educación de sus habitantes.

#### **E. Riesgos**

- 4.15 **Deserción de instructores.** Las evaluaciones efectuadas de los programas comunitarios indican una preocupación por el hecho de que un gran número de instructores comunitarios dejan de enseñar antes de cumplir con los dos años de servicio, que sería el período ideal. En gran parte, esto se atribuye a la soledad que estos jóvenes sienten en lugares alejados y a las pocas ocasiones de contacto con otros jóvenes instructores. Dadas las metas de expansión de cobertura que se ha fijado CONAFE para los próximos años, un riesgo será la habilidad de CONAFE de captar y retener un número suficiente de jóvenes instructores para que sea posible esta expansión. Para aliviar este riesgo, el Programa prevé: (i) cambios en los paquetes de incentivos, con énfasis en los no monetarios; (ii) mejoras y modernización de los sistemas de capacitación de los instructores, incluyendo el manejo de tecnologías de información; y (iii) revisión del perfil del instructor, con el fin de flexibilizar los requisitos de elegibilidad.
- 4.16 **Nivel presupuestario.** Finalmente, la capacidad de CONAFE de cumplir con sus metas de expansión y de poder hacer inversiones en el mejoramiento de su modelo educativo, dependerá de que se mantenga el nivel de su presupuesto. En este sentido, el compromiso presupuestario que implica la presencia del préstamo BID en el mediano y largo plazo ofrece un blindaje importante del presupuesto público destinado a la educación de los grupos más alejados y vulnerables a través de CONAFE.

### Programa Integral de Educación Comunitaria Marco Lógico

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
<b>Fin:</b>			
Contribuir a mejorar el nivel educativo de la población en desventaja.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento en el nivel de escolaridad de la población rural.</li> </ul>	Anuario estadístico de la SEP.	
<b>Propósito:</b>			
Mejorar la calidad y rendimiento de los servicios educativos, y la eficiencia de la gestión de CONAFE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de los resultados en pruebas estandarizadas SEP para los alumnos de CONAFE de educación primaria en un 7% al final de la Fase I.</li> <li>Disminución de la tasa de deserción de los instructores CONAFE antes del término del primer año de servicio de 25% en 2001 a 18% en 2005.</li> <li>Información actualizada sobre rendimiento académico por alumno, y sobre gestión financiera a nivel de las delegaciones estatales se puede acceder en línea al final de la Fase I.</li> </ul>	<p>Estadísticas de CONAFE y de la SEP.</p> <p>Estadísticas de CONAFE.</p> <p>Informes sobre el avance del sistema integral de información sobre rendimiento académico y gestión financiera, en los informes semestrales de progreso.</p>	<p>Se mantienen los objetivos de CONAFE a largo plazo.</p> <p>El nivel de gasto educativo del sector público se mantiene o se aumenta.</p>
<b>Componentes de la Fase I:</b>			
I. Calidad y cobertura mejorada de servicios de educación comunitaria para poblaciones en desventaja y altamente marginadas en comunidades pequeñas en todo el país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al final de la fase I las tasas de cobertura para cada nivel educativo aumentan en: 21% para preescolar 5% para primaria 45% para atención al rezago</li> <li>Experiencia piloto de educación inicial en funcionamiento y evaluada en nueve estados a fines</li> </ul>	<p>Estadísticas del CONAFE tomadas al final del año lectivo.</p> <p>Informes de avance del piloto. Visitas de inspección del BID (COF/CME).</p>	<p>Los estados cumplen con la programación de servicios educativos para comunidades focalizadas.</p> <p>CONAFE capta y retiene un número suficiente de jóvenes instructores. Las asignaciones presupuestales se materializan oportunamente y de acuerdo con lo planeado.</p>

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
	<p>de la primera fase.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participación y satisfacción de los padres de familia con los servicios de educación inicial ofrecidos durante el piloto.</li> </ul>	Informe de evaluación de la modalidad piloto y/o encuestas a padres.	
II. Plan de fortalecimiento institucional ejecutado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>CONAFE central puede acceder a información pertinente y actualizada de 31 delegaciones estatales a través del sistema integral de información contable y financiera en red.</li> <li>Sistema de capacitación continua del personal de CONAFE fortalecido a fines de la Fase I.</li> <li>Al menos un 40% del personal de CONAFE es evaluado por medio de un sistema de medición del desempeño el tercer año de ejecución de la Fase I.</li> <li>Se ha realizado una evaluación del resultado de las campañas de comunicación social en las delegaciones con mayores dificultades en la captación de instructores comunitarios.</li> </ul>	<p>Informes consolidados del sistema. Visitas de inspección de COF/CME.</p> <p>Informe de Evaluación de la Fase I.</p> <p>Conclusiones de la evaluación y recomendaciones.</p>	

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
<b>Actividades Componente 1:</b>			
1.1 Introducción de innovaciones en el modelo de educación comunitaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 centros de educación comunitaria (que incorpora servicios de por lo menos preescolar y primaria) establecidos y en funcionamiento en el primer año de ejecución, y un total de 140 centros funcionando al final de la Fase I.</li> <li>• Al final de la Fase I, en los 30 centros iniciales de educación comunitaria, ha sido capacitado un miembro de la comunidad para ser figura educativa.</li> </ul>	Actas de inauguración y documentos operativos de los centros.	
1.2 Revisión y fortalecimiento del Programa de Capacitación de figuras educativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un 40% de los contenidos básicos del Programa de Capacitación de las figuras educativas ha sido revisado y modificado en su caso al final de la Fase I.</li> </ul>	Informe final de consultoría. Propuesta de CONAFE de ajustes a los contenidos básicos.	
1.3 Construcción y rehabilitación de espacios educativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al final de la Fase I, 900 espacios educativos construidos y 2.000 rehabilitados.</li> </ul>	Datos operativos/CONAFE Visitas de inspección de COF/CME.	
1.4 Provisión de servicios sanitarios y letrinas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 600 servicios sanitarios y 650 letrinas construidas, 300 servicios sanitarios y 114 letrinas rehabilitadas a fines de la Fase I.</li> <li>• Se ha asegurado la disponibilidad de servicios sanitarios y/o letrinas en el predio de cada escuela o comunidad.</li> </ul>	Visitas de inspección de COF/CME.  Visitas de inspección a los espacios educativos.	
1.5 Promoción del uso de criterios ambientales en construcción y rehabilitación de espacios educativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las construcciones realizadas durante el Programa cumplen con las normas de protección de medio ambiente establecidas en los Lineamientos</li> </ul>	Visitas de inspección.	

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
	de Operación respectivo.		
1.6 Utilización de material de construcción de origen local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se ha utilizado mano de obra local en 100% de las comunidades.</li> </ul>	Registros operativos y visitas de inspección.	
1.7 Construcción de bibliotecas comunitarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>54 bibliotecas comunitarias han sido construidas y equipadas y 15 rehabilitadas al final de la Fase I.</li> </ul>	Registros operativos/CONAFE y visitas de inspección de COF/CME.	
1.8 Realización de consultorías dirigidas al mejoramiento del modelo CONAFE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al menos 6 meses antes de finalizar la Fase I, se han realizado los siguientes estudios: evaluación del desempeño y desarrollo de los docentes, y revisión del perfil de las figuras educativas.</li> </ul>	Informe final de las consultorías.	
1.9 Capacitación de personal para el seguimiento y supervisión de las sedes regionales de capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>60% de los funcionarios de las delegaciones estatales y 50% de funcionarios de las sedes regionales han sido capacitados para 2005.</li> </ul>	Informes semestrales de CONAFE.	
1.10 Promoción de la participación comunitaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cada año: el instructor realiza dos clases abiertas con participación de padres y madres; dos acciones para el mejoramiento de la escuela, y el capacitador tutor da una asesoría al instructor comunitario.</li> </ul>	Informes semestrales de CONAFE.	
1.11 Levantamiento de la línea de base de indicadores demográficos y educativos característicos de las comunidades donde opera CONAFE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Línea de base establecida al final del primer año de ejecución del Programa.</li> </ul>	Datos operativos/CONAFE. Documento presentado con las líneas de base del Programa.	



Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
1.12 Puesta en marcha del piloto de educación inicial comunitaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de la modalidad educativa del piloto de educación inicial comunitaria terminado al final del primer año de ejecución del proyecto.</li> <li>Guías para los padres de familia, figuras docentes y equipo técnico preparados a fines del segundo año.</li> <li>Miembros del equipo técnico capacitados a fines del segundo año.</li> </ul>	<p>Informes semestrales de CONAFE.</p> <p>Archivos del proyecto.</p> <p>Archivos del proyecto.</p>	
1.13 Proyección de la demanda potencial para servicios de educación inicial en las comunidades atendidas por CONAFE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio de la demanda realizada al menos 6 meses antes de finalizar la Fase I.</li> </ul>	Datos operativos/CONAFE.	
<b>Actividades Componente 2:</b>			
2.1 Ampliación y consolidación del sistema de información a nivel central y local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interconectividad entre los componentes principales (contabilidad, presupuesto, recursos humanos) del sistema integral de información establecida al final de la Fase I.</li> <li>Se ha iniciado el proceso de certificación ISO 9000 de dos procesos macro (adquisiciones y control escolar) y de dos unidades administrativas a fines de la Fase I.</li> </ul>	<p>Visitas de inspección de COF/CME e informes consolidados del sistema administrativo.</p> <p>Manual de calidad; visitas de inspección de CME; e informe de auditoría interna.</p>	

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
2.2 Instalación de equipos de cómputo y conexión a <i>internet</i> en las oficinas y/o sedes regionales de capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 130 oficinas y/o sedes regionales de capacitación equipadas con equipos de cómputo en el primer año del Programa y 100 más equipadas al final de la Fase I.</li> <li>• 51 oficinas y/o sedes regionales de capacitación conectadas al <i>internet</i> en 2005.</li> <li>• 270 centros de primaria, sin acceso a electricidad, equipados con paneles solares.</li> </ul>	<p>Datos operativos/CONAFE. Visitas de inspección de COF/CME.</p> <p>Visitas de inspección de COF/CME.</p>	
2.3 Capacitación de personal de CONAFE a nivel central y a nivel de las delegaciones estatales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 80% funcionarios de CONAFE a nivel central y por lo menos 80% funcionarios de las delegaciones estatales han sido capacitados en los temas de planeación estratégica, tecnología informática, y desarrollo humano y otros temas en función de necesidades al término de la Fase I.</li> </ul>	<p>Certificaciones de asistencia a cursos e informes semestrales de CONAFE.</p>	
2.4 Realización de una gira de estudio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al término de la Fase I se ha realizado al menos una gira de estudio para examinar otros modelos de educación comunitaria.</li> </ul>	<p>Informe de CONAFE de los resultados de la gira de estudio.</p>	
2.5 Realización de acciones de promoción y divulgación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para fines de la Fase I, CONAFE ha aumentado de uno a cuatro el número de publicaciones académicas con el tiraje apropiado para cada una.</li> <li>• Revisión y actualización de la página <i>web</i> de CONAFE en el</li> </ul>	<p>Copias de las publicaciones.</p> <p>Informe de CONAFE sobre las mejoras.</p>	

Resumen Narrativo (RN)	Indicadores Verificables (IV)	Medios de Verificación (MV)	Supuestos Relevantes
	primer año del Programa.		
2.6 Diseño de un modelo de educación comunitaria secundaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de factibilidad para diseñar una modalidad de educación secundaria comunitaria terminado al menos 6 meses antes de finalizar la Fase I.</li> </ul>	Contrato del consultor y el informe final.	
2.7 Definición del rol de CONAFE en áreas urbano marginales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una evaluación de la experiencia de CONAFE y otras instancias en áreas urbano marginales realizada, y el posible rol futuro de CONAFE en esta área definido al menos 6 meses antes de finalizar la Fase I.</li> </ul>	Contrato del consultor y el informe final.	

**Programa Integral de Educación Comunitaria  
Plan de Adquisiciones**

Adquisiciones principales	Financ.	Método de adquisición (miles)	Precalif.	Fecha prevista publicación AEL
<b>A. Contratación de servicios de consultoría</b>				
Consultorías y asistencia técnica para componente Educación Comunitaria Rural (firmas o individuos) (múltiples contratos) Total: US\$1.067.000	90% BID 10% GME	LPN de US\$50 a US\$199 (30%) CPN menor a US\$50 (70%)	No	
Consultorías para componente de Fortalecimiento Institucional (firmas o individuos) (múltiples contratos) Total: US\$6.814.000	80 % BID 20 % GME	LPN de US\$50 a US\$199 (30%) CPN menor a US\$50 (70%)	No	
Capacitación para componente de Fortalecimiento Institucional (múltiples contratos) Total: US\$6.000.000	80% BID 20% GME	CPN menor a US\$50 (100%)	No	
<b>B. Contratación de obras</b>				
Construcción y rehabilitación de aulas, servicios sanitarios, espacios para bibliotecas Total: US\$16.838.000	80% BID 20% GME	APEC Concurso privado a nivel municipal (100%)	No	
Construcción y rehabilitación de oficinas delegacionales Total: US\$1.547.000	80% BID 20 % GME	LPN bajo US\$1.999.999 (100%)		
<b>C. Adquisición de bienes</b>				
Paneles solares, equipos de computación y mobiliario para Centros de primaria, aulas y los Centros de Educación Comunitaria Total: US\$26.000.000	80% BID 20% GME	LPI igual o superior a US\$350 (60%) LPN de US\$100 a US\$349 (20%) CPN menor a US\$50 (20%)	No	
Equipos de computación y mobiliario para 21 delegaciones estatales, equipamiento para interconectividad de centros de adiestramiento Total: US\$5.863.000	87 % BID 13 % GME	LPI igual o superior a US\$350 (70%) LPN de US\$100 a US\$349 (30%)	No	
Material didáctico y bibliotecas Total: US\$67.000.000	100 % GME	LPI igual o superior a US\$350 (70%) LPN de US\$100 a US\$349 (30%)	No	
<b>D. Administración del Programa</b>				
Auditoría y Evaluaciones Total: US\$1.800.000	80 % BID 20 % GME	LPI igual o superior a US\$100 (60%) LPN de US\$50 a US\$99 (40%)	No	N/A

AEL      Aviso Especial de Licitación  
APEC    Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria  
BID      Banco Interamericano de Desarrollo  
CPN      Concurso Privado Nacional (en base a ternas)  
GME      Gobierno de México  
LPI      Licitación Pública Internacional  
LPN      Licitación Pública Nacional