

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**PROYECTO DE APRENDIZAJE BASADO EN LA
COLABORACIÓN Y EL DIÁLOGO (ABCD)**

(ME-L1162)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Alejandro Morduchowicz (EDU/CME), Jefe de Equipo; Cecilia Berlanga (EDU/CME); Juan Carlos Pérez-Segnini (SGO/CME); Miriam Garza (VPC/FMP); Ariel Rodríguez (VPC/FMP); Rafael Contreras (SCL/EDU); y Nelly Cerón (CID/CME).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo	11
C. Indicadores Claves de Resultados.....	12
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A. Instrumentos de Financiamiento	13
B. Riesgos Ambientales y Sociales	13
C. Riesgos Fiduciarios	14
D. Otros Riesgos del Proyecto	14
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	14
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	14
B. Resumen de los arreglos para el Monitoreo de los Resultados.....	15

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS (EER)
1. Plan de Ejecución Plurianual (PEP)
2. Plan de Monitoreo y Evaluación
3. Plan de Adquisiciones
OPCIONALES
1. Análisis Económico del Proyecto
2. Informe de Evaluación de Capacidad Institucional del Ejecutor y Análisis de Gestión de Riesgos del Proyecto
3. Borrador de Manual Operativo del Proyecto

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	
ABCD	Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo
AE	Asistentes Educativos
APEC	Asociación Promotora de Educación Comunitaria
API	Asesores Pedagógicos Itinerantes
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CO	Capital Ordinario
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CRF	Marco de Resultados Corporativos
CT	Capacitadores Tutores
DAF	Dirección de Administración y Finanzas del CONAFE
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
EBC	Educación Básica Comunitaria
EFA	Estados Financieros Auditados
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
GOM	Gobierno de México
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INIFED	Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa
LEC	Líder de Educación Comunitaria
MOP	Manual Operativo del Proyecto
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D.
OE	Organismo Ejecutor
PAC	Plan de Adquisiciones y Contrataciones
PEMLE	Programa Emergente para el Mejoramiento del Logro Escolar
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PROSEDU	Programa Sectorial de Educación
POD	Propuesta de Desarrollo de la Operación
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI)
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIINAPE	Sistema Integral de Información e Infraestructura para el Fomento Educativo
TIRS	Tasa Interna de Retorno Social
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional
UAA	Unidades de Aprendizaje Autónomo
VAN	Valor Actual Neto

RESUMEN DEL PROYECTO
MÉXICO
PROYECTO DE APRENDIZAJE BASADO EN LA COLABORACIÓN Y EL DIÁLOGO (ABCD)
(ME-L1162)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: Estados Unidos Mexicanos			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	Pago único: 15 de octubre de 2032
Organismo Ejecutor: Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)			Período de desembolso:	4 años
			Período de gracia:	Pago único: 15 de octubre de 2032 ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (CO):	80.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	Máximo 15 años
Total:	80.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario (CO)
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo del proyecto es contribuir a mejorar la calidad educativa de los alumnos encaminando acciones hacia el mejoramiento de la oferta de la educación básica comunitaria que presta el CONAFE. Los objetivos específicos son: (i) invertir en capital humano y mejorar la calidad de los servicios educativos que presta el CONAFE apoyando la implementación; y (ii) el afianzamiento del Modelo ABCD en los servicios comunitarios.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: la suscripción del Contrato de Mandato y Ejecución del proyecto entre el prestatario, CONAFE en su calidad de organismo ejecutor y Nacional Financiera S.N.C., I.B.D. (NAFIN) como Agente Financiero (¶3.2); y (ii) la aprobación y entrada en vigencia del Manual Operativo del Proyecto (MOP) (¶3.4).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); e IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 México ha realizado importantes avances en la cobertura escolar, alcanzando una tasa neta de escolarización de 72,3% en preescolar, 98,1% en primaria y 87,5% en secundaria, en 2015-2016¹. Estos logros, en particular en primaria, responden al conjunto de estrategias implementadas que incluyeron la provisión de servicios de educación a poblaciones de zonas rurales, indígenas, marginales y con baja densidad poblacional que, de otra manera, no tendrían acceso a la escuela, contribuyendo a disminuir las brechas educativas en las poblaciones más vulnerables². Una de estas estrategias la constituye la educación comunitaria implementada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- 1.2 **El CONAFE.** Fue creado en 1971 como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para atender el rezago educativo, particularmente entre las poblaciones rurales e indígenas, así como a niños migrantes que residen en campamentos agrícolas. Se focaliza en localidades de menos de 2.500 habitantes carentes de escuela y donde el índice de marginación es alto, atendiendo a aproximadamente 312.000 niños y niñas de educación inicial y básica en los 31 Estados. Estos representan el 1,23% del total de la matrícula de educación básica del país. La mayor parte (más del 80%) proviene de áreas de alta marginación. Organizacionalmente, el CONAFE cuenta con un nivel central, 31 delegaciones del CONAFE en los Estados, 431 regiones dependientes de las delegaciones cuyo número varía en cada Estado y aproximadamente 33.000 servicios de Educación Básica Comunitaria (EBC).
- 1.3 Los servicios educativos se generan a partir de la ausencia de una oferta educativa en una comunidad, por lo cual el CONAFE analiza la viabilidad de crear una escuela comunitaria. Posteriormente, si el servicio se instala, la comunidad se compromete a crear una Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) formada por padres de familias, tutores y representantes, que asume la responsabilidad de proporcionar el espacio para la operación de la escuela, la alimentación y el alojamiento del Líder para la Educación Comunitaria (LEC). Este último es quien cumple la función de docente. Por su parte, el CONAFE se responsabiliza por asignar un LEC (en la actualidad son alrededor de 35.000) y proporcionar la formación y los materiales didácticos requeridos. Los LEC son designados, formados y supervisados por el CONAFE. La educación comunitaria se guía por los programas

¹ Porcentaje de la matrícula contenida en el rango de edad típica para un nivel educativo, respecto a la población total de ese mismo rango de edad. [Principales Cifras del Sistema educativo nacional 2015-2016, Secretaría de Educación Pública, México.](#)

² Algunos hitos relevantes para promover la escolarización en poblaciones marginadas fueron: en la década de 1920 comenzó a prestarse atención a la educación rural en el país a partir de la creación de las Misiones Culturales (escuelas ambulantes) que luego derivarían en las denominadas Casas del Pueblo -las escuelas rurales propiamente dichas-; al cabo de esa década ya se habían creado casi 3.500 escuelas de ese tipo. Con posterioridad se impulsarían las Normales Rurales para brindar una formación específica en ese medio. En la década siguiente se promovió que los trabajadores mayores de 15 años analfabetos concurren a escuelas nocturnas so riesgo de perder su empleo. Ante la persistencia del analfabetismo, en 1975 se instituyó el Sistema de Escuela Abierta que luego de seis años -en 1981- derivaría en la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) con el objeto de ocuparse de los más de 22 millones de adultos que no habían concluido o asistido nunca la escuela primaria. Asimismo, en 1978 se creó la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) para atender la pluralidad étnica, cultural y lingüística del país con el fin de permitir el acceso equitativo a una educación de calidad en contextos de diversidad.

oficiales de la SEP, aunque con metodología específica y materiales complementarios propios. Los servicios del CONAFE atienden preescolar, primaria y secundaria, todos con validez oficial. La educación preescolar está dirigida a niños de 3 a 5 años y once meses y la educación primaria y secundaria atiende a niños y adolescentes de 6 a 14 años y once meses. Las escuelas son multigrado, con educación equivalente al nivel de básica (preescolar, primaria y secundaria) en el servicio educativo regular.

- 1.4 **Los LEC.** Debido a la escasez de oferta de docentes para estas áreas, los LEC son jóvenes, en su mayoría sin estudios docentes, con una edad promedio de 20 años y, por lo general, de un nivel educativo de bachillerato (es decir, con educación media superior). El nivel educativo de los LEC y la falta de formación pedagógica y didáctica necesaria para atender a estas poblaciones representa uno de los mayores retos del CONAFE en términos de captación del LEC. En el ciclo escolar 2016-2017, la proporción de instructores con educación media superior que ofrecen sus servicios a nivel preescolar, primaria y secundaria es de 53%, 63% y 73% respectivamente, mientras que el 6% de los LEC cuenta con nivel de educación superior³. A pesar de que el incentivo de obtener un apoyo al finalizar su servicio social educativo resulta atractivo para los LEC, las condiciones de precariedad que enfrentan viviendo en estas comunidades son un factor que aumenta los niveles de abandono, sobre todo en el primer año de servicio⁴. Actualmente las tasas de abandono de los LEC son 24% en preescolar y primaria y 14% en secundaria⁵.
- 1.5 **La formación de los LEC.** Reciben un entrenamiento inicial intensivo de una duración de 240 horas que se imparte entre cinco y seis semanas. La instrucción la brindan Capacitadores Tutores (CT) con apoyo de Asistentes Educativos (AE), Coordinadores Académicos y Jefes de Programas. Todos ellos en su conjunto constituyen las Comunidades de Aprendizaje que actúan dentro del ámbito de una localidad y que tienen las mismas características que el ambiente de aprendizaje que deberán generar en el aula. Durante la formación inicial se dan a conocer las características del CONAFE y de los servicios de educación comunitaria, la metodología y uso de los materiales didácticos que utilizarán los LEC (desarrollados exprofeso para uso en el contexto de los servicios comunitarios) y los contenidos que serán enseñados a los alumnos de educación básica. La formación continua comprende reuniones de tutorías bimestrales, y se desarrolla a través de reuniones periódicas conducidas por CT y por AE. Hay asesorías que hacen los CT y AE y asesorías que son reuniones de un CT o AE con un número pequeño de LEC que viven cerca unos de otros, con una duración de alrededor de seis horas. Las tutorías bimestrales incluyen tres momentos: una reunión preparatoria, la tutoría como tal y una reunión de evaluación en la cual se reflexiona sobre la práctica, a partir del análisis de las fortalezas y debilidades del desempeño en experiencias reales de aprendizaje. En las tutorías se trabajan las siguientes líneas: (i) identidad institucional; (ii) conformación de comunidades de aprendizaje; (iii) participación en comunidad; (iv) desarrollo personal; (v) fortalecimiento del aprendizaje; y (vi) proyecto de desarrollo comunitario. Los capacitadores, a su vez, previamente fueron LEC y optaron por continuar su servicio

³ Información suministrada por la Dirección de Planeación y Evaluación, Padrón de figuras educativas, septiembre de 2016. CONAFE, México.

⁴ Bando, R. y Uribe, C. (2015): "Las 3 C de la deserción de los instructores comunitarios en México: Características, causas y curas. Evidencia de un estudio experimental en México". BID. [Enlace](#).

⁵ Información suministrada por la Dirección de Planeación y Evaluación, Padrón de figuras educativas, septiembre de 2016. CONAFE, México.

con el CONAFE. A efectos de contar con un mejor diagnóstico sobre los conocimientos generales de los LEC, en el último ciclo (2016-2017) se administraron tres pruebas iguales: una al inicio de su formación inicial, otra durante la misma y una tercera al finalizar el año escolar. De este modo se podrá contar con información sobre el nivel de preparación y el valor agregado a sus conocimientos por participar de la educación comunitaria.

- 1.6 **Condiciones de servicio de los LEC.** Se les solicita residir en comunidades que se encuentran en condiciones muy difíciles, con alta marginación o rezago social, lo cual puede afectar la calidad del servicio educativo. A manera de retribución por sus servicios, los LEC reciben un apoyo de alrededor de US\$112 mensuales promedio (este monto ha sido históricamente determinado y es de libre disponibilidad), alojamiento y, al concluir los servicios cuentan con un apoyo económico para la continuidad de sus estudios (media superior, universitarios de cualquier tipo o capacitación para el trabajo) que puede ir de 30 hasta 60 meses dependiendo si han prestado uno o dos años de servicio. Además, de ser requerido, reciben un apoyo económico por concepto de gastos médicos. Al cabo de los dos años pueden continuar siendo LEC y recibiendo el apoyo económico como tales.
- 1.7 **Logros de la EBC.** El CONAFE ha logrado instaurar una opción educativa para que los niños y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social tengan la posibilidad de ejercer su derecho a la educación en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades a través de la educación inicial y básica. Además, el CONAFE ha logrado promover la participación social de diferentes actores de la comunidad, como los padres de familia, en las acciones de fomento educativo⁶. Asimismo, a través del apoyo económico que reciben los LEC por el servicio social que prestan se ha promovido la continuidad de sus estudios⁷.
- 1.8 **Terminalidad y nivel de aprendizaje de la EBC.** Dadas las características especiales de la población atendida por el CONAFE, persisten desafíos en la calidad educativa y las condiciones en las cuales se imparte la enseñanza. Los importantes logros que ha obtenido el CONAFE durante su existencia respecto al aumento de la cobertura educativa de la educación inicial y básica en las comunidades indígenas y marginales se ven opacados por los bajos resultados obtenidos en pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, tal como lo evidencia el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) aplicado en 2015. Los resultados de estas pruebas muestran un desempeño ligeramente mayor para los alumnos del CONAFE con respecto a los alumnos de educación indígena que no han pasado por esta experiencia. Sin embargo, comparado con el servicio general público, los resultados de los alumnos del CONAFE son mucho más bajos: el 67,9% de los alumnos con nivel de 6° grado de primaria se ubicaron en el nivel más bajo de logro en Lenguaje y Comunicación (mientras que en el sistema regular fue de 51,6%) y 69,2% en el nivel más bajo de logro en Matemáticas (62,8% en el sistema regular)⁸; (estos resultados no están controlados por características de los

⁶ [Historia del Consejo Nacional de Fomento Educativo.](#)

⁷ De acuerdo con los datos para el ciclo escolar 2016-2017, el 19,16% de los LEC se encuentra inscrito en el Sistema de Estudios a Docentes, programa mediante el cual se fomenta la continuidad educativa de los ex LEC, promoviendo su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

⁸ [Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes.](#)

alumnos). Asimismo, otro desafío es mejorar la eficiencia terminal tanto en el nivel primario (93,70) como en el secundario (93,66)⁹.

- 1.9 **Retos de la EBC.** Estos bajos niveles de logro responden tanto a la condición de marginalidad y pobreza que caracteriza a estas comunidades como al hecho de que el tipo de servicio que se les brindaba no satisfacía los requerimientos pedagógicos y organizacionales pertinentes a la realidad local y, por lo tanto, no se adecuaba a las necesidades de las comunidades¹⁰. Al finalizar el ciclo escolar 2014-2015, se identificaron los siguientes desafíos: (i) los materiales no subsanaban la falta de competencias de los LEC para realizar la práctica educativa que se les demanda, pues tenían una aproximación más teórica y menos práctica al proceso de enseñanza-aprendizaje; (ii) el esquema de formación inicial y continua estaba centralizado y no enfocado al contexto de aprendizaje ni a las necesidades académicas de los LEC; y (iii) existía un bajo manejo de la metodología multigrado y poca participación de los padres de familia en el seguimiento de los aprendizajes de sus hijos¹¹.
- 1.10 **El Modelo de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD).** Frente a esta situación, el CONAFE inició en 2015 un proceso de rediseño del modo de intervención, dando lugar al Modelo de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD)¹². Los cuatro ejes sobre los que se estructura el cambio son: (i) el replanteamiento de la práctica docente; (ii) la modificación del esquema tradicional del multigrado; (iii) la generación de un vínculo socioemocional de diferente tipo; y (iv) la adaptación del modo de evaluación. En función de estos pilares, se ha impulsado el desarrollo de las competencias que permiten el aprendizaje autónomo pues el alumno por sí mismo, aunque guiado por sus tutores, aprende a aprender. Así, a partir de ahora este nuevo modelo se caracteriza por: (i) promover el aprendizaje basado en el diálogo a partir de la innovación de estrategias para atender con pertinencia la diversidad de necesidades y contextos; (ii) formar Comunidades de Aprendizaje, mediante las cuales se favorecen no solo los aprendizajes sino la cohesión social que lleva de la convivencia escolar a la convivencia cotidiana en la comunidad; y (iii) articular el currículo de educación básica para que los niños transiten de la educación inicial a preescolar, primaria y secundaria en forma funcional. Como se verá, este modelo no debe entenderse como el diseño de programas, textos y manuales, sino como una práctica profesional que particulariza el servicio educativo a la variedad de intereses y disposiciones de cada tutor y estudiante¹³.

⁹ La eficiencia terminal se refiere al número estimado de alumnos que egresan de cierto nivel o tipo educativo en un determinado ciclo escolar por cada cien alumnos de nuevo ingreso, inscritos tantos ciclos escolares atrás como dure el nivel o tipo educativo en cuestión. [Tasa de Eficiencia Terminal, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.](#)

¹⁰ Urrutia de la Torre, F. (2014): "¿Por qué los bajos resultados del CONAFE en Primaria? Restricciones para el buen desempeño del Consejo Nacional de Fomento Educativo". Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XLIV, núm. 1. México. [Enlace.](#)

¹¹ Informe de Terminación del Proyecto de la Operación ME-L1033 (2285/OC-ME). CDMX, México. [Enlace.](#)

¹² Para un panorama general del funcionamiento del Nuevo Modelo y el proceso de institucionalización, ver (ILCE-CEE 2016a): "Asesoría técnica para la gestión pedagógica del Nuevo Modelo de educación básica comunitaria. Entregable 3." México. [Enlace.](#)

¹³ Este párrafo y los que siguen se basan en el Marco Curricular ABCD, CONAFE. México, 2016, en entrevistas realizadas a informantes calificados y en visitas de campo. [Enlace.](#)

- 1.11 **El proceso de aprendizaje.** Una clase típica se inicia cuando el tutor ofrece al alumno distintos temas para trabajar¹⁴. El trabajo se realiza sobre la base de los materiales especialmente preparados para este fin (llamados Unidades de Aprendizaje Autónomo -UAA-). El tutor, sobre la base de su propia experiencia como tutorado, va guiando al alumno en la unidad elegida. Si hay algo que este último no sabe o no comprende, el tutor lo apoya para encontrar la respuesta o sortear las dificultades. A medida que se va avanzando, el tutor solicita al tutorado que registre en un cuaderno el proceso por el cual fue aprendiendo. Al concluir la unidad, el alumno debe presentar públicamente lo aprendido y el proceso que lo llevó a salvar las dificultades de comprensión ante sus compañeros y, en ocasiones, ante los padres de familia. Después de la exposición del tema todos los alumnos pueden hacer contribuciones y preguntas para enriquecer lo expuesto. En la idea de que solo se puede transmitir lo que se logra dominar, la demostración pública busca tres objetivos para el tutorado: (i) rendición de cuentas sobre cuánto se ha avanzado y aprendido; (ii) fortalecimiento del conocimiento adquirido; y (iii) desarrollo de las competencias de comunicación. Una vez terminado este proceso, el alumno tutorado puede convertirse en tutor del tema estudiado¹⁵. Recapitulando: un LEC siempre -por definición- es un tutor. A su vez, estos solo pueden tutorar a alguien en una unidad determinada si previamente recibieron una tutoría en dicha unidad en alguna de las instancias de formación y demostraron su dominio sobre la misma. Por ello, una vez que su alumno (el tutorado) hizo su respectiva demostración, puede convertirse en tutor de la unidad aprendida.
- 1.12 **Las redes de tutoría.** En efecto, una vez terminado el proceso, el tutorado se encuentra habilitado para ser tutor de esa unidad, y así sucesivamente con cada unidad que haya concluido, con lo cual, está en condiciones de reiniciar el ciclo. A vuelta de cada ciclo, se conforma la red de tutorías. Esta es una suerte de mapa donde se puede rastrear quién comenzó a brindar la tutoría y cómo fueron las interacciones a través de las cuales una persona va aprendiendo de otra (incluidos los padres de familia). Al tener que transmitirlo a otros interesados en el tema, la relación tutora ofrece una oportunidad única para consolidar y enriquecer lo aprendido, además de que permite el desarrollo de competencias para el aprendizaje autónomo, entre las que se encuentran la comprensión lectora y la resolución de problemas. Si bien la esencia del modelo es la relación tutora, solo la conformación de la red garantiza la expansión y escalabilidad de ese vínculo individual. Eso, a su vez, permite constituir las Comunidades de Aprendizaje. De otro modo, si solo quedase en la interacción personal, no sería más que una clase particular sin ninguna innovación a resaltar.
- 1.13 Las comunidades de aprendizaje basadas en relaciones tutoras han sido consideradas como una solución emergente en la región, debido a la importancia que le dan al desarrollo de la capacidad del estudiante de gestionar su propio aprendizaje y a la redefinición del rol del tutor. Han mostrado ser eficaces como estrategia para un mejor aprovechamiento escolar, tienen costos más bajos que la propuesta educativa tradicional, y pueden implementarse con los recursos

¹⁴ Como se verá, un tutor puede ser un LEC o bien un alumno previamente tutorado en la unidad estudiada.

¹⁵ Entre los numerosos documentales para complementar y observar más a fondo el funcionamiento de las Comunidades de Aprendizaje y el impacto que han tenido en las comunidades en las que se ha implementado, ver "Maravillas" de José Leandro Córdova ([Enlace](#)). Adicionalmente, a título ilustrativo, se pueden conocer las redes de tutoría en un centro (en Durango) [Enlace a video de YouTube](#).

existentes en las escuelas con carencias en la región¹⁶. Además, aprender a enseñar (ser tutor) forma parte del marco de las competencias del siglo XXI a desarrollar en los estudiantes¹⁷. Asimismo, reconocidos especialistas consideran que la tutoría ocupa un nicho especial entre los casos que guiarán el futuro del aprendizaje, ya que es un poderoso impulsor del desarrollo neurológico al exigir del aprendiz autodirección y un compromiso intenso, pues lo lleva a razonar y descubrir, y no a encontrar pronto la respuesta que el maestro espera. Además, existe evidencia de que al dialogar y verbalizar lo que se aprende, el cerebro crea las estructuras que usará después para crear y pensar¹⁸.

- 1.14 **Los textos.** El diseño de los mismos refleja el cambio de concepción que implica pasar de asignaturas pensadas para cada nivel educativo a las Unidades de Aprendizaje cuyos contenidos y formatos permiten a los alumnos aprender por sí mismos. Los textos comprenden cinco campos formativos: (i) lenguaje y comunicación; (ii) pensamiento matemático; (iii) exploración y comprensión del mundo social; (iv) exploración y comprensión del mundo natural; y (v) participación en comunidad. Los dos primeros son obligatorios. Los campos se distribuyen en 53 Unidades de Aprendizaje. Cada UAA se cubre, en promedio, en alrededor de 15 días. Los textos están diseñados de modo tal que el mismo material se utilice a lo largo de toda la trayectoria escolar del alumno que en cada instancia profundizará los temas aprendidos con anterioridad según unas consignas previstas en cada UAA. Se espera que al concluir el nivel secundario el estudiante haya visto al menos una vez todas las Unidades¹⁹. A partir de la elaboración de las UAA, se incluyen temáticas y estrategias para atender la diversidad y necesidades de contextos, a través de catálogos de temas nacionales y regionales, y además se adecuó el currículo para identificar el trayecto de aprendizaje que se puede lograr con un tema.
- 1.15 **Aspectos innovadores del Modelo.** Por un lado, es un proceso personalizado. El tutor no se para frente a la clase a enseñar, sino que se integra al grupo. Ya no se trata de impartir clases sobre la base de contenidos generales y homogéneos, sino que se adapta a la situación y realidad de cada individuo. Más que enseñanza, hay un aprendizaje en el que cada alumno registra lo que aprende y las dificultades que va teniendo para después compartirlo con los demás. Por el otro, entre otras cuestiones se pueden mencionar las siguientes: (i) se modifica el modo de relacionarse del docente con los alumnos pues no es solo un vínculo de colaboración sino de diálogo permanente entre el tutor y el tutorado; (ii) se legitima el liderazgo a través del saber y el servicio que se presta pues los roles de ambos pueden permutarse en cualquier momento; (iii) se respeta el ritmo de aprendizaje de cada alumno; (iv) se trata de un acuerdo entre el tutor y tutorado en el que se explicita lo que uno puede transmitir y lo que al otro le interesa aprender; (v) se establece una relación personal, no grupal ni simulada ni instruccional; (vi) se consolida el conocimiento en la medida que se pasa a ser tutor de la unidad

¹⁶ [Aguerrondo, I. et al \(2015\): "El aprendizaje bajo la lupa: Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe", UNICEF.](#) Al ser considerada como una innovación pedagógica y una de las estrategias más importantes para detonar el aprendizaje, las redes de tutoría han sido *exportadas* a otros países del mundo entre los que se incluyen: Chile, Estados Unidos, Singapur y Tailandia.

¹⁷ *Ídem*, Nota 16.

¹⁸ Ver, por ejemplo, Richard Elmore (2016): "Reflexiones sobre la contribución de la tutoría al futuro del aprendizaje" [Enlace](#).

¹⁹ Una revisión inicial exhaustiva sobre la utilización de los textos se encuentra en ILCE-CEE (2016c): "Estudio exploratorio del prototipo didáctico de Unidades de Aprendizaje Autónomo de CONAFE". México. [Enlace](#).

abordada (la enseñanza potencia el aprendizaje); (vii) se promueve el interés de los alumnos por aprender ante la posibilidad de elegir un menú de temas; (viii) se brinda la misma experiencia de aprendizaje a través de enseñar tutorando y siendo aprendiz de otros temas simultáneamente; y (ix) se adecúa muy bien al trabajo en las aulas multigrado pues la atención personalizada requerida en este tipo de cursos, es la esencia del modelo²⁰. Por último, para mejorar el desempeño profesional y asegurar la consistencia entre el diseño y la ejecución, durante la formación de los LEC se busca reproducir las características principales del Modelo.

- 1.16 **Antecedentes y evidencia empírica.** La relación tutora y las redes de tutoría, que son la base organizacional del Modelo ABCD, y las Comunidades de Aprendizaje que se generan a partir de las mismas se basan en diferentes experiencias implementadas en México²¹. El modelo ha ido evolucionando y aplicándose en distintos Estados con matices diversos en la medida que iban ganando experiencia y perfeccionando la metodología de trabajo²². Aunque no de la magnitud ni ubicuidad de la acción del CONAFE, uno de los antecedentes más inmediatos de gran escala del Modelo ABCD es el Programa Emergente para el Mejoramiento del Logro Escolar (PEMLE) destinado a 9.000 escuelas primarias y secundarias del país con los rendimientos más bajos en las pruebas estandarizadas de aprendizaje e implementado por la SEP entre 2010 y 2012 inclusive. El PEMLE tenía como propósito mejorar los aprendizajes en estas escuelas mediante la creación de redes de tutoría, que se encargarían de introducir, consolidar y diseminar la práctica de las Comunidades de Aprendizaje. Si bien el proyecto no ha sido evaluado como tal, los resultados de la prueba ENLACE²³ que se indican en el siguiente cuadro muestran un aumento importante en el porcentaje de alumnos que se ubicó en los dos niveles de desempeño más altos (bueno o excelente) en español y matemáticas, en 16 entidades federativas. En las últimas dos columnas de la tabla se muestra la diferencia entre los porcentajes obtenidos en 2009 y 2011 entre los estudiantes de ambos grupos de escuelas. Además, entre los resultados observados del PEMLE se incluyen un mayor compromiso de los estudiantes con el estudio, indicado por su asistencia a la escuela y el incremento del número de alumnos graduados de secundaria que se inscribían al bachillerato. También se observó que los alumnos ganaban seguridad para estudiar por cuenta propia y para mostrar públicamente sus aprendizajes²⁴.

²⁰ Para una ampliación de estas cuestiones, ver López Salmorán (2016): "La relación tutora y la mejora del aprendizaje. "Red. Revista de evaluación para docentes y directivos". INEE, México. Cámara (2013) [Enlace](#). "Entramado conceptual. Redes de Tutoría. México. [Enlace](#). Rincón-Gallardo (2012): "Redes de tutoría académica. Orientaciones para su gestión en las regiones y escuelas". México. [Enlace](#).

²¹ Parte de la actual conducción del Nuevo Modelo ha sido responsable o participado de esas experiencias.

²² "Documento 1. Revisión de los documentos centrales de los antecedentes del Modelo ABCD producidos por el CONAFE, tanto como por analistas externos al mismo", CEE, México, elaborado especialmente para la preparación de este proyecto. [Enlace](#).

²³ La Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) fue una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplicó a planteles públicos y privados del país. Esta prueba fue aplicada a estudiantes de tercero a sexto de primaria, segundo y tercero de secundaria y del último grado de media superior en las materias de español y matemáticas. A partir de 2015, la prueba PLANEA sustituyó a esta evaluación.

²⁴ *Ídem* Nota 16.

Cuadro 1: Resultados de la prueba ENLACE

Secundarias generales y técnicas	% de estudiantes en nivel bueno o excelente						Diferencia en % 2009 - 2011	
	Español			Matemáticas				
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	Español	Matemáticas
No PEMLE	15,4	13,5	13,1	7,5	8,6	11,0	-2,3	3,5
PEMLE	10,0	10,5	14,0	4,1	8,0	14,8	4,0	10,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SEP²⁵.

- 1.17 **La consolidación del Modelo ABCD.** El modelo comenzó a implementarse en pocos Estados en el ciclo 2015-2016. En el siguiente ciclo, el CONAFE ha dedicado sus esfuerzos a generalizarlo a todo el país. Para acompañar al CONAFE en esta acción, el Gobierno Mexicano ha solicitado al Banco una operación que apoye la implementación y consolidación del Modelo Educativo en la EBC que atiende el CONAFE focalizándose en la mejora de la calidad y, por esa vía, en una mayor inclusión educativa en el nivel básico.
- 1.18 Llevadas a su mínima expresión, los tutores son uno de los tres ejes en los que se sostienen las redes de tutoría. Por esta vía, el proyecto apoyará a los LEC, efectores centrales de la educación comunitaria y, por lo tanto, actores esenciales en la implementación del Modelo ABCD. Los otros dos pilares son los materiales empleados en clase y los alumnos. Respecto a los textos escolares, forman parte de la provisión de recursos pedagógicos que, de forma gratuita y consuetudinariamente, viene proveyendo el Estado mexicano a los alumnos desde hace décadas y, por ello, no requieren apoyo del proyecto (no obstante, acorde a la incorporación de nuevas tecnologías en el aula, el Banco apoyará el diseño de una plataforma digital para el acceso a bibliografía adicional aun sin acceso a internet, ¶1.19). Por su parte, la concurrencia de los alumnos no descansa en becas o transferencias de ningún tipo. En síntesis, en lo que se refiere al estadio de desarrollo en que se encuentra el Modelo ABCD, el proyecto acompañará a la educación comunitaria a través del elemento que requiere recursos en mayor escala y con posibilidades de ser apoyado en la actualidad.
- 1.19 **El apoyo reciente del Banco en el sector.** El proyecto es el resultado de un acompañamiento de mediano y largo plazo del Banco al CONAFE a través de tres programas (864/OC-ME, 1456/OC-ME y 2285/OC-ME) con los que se buscó elevar la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios educativos. En su Fase I, finalizada en 2007, se aumentó la cobertura del servicio en preescolar y secundaria, se desarrollaron nuevas modalidades de educación comunitaria en el nivel inicial (0-3 años) y secundaria, y se crearon centros de educación comunitaria que ofrecían alfabetización y atención al rezago. En su segunda fase, que culminó en 2015, el programa logró cumplir, y en algunos casos exceder, las metas que se había propuesto alcanzar. Entre los logros se destacan: (i) una convocatoria mucho más eficaz; (ii) una selección más adecuada de los LEC, gracias a lo cual se logró reducir el porcentaje de abandono en el servicio en 6.3 puntos; (iii) la disminución del porcentaje de aspirantes que no cumplen con la mayoría de edad; (iv) que dos terceras partes de los LEC captadas cuenten con educación media superior (la proporción aumentó un 19,7% desde 2010); y (v) el cumplimiento en un

²⁵ [SEP, et. al. \(2012\): "Fortalecimiento del Nivel Secundaria: 10 estrategias para la mejora del logro educativo".](#)

92,5% de la meta de captación de LEC de habla indígena, lo que permitió aumentar el porcentaje asignado a sus comunidades para evitar su abandono²⁶.

- 1.20 **Intervenciones de otros organismos multilaterales.** El CONAFE también ejecuta una operación con el Banco Mundial que apoya la educación inicial (0-3 años y 11 meses) y la estrategia de Asesores Pedagógicos Itinerantes (API). En anteriores oportunidades este organismo había apoyado acciones de infraestructura escolar y de fortalecimiento institucional de las capacidades de operación y supervisión en las Delegaciones Estatales. Más específicamente, ha apoyado la construcción, rehabilitación o reemplazo de espacios educativos y el correspondiente mobiliario escolar. Asimismo, apoyó con auxiliares didácticos, a las asociaciones de padres de familia, a las asociaciones promotoras de educación comunitaria, además de los apoyos directos a promotores educativos, supervisores de módulo, coordinadores de zona y a los API.
- 1.21 **Lecciones aprendidas.** Durante la preparación de esta operación se tomaron en cuenta las lecciones aprendidas de las intervenciones que la precedieron a fin de que el diseño incorpore soluciones efectivas a los desafíos que se han encontrado en otras experiencias. Además de avanzar y consolidar los logros obtenidos por el programa en su segunda fase, esta nueva operación tendrá como meta central elevar la calidad educativa encaminando acciones hacia el mejoramiento de la oferta de la educación básica mejorando la calidad de los servicios educativos que presta el CONAFE apoyando la implementación y el afianzamiento del Modelo ABCD en los servicios comunitarios. Entre las conclusiones del Programa de Educación Comunitaria- Fase II del Banco con el CONAFE se había señalado que de continuarse con el modelo vigente las oportunidades de aprendizaje de los alumnos no tendrían posibilidades de mejorar. Por ello se recomendó mejorar: (i) el perfil de los LEC en términos de edad, grado académico alcanzado, conocimientos y competencias; (ii) los materiales de apoyo a los LEC; y (iii) la formación que se les brinda. También se recomendó promover un mayor involucramiento de las familias y miembros de las comunidades²⁷. Estas sugerencias se integraron en el diseño del Modelo ABCD y son las que se esperan consolidar con este proyecto. Un estudio del Banco sobre el abandono de los LEC encontró que una de las principales características que se presentan al inicio del ciclo escolar es: el 38% de abandono se produce en las primeras once semanas de servicio debido al esfuerzo de adaptarse a las comunidades²⁸. En función de ello, en la actualidad se presta particular atención tanto al período de formación como al de inducción y seguimiento de este período inicial.
- 1.22 **Alineación Estratégica.** El proyecto es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad, dado que el proyecto tiene como objetivo mejorar la calidad educativa de los alumnos de educación básica comunitaria, a la cual asisten alumnos provenientes de poblaciones con grado de marginación alto y muy alto. Adicionalmente, el proyecto contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) con relación al número de estudiantes beneficiados por proyectos de educación.

²⁶ *Ídem* Nota 11.

²⁷ *Ídem* Nota 11.

²⁸ *Ídem*, Nota 11.

- 1.23 **Estrategia del Banco con el País.** Asimismo, el Gobierno de México (GOM) con base en el objetivo 3 del PND y, específicamente, a través del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, enfatiza en su objetivo tres asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa. Por su parte, los objetivos institucionales del CONAFE están alineado al PND y al Programa Sectorial de Educación (PROSEDU). La educación es un área de diálogo con el GOM conforme la Estrategia del Banco con México 2013-2018 (GN-2749), la cual busca contribuir a la ruptura de ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación. Esta, por su parte, coincide con el Plan Nacional de Desarrollo del GOM, el cual se plantea como meta un “México Incluyente” con el fin de hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos a través del acceso a servicios básicos como lo es la educación. Esta operación también está alineada con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4)²⁹; y con el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-5) en 3 de sus 5 dimensiones³⁰. Adicionalmente, la operación está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2017 (GN-2884).
- 1.24 **El valor agregado del Banco** se manifestará en el diálogo permanente con el CONAFE y en el apoyo complementario al presente proyecto. En tal sentido, la adicionalidad del Banco se manifestará en: (i) la sistematización y difusión de las innovaciones pedagógicas del modelo a través de seminarios y talleres; (ii) el análisis y propuesta de un sistema de incentivos para disminuir la rotación de los LEC; (iii) la adaptación del modelo para promover la inclusión educativa de grupos vulnerables -entre otros, indígenas, migrantes (jornaleros agrícolas y repatriados) - o personas con barreras para el aprendizaje; (iv) el desarrollo de una plataforma virtual para el estudio y tutoría en línea para los LEC; (v) el seguimiento longitudinal de la trayectoria de los LEC una vez que dejan de prestar servicios; y (vi) promover la incorporación y uso de la tecnología informática aun en áreas remotas (por ejemplo, el diseño de una plataforma digital para que los estudiantes accedan a información académica aun sin conexión a internet). Adicionalmente se buscará catalizar y hacer converger los esfuerzos dispersos de distintos organismos y asociaciones en el acompañamiento al CONAFE (Fundación Slim, Lego Education, UNICEF, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), y la Red Compartida - que permitirá la conexión de banda ancha en zonas que actualmente no tienen dichos servicios - entre otros. Todo lo anterior permitirá al CONAFE avanzar en la tarea de fortalecer la implementación y el afianzamiento del Modelo ABCD³¹.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.25 **Objetivo.** El objetivo del proyecto es contribuir a mejorar la calidad educativa de los alumnos encaminando acciones hacia el mejoramiento de la oferta de la educación básica comunitaria que presta el CONAFE. Los objetivos específicos son: (i) invertir

²⁹ El proyecto está alineado con las esferas prioritarias: (2) mejorar la calidad de la escolarización; (6) atender la pobreza estructural; y (7) fomentar la inclusión social con identidad.

³⁰ El proyecto interviene en las siguientes tres dimensiones de éxito: (3) todos los estudiantes tienen acceso a docentes efectivos; (4) todas las escuelas tienen recursos adecuados y son capaces de utilizarlos para el aprendizaje; y (5) todos los graduados tienen las habilidades necesarias para ser exitosos en el mercado laboral.

³¹ Esto se logrará no solo con los recursos del préstamo sino también con los recursos de una Cooperación Técnica orientada a apoyar la implementación de la operación.

en capital humano; y (ii) mejorar la calidad de los servicios educativos que presta el CONAFE apoyando la implementación y el afianzamiento del Modelo ABCD en los servicios comunitarios. Para ello, el proyecto se desarrollará a través de los siguientes componentes:

- 1.26 **Componente 1. Apoyo a la implementación del Modelo de Educación Básica Comunitaria (ABCD) (US\$79,3 millones).** El componente apoyará a los LEC mediante la inversión en el desarrollo de capital humano y en la implementación del Modelo de ABCD en los servicios de educación básica del CONAFE a través de la conformación de redes de tutoría que constituyan Comunidades de Aprendizaje. El referido apoyo se realizará de acuerdo con la normativa aplicable. El apoyo busca apuntalar con un incentivo el servicio social a las comunidades rurales marginadas que prestan los jóvenes en su calidad de LEC en todo el país.
- 1.27 El modelo prevé que sus innovaciones se canalicen a través de los LEC como práctica habitual y eficaz en el aula como consecuencia de la preparación inicial y continua desarrollada desde el CONAFE para el LEC. El trabajo inicial se refiere a su formación previa de seis semanas antes del comienzo del ciclo escolar. La formación continua se realizará de manera bimestral a lo largo del año lectivo y en el transcurso de su práctica se realizarán visitas de supervisión y acompañamiento de los Capacitadores y Asistentes educativos. Asimismo, las UAA y los textos ya disponibles en las aulas permiten contar con materiales adecuados para las tareas de aprendizaje de los tutorados. Por otro lado, a partir del acompañamiento del Banco (¶1.19) se potenciará y reforzará la aplicación del modelo, entre otras acciones, por medio del intercambio y reflexión con especialistas, el seguimiento de alumnos, así como del LEC y el diseño de plataformas digitales para la disposición de más materiales. En esta misma línea se espera que ese mayor fortalecimiento de los LEC y los resultados del modelo permitan retener a una mayor cantidad de alumnos debido al menor fracaso escolar.
- 1.28 **Componente 2. Evaluación (US\$700 mil).** La evaluación será tanto cualitativa como cuantitativa debido al interés que despierta la innovación del proceso pedagógico introducida por este nuevo modelo y los resultados que de él se deriven (¶3.11 y ¶3.12). Dicha evaluación comprenderá tanto los resultados en el aprendizaje como la eficiencia terminal y el seguimiento de los alumnos y los LEC. La evaluación cualitativa se enfoca en estudiar a profundidad el Modelo ABCD con el propósito de generar conocimiento sobre el mismo y busca aportar los elementos necesarios para la elaboración de los instrumentos y procedimientos de recolección de información de la etapa extensiva. La evaluación cuantitativa se realiza a partir de métodos a gran escala utilizando muestras que permitan generalizar los hallazgos sobre la población objetivo. Se privilegia el uso de instrumentos de evaluación.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.29 El impacto general del proyecto se medirá a través de los siguientes indicadores: (i) aumento en la eficiencia terminal a nivel primaria; y (ii) aumento en la eficiencia terminal a nivel secundaria. Asimismo, los resultados se medirán a través de la mejora de los logros de las habilidades de comunicación, matemáticas y socioemocionales de los alumnos. Los indicadores centrales de la Matriz de Resultados se presentan en el Anexo II.

- 1.30 **Evaluación costo-beneficio.** El análisis económico ex ante del proyecto, llevado a cabo mediante la metodología de costo-beneficio, dio resultados positivos. Los principales beneficios están vinculados a los diferenciales salariales esperados en el futuro, obtenidos por quienes son beneficiados de una educación de calidad, comparados con quienes no la recibirían. Estas estimaciones se consideran un piso, ya que no incorporan externalidades positivas comúnmente asociadas a este tipo de intervención (tales como el impacto en menores tasas de crimen y drogadicción o ahorros en gastos en salud, entre otros), factores que incrementarían la rentabilidad social del proyecto. La evaluación ex ante de los beneficios del proyecto indica que el Valor Actual Neto (VAN) es positivo. La Tasa Interna de Retorno Social (TIRS) es de 18,1%, mayor que la tasa de descuento del 12% que representa el costo de oportunidad del proyecto ([EEO#1](#)).

II. ESTRUCTURA DEL PRÉSTAMO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos

- 2.1 El presupuesto por componente se presenta en el Cuadro 2. Este es un préstamo de inversión específica con cargo al Capital Ordinario (CO) por un total de US\$80 millones, el período de desembolso será de cuatro años y se realizará según el cronograma detallado en el Cuadro 3. Se acordó este período de acuerdo con las previsiones del presupuesto del CONAFE para los próximos años. Además, sobre este plazo se han ejecutado los préstamos anteriores con el CONAFE.

Cuadro 2: Costo del Proyecto (en US\$)

	BID	Total	%
Componente 1: Apoyo a la implementación del Nuevo Modelo de Educación Básica Comunitaria (ABCD)	79.300.000	79.300.000	99,123
Componente 2: Evaluación	700.000	700.000	0,87
TOTAL	80.000.000	80.000.000	100

Cuadro 3: Cronograma de Desembolsos

	Año I	Año II	Año III	Año IV	Total
Millones US\$	20	20	20	20	80
%	25	25	25	25	100

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (OP-703), la clasificación de esta operación es “C” pues no apoyará infraestructura escolar ni obras civiles. No obstante, se puede observar que el proyecto tendrá un impacto social positivo en la medida que promueve la mejora en la calidad educativa entre la población más vulnerable del país. Por lo tanto, no requiere una salvaguarda social ni ambiental o una estrategia ambiental.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 El Banco realizó en mayo de 2017 un SECI (Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional) al CONAFE, el Organismo Ejecutor (OE), cuyo resultado ponderado refleja un puntaje global de 93,91/100, mostrando un nivel de desarrollo satisfactorio y por ende un nivel de riesgo bajo para la realización de las actividades del proyecto. Del análisis de riesgo realizado, si bien no se han identificado riesgos significativos que podrían afectar la ejecución, se reconoce la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades fiduciarias del CONAFE en sus sistemas de gestión e información a fin de que estén soportados en manuales de funciones y procedimientos, así como en robustecer los sistemas informáticos de gestión. Se prevé apoyar al CONAFE en este tema con fondos de cooperación técnica.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.4 Del análisis de riesgo realizado se identifica como riesgo de impacto y probabilidad media, la posibilidad de que el Modelo ABCD se vea afectado en su aplicación y se desvirtúen sus beneficios por cambios en criterios de política pública derivados del cambio del Gobierno Federal en 2018. Esta situación se gestionará mediante reuniones con las nuevas autoridades para: (i) explicar los beneficios del Modelo ABCD; (ii) exponer que su implementación está basada en las lecciones aprendidas en las fases anteriores del modelo de educación comunitaria; y (iii) explicar que el Modelo ABCD se sustenta en un ejercicio de investigación y reordenamiento institucional que ha dado como resultado la necesidad de promover mejoras en los servicios educativos del CONAFE a fin de cumplir cabalmente con la Misión y Visión institucional. No se prevén recortes presupuestarios de una magnitud tal que pueda afectar la operación propuesta.
- 2.5 **Sostenibilidad.** El Estado mexicano se ha comprometido en forma continua con la atención educativa de las comunidades rurales con mayor rezago social del país a lo largo de los casi 50 años de existencia del CONAFE. Es decir, constituye una política nacional de larga trayectoria ejecutada a través de un organismo de reconocida experiencia y reconocimiento local. El Banco, por su parte, ha apoyado tres operaciones -esta sería la cuarta- con distintas acciones claves de la educación rural en el país. El nuevo proyecto que aquí se propone tiene su raigambre en estos antecedentes que han permitido que la EBC trascienda ininterrumpidamente en sucesivas administraciones.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y OE.** El prestatario será los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el OE será el CONAFE, asimismo, Nacional Financiera S.N.C., I.B.D. (NAFIN) actuará como Agente Financiero en esta operación por mandato del Prestatario (SHCP).
- 3.2 **Será condición previa especial al primer desembolso del préstamo la suscripción del Contrato de Mandato y Ejecución del proyecto firmado por el Prestatario, NAFIN y el CONAFE.** NAFIN actuará como agente financiero para la supervisión y administración del préstamo.

- 3.3 **Ejecución y administración del proyecto.** El proyecto se ejecutará a través de la estructura orgánica del CONAFE en donde la oficina central asumirá las funciones de dirección técnica y administrativa del proyecto y las delegaciones estatales las de ejecución. La coordinación general del proyecto estará a cargo de la Dirección de Administración y Finanzas (DAF).
- 3.4 **Manual Operativo del Proyecto (MOP).** El MOP detallará los procedimientos para la ejecución de los componentes del proyecto, las responsabilidades y funciones de las instancias involucradas en la operación y los mecanismos de gestión fiduciaria y de adquisiciones y contrataciones. Cualquier modificación del MOP requerirá la no objeción del Banco. **La aprobación y entrada en vigencia del MOP en los términos y condiciones aprobados previamente por el Banco será una condición contractual especial previa al primer desembolso** a efectos de que el proyecto cuente con la normativa de funcionamiento apropiada.
- 3.5 **Adquisiciones y contrataciones.** La adquisición de bienes y servicios y la selección y contratación de servicios de consultoría se realizarán conforme a las Políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9), con base en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC), y según los requisitos indicados en el Anexo III.
- 3.6 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, hasta por la suma de US\$16 millones (20% del monto propuesto del préstamo) correspondientes a apoyos económicos a LEC, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 9 de junio de 2017 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.7 **Auditorías.** El prestatario por conducto del CONAFE y a través de NAFIN presentará estados financieros auditados anuales durante el período de ejecución dentro de los 180 días posteriores a cada cierre fiscal, y un estado financiero auditado final 180 días después del último desembolso y sus extensiones. Los estados financieros anuales del proyecto serán auditados por una firma de auditores independientes aceptables para el Banco y de acuerdo con los términos de referencia previamente acordados con el Banco y la Dirección General de Auditorías Externas de la Secretaría de la Función Pública o la instancia facultada a estos efectos por el Gobierno Federal.
- B. Resumen de los arreglos para el Monitoreo de los Resultados**
- 3.8 **Monitoreo y evaluación.** El CONAFE será el responsable de implementar el Plan de Monitoreo y Evaluación. Las medidas de monitoreo y evaluación tendrán como referente a la Matriz de Resultados. Los principales mecanismos establecidos para el monitoreo son: (i) los informes semestrales, que detallan el nivel de avance de la ejecución física y financiera; (ii) las auditorías financieras; y (iii) el sistema de información del CONAFE llamado Sistema Integral de Información e Infraestructura para el Fomento Educativo (SIINAFE).

- 3.9 El proyecto también incluye una evaluación de impacto. Se plantea una evaluación cuantitativa intensiva y una cualitativa extensiva con la siguiente metodología y preguntas, entre otras:
- 3.10 **Evaluación cualitativa (intensiva).** Entre las preguntas a realizar se encuentran: ¿Cuáles son las características del proceso de aprendizaje en el Modelo ABCD? ¿Cuáles son las características del proceso de tutoría en el Modelo ABCD? ¿Cuáles son las competencias académicas y socioemocionales de los LEC? ¿Cuáles son los criterios para evaluar la tutoría en el Modelo ABCD? ¿Cuáles son las condiciones materiales y de gestión escolar en los centros de educación comunitaria del CONAFE? ¿Cuál es la participación de los padres de familia en el Modelo ABCD y la percepción que de él tienen?
- 3.11 **Evaluación cuantitativa (extensiva).** Entre las preguntas a realizar se encuentran: ¿Cuál es el grado de implementación de la tutoría por parte de los LEC? ¿Cuáles son las condiciones materiales y de gestión bajo las cuales los LEC implementan el Modelo ABCD? ¿Cuál es el cambio en la autopercepción de competencias académicas y socioemocionales de los LEC a partir del trabajo con el Modelo ABCD? ¿Cuál es la participación y perspectiva de los padres y familiares mayores de 15 años en y sobre el proceso de implementación del Modelo ABCD? ¿Cuál es el desarrollo de los aprendizajes cognitivos y no cognitivos en las niñas y los niños bajo el Modelo ABCD? ¿Cuál es el impacto de la implementación del Modelo ABCD en el logro escolar de los estudiantes medido por la prueba PLANEA y en la eficiencia terminal?
- 3.12 **Metodología.** La evaluación intensiva privilegiará el uso de metodologías cualitativas de investigación para profundizar en el Modelo ABCD que ha sido poco estudiado a causa de su reciente implementación, además de aportar los elementos necesarios para la elaboración de los instrumentos de evaluación extensiva. En el desarrollo de esta evaluación se privilegia el uso de metodologías cualitativas de investigación. Respecto a la extensiva se privilegia el uso de instrumentos estructurados de evaluación. Se hará un seguimiento de los resultados de los alumnos en la evaluación PLANEA. Este análisis permitirá monitorear los cambios en los resultados logrados en diversos momentos de la implementación del Modelo ABCD (al inicio, después de un año, después de dos años, etc.), y contribuirá a identificar las fortalezas y debilidades del modelo con respecto a los aprendizajes que, de acuerdo con el currículo nacional, se espera que los alumnos desarrollen. Se plantea realizar este análisis de PLANEA de forma adicional y complementaria a los análisis de los instrumentos diseñados específicamente para el Modelo ABCD ([EER#2](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad	
Indicadores de desarrollo de países	-Países de la región que mejoraron sus resultados de aprendizaje en PISA (%) -Estudiantes beneficiados por proyectos de educación (#)* -Maestros capacitados (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2749	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2884	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2017.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.1	
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	2.4	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.7	
4. Análisis económico ex ante	10.0	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5	
4.4 Supuestos Razonables	1.5	
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5	
5. Evaluación y seguimiento	9.6	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	7.1	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Contratación de consultor individual, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Igualdad de género		
Trabajo		
Medio ambiente		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	La evaluación utilizará la metodología de diferencias en diferencias para evaluar el impacto del Modelo ABCD en los aprendizajes curriculares de los niños y la eficiencia terminal. Asimismo, se aplicará un instrumento de evaluación ad hoc al Modelo ABCD para evaluar las competencias de lenguaje, pensamiento matemático y habilidades socioemocionales.

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

México ha alcanzado importantes avances en cobertura educativa. Lo anterior se ha podido lograr, entre otras cosas, gracias a la implementación del modelo de escuela comunitaria administrada por el CONAFE (entidad ejecutora) en poblaciones predominantemente rurales con baja densidad poblacional. Sin embargo, este modelo presenta serios retos en materia de calidad educativa. El objetivo de esta operación es mejorar la calidad educativa mediante el fortalecimiento de la oferta de educación básica. La operación consta de dos componentes: i) apoyo a la implementación del Nuevo Modelo ABCD de educación básica comunitaria que reemplazará al existente, y ii) fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación del CONAFE. El primer componente se enfoca en el apoyo a 17.700 Líderes de Educación Comunitaria (LEC) con el pago mensual de US\$112 para beneficiar a 672.000 alumnos por cuatro años.

La lógica vertical del proyecto parte de objetivo final de mejorar la calidad educativa mediante el fortalecimiento de la oferta de educación básica. El instrumento principal de la operación es el apoyo a los LEC para que logren desarrollar su actividad en el marco de la implementación del Nuevo Modelo ABCD. Los indicadores de impacto de la operación son "eficiencia terminal a nivel primaria" y "eficiencia terminal a nivel secundaria". Aquí se adopta una medida de desempeño de mediano plazo desarrollado por la SEP que refleja la terminación de ciclo escolar de los estudiantes en el tiempo estipulado. Esto comprende acciones dirigidas a que los alumnos no presenten extra-edad, no se atrasen por reprobación del grado educativo y demás aspectos que pretende enfocar el Nuevo Modelo ABCD.

El análisis costo-beneficio muestra un retorno de la operación del 18%, calculando los retornos a la educación y su aplicación a la intervención propuesta. La evaluación de impacto propone una identificación de diferencias en diferencias tomando la información secundaria de las pruebas PLANEAE e indicadores de eficiencia terminal como foco de análisis.

El proyecto se ha identificado con riesgo bajo, dado que no se construirán obras civiles y la entidad ejecutora tiene amplia experiencia y tradición en la ejecución de los recursos.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo del proyecto es contribuir a mejorar la calidad educativa de los alumnos encaminando acciones hacia el mejoramiento de la oferta de la educación básica comunitaria que presta el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Los objetivos específicos son: (i) invertir en capital humano; y (ii) mejorar la calidad de los servicios educativos que presta el CONAFE apoyando la implementación y el afianzamiento del Modelo de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD) en los servicios comunitarios.
-------------------------------	--

IMPACTOS ESPERADOS DE LA OPERACIÓN

Indicadores	Unidad de medida	Valor línea de base	Año línea de base	Fin del proyecto	Observaciones
Eficiencia terminal a nivel Primaria	Puntos porcentuales	93,70	Ciclo escolar 2015-2016	96	Indicador de eficiencia terminal en escuelas comunitarias a nivel primaria. Fuente: Estadísticas obtenidas del Sistema Integral de Información e Infraestructura para el Fomento Educativo (SIINAFFE).
Eficiencia terminal a nivel Secundaria	Puntos porcentuales	93,66	Ciclo escolar 2015-2016	96	Indicador de eficiencia terminal en escuelas comunitarias a nivel secundaria. Fuente: Estadísticas obtenidas del SIINAFFE.

RESULTADOS ESPERADOS¹

Indicadores	Unidad de medida	Valor línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del proyecto	Medida de verificación	Observaciones
Número de estudiantes de educación básica comunitaria instruidos en el Nuevo Modelo ABCD	Estudiantes	-	Ciclo escolar 2014-2015	168,000	168,000	168,000	168,000	168.000	Informe del SIINAFFE	
Hombres 50%				84.000	84.000	84.000	84.000			
Mujeres 50%				84.000	84.000	84.000	84.000			

¹ Para los tres primeros resultados esperados se procurará que la segunda aplicación (Año 4) también escoja a los alumnos de la primera aplicación. La última prueba PLANEA que se tiene contemplada por el momento para nivel secundaria, después de haberse implementado el Modelo ABCD, es en el año 2018-2019, por lo cual los últimos cuatro resultados esperados serán comparados solamente una vez durante los cuatro años.

Indicadores	Unidad de medida	Valor línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del proyecto	Medida de verificación	Observaciones
Logro en las habilidades de comunicación en alumnos del Modelo ABCD	Puntaje promedio	-	2018	-	Variación estadística-mente significativa entre el inicio y el fin del año escolar	-	Variación estadística-mente significativa entre el inicio y el fin del año escolar	-	Informe de los resultados del instrumento diseñado ad hoc para evaluar habilidades que el Modelo ABCD busca promover	Se aplicará un instrumento diseñado <i>ad hoc</i> para medir estas habilidades
Logro en las habilidades de matemáticas en alumnos del Modelo ABCD	Puntaje promedio	-	2018	-	Variación estadística-mente significativa entre el inicio y el fin del año escolar	-	Variación estadística-mente significativa entre el inicio y el fin del año escolar	-	Informe de los resultados del instrumento diseñado <i>ad hoc</i> para evaluar habilidades que el Modelo ABCD busca promover	Se aplicará un instrumento diseñado <i>ad hoc</i> para medir estas habilidades
Logro en habilidades socioemocionales en alumnos	Puntaje promedio	-	2018	-	Variación estadística-mente significativa entre el inicio y el fin del año escolar	-	Variación estadística-mente significativa entre el inicio y el fin del año escolar	-	Informe de los resultados del instrumento diseñado <i>ad hoc</i> para evaluar habilidades que el Modelo ABCD busca promover	Se aplicará un instrumento diseñado <i>ad hoc</i> para medir estas habilidades
Porcentaje de estudiantes de sexto grado de primarias comunitarias ubicados en el Nivel más bajo (NI) de desempeño	% Hombres Mujeres	67,9% 72,1% 63,4%	Ciclo escolar 2014-2015	Reducción del porcentaje promedio de estudiantes ubicados en NI en al menos 3% respecto al	-	-	Reducción del porcentaje promedio de estudiantes ubicados en NI en al menos 3% respecto al alcanzado en 2018	-6%	Resultados de PLANEA para primaria	PLANEA se aplicará al fin del ciclo escolar 2017-2018 y de nuevo al término del ciclo 2020-2021

Indicadores	Unidad de medida	Valor línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del proyecto	Medida de verificación	Observaciones
en Lenguaje y Comunicación				alcanzado en 2015						
Diferencia en el puntaje en las pruebas de Lenguaje y Comunicación por estudiantes de sexto grado de primarias comunitarias	Puntaje promedio Hombres Mujeres	459 451 469	Ciclo escolar 2014-2015	Puntaje promedio superior en al menos 5 puntos al alcanzado en 2015	-	-	Puntaje promedio superior en al menos 5 puntos al alcanzado en 2018	+10	Resultados de PLANEA para primaria	PLANEA se aplicará al fin del ciclo escolar 2017-2018 y de nuevo al término del ciclo 2020-2021
Porcentaje de estudiantes de sexto grado de primarias comunitarias ubicados en el Nivel más bajo (NI) de desempeño en Matemáticas	% Hombres Mujeres	69,2% 70% 68,3%	Ciclo escolar 2014-2015	Reducción del porcentaje promedio de estudiantes ubicados en NI en al menos 3% respecto al alcanzado en 2015	-	-	Reducción del porcentaje promedio de estudiantes ubicados en NI en al menos 3% respecto al alcanzado en 2018	-6%	Resultados de PLANEA para primaria	PLANEA se aplicará al fin del ciclo escolar 2017-2018 y de nuevo al término del ciclo 2020-2021
Diferencia en el puntaje en las pruebas de Matemáticas por estudiantes de sexto grado de primarias comunitarias	Puntaje promedio Hombres Mujeres	478 477 478	Ciclo escolar 2014-2015	Puntaje promedio superior en al menos 5 puntos al alcanzado en 2015	-	-	Puntaje promedio superior en al menos 5 puntos al alcanzado en 2018	+10	Resultados de PLANEA para primaria	PLANEA se aplicará al fin del ciclo escolar 2017-2018 y de nuevo al término del ciclo 2020-2021
Porcentaje de estudiantes de tercer grado de secundarias	% Hombre Mujer	43,6% 44,6% 42,4%	Ciclo escolar 2014-2015	-	Reducción del porcentaje promedio de estudiantes	-	-	-3%	Resultados de PLANEA para primaria	PLANEA se aplicará al fin del ciclo escolar 2016-2017 y de nuevo al término del ciclo 2018-2019

Indicadores	Unidad de medida	Valor línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del proyecto	Medida de verificación	Observaciones
comunitarias ubicados en el Nivel más bajo de desempeño en Lenguaje y Comunicación					ubicados en NI en al menos 3% respecto al alcanzado en 2017					
Diferencia en el puntaje en las pruebas de Lenguaje y Comunicación por estudiantes de tercer grado de secundarias comunitarias	Puntaje promedio Hombre Mujer	458 449 470	Ciclo escolar 2014-2015	-	Puntaje promedio superior en al menos 5 puntos al alcanzado en 2017	-	-	+5	Resultados de PLANEA para primaria	PLANEA se aplicará al fin del ciclo escolar 2016-2017 y de nuevo al término del ciclo 2018-2019
Porcentaje de estudiantes de tercer grado de secundarias comunitarias ubicados en el Nivel más bajo de desempeño en Matemáticas	% Hombre Mujer	84.4% 85,4% 83,2%	Ciclo escolar 2014-2015	-	Reducción del porcentaje promedio de estudiantes ubicados en NI en al menos 3% respecto al alcanzado en 2017	-	-	-3%	Resultados de PLANEA para primaria	PLANEA se aplicará al fin del ciclo escolar 2016-2017 y de nuevo al término del ciclo 2018-2019.
Diferencia en el puntaje en las pruebas de Matemáticas por estudiantes de tercer grado de secundarias comunitarias	Puntaje promedio Hombre Mujer	452 452 452	Ciclo escolar 2014-2015	-	Puntaje promedio superior en al menos 5 puntos al alcanzado en 2017	-	-	+5	Resultados de PLANEA para primaria	PLANEA se aplicará al fin del ciclo escolar 2016-2017 y de nuevo al término del ciclo 2018-2019

PRODUCTOS²

Productos	Unidad de medida	Valor línea de base	Año línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Final del proyecto	Medida de verificación	Observaciones
Componente 1. Apoyo a la implementación del Nuevo Modelo de Educación Básica Comunitaria (ABCD)										
Apoyos ordinarios a LEC	LEC	-	2016	17.700	17.700	17.700	17.700	70.800	Informe del SIIINAFE	Este es un indicador corporativo de producto

² El avance es anual, no es acumulado (17.700 LEC por año).

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País: México
Proyecto N°: ME-L1162
Nombre: Proyecto de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD)
Organismo Ejecutor (OE): Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)
Preparado por: Miriam Garza y Ariel Rodríguez (VPC/FMP)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El BID contribuirá a mejorar la calidad educativa de los alumnos encaminando acciones hacia el mejoramiento de la oferta de la educación básica comunitaria que presta el CONAFE. Los objetivos específicos son: invertir en capital humano y mejorar la calidad de los servicios educativos que presta el CONAFE apoyando la implementación y el afianzamiento del Modelo ABCD en los servicios comunitarios.
- 1.2 Este proyecto tiene como antecedentes las Fases I y II (1456/OC-ME, 2285/OC-ME), culminadas en 2007 y 2015 respectivamente, las cuales sentaron las bases para dar continuidad al proyecto y tuvieron por objeto elevar la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios educativos que proporciona la institución.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El OE será el CONAFE, que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual es coordinado por la Secretaría de Educación Pública. La coordinación general del proyecto recae específicamente en la Dirección de Administración y Finanzas (DAF).

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El Banco realizó en mayo de 2017 una Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) al CONAFE cuyo resultado ponderado refleja un puntaje global de 93,91/100, mostrando un nivel de desarrollo satisfactorio y por ende un nivel de riesgo bajo, el cual se resume en el siguiente cuadro:

Tabla 1: Resultados SECI

Consolidación Resultados Capacidades	Cuantificación			Nivel de Riesgo (Alto, Medio, Bajo)
	Calificación %	IR %	Ponderado %	
Capacidades de Programación y Organización (CPO)	90,67	25	22,67	Bajo
Capacidades de Ejecución (CE)	95,33	45	42,90	Bajo
Capacidades de Control Interno y Externo (CC)	94,48	30	28,34	Bajo
TOTAL		100	93,91	Bajo

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

- 4.1 Se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales del contrato de préstamo:
- a. **El tipo de cambio acordado con el ejecutor para la rendición de cuentas:** será el tipo de cambio del último día del mes inmediato anterior a la fecha de pago, publicado en Banco de México.
 - b. **Estados Financieros Auditados (EFA):** el CONAFE presentará EFAs anuales durante el periodo de ejecución dentro de los 180 días después del cierre de cada ejercicio fiscal y, un EFA final 180 después del último desembolso y sus extensiones.
 - c. **Financiamiento retroactivo:** el Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, hasta por la suma de US\$16 millones (20% del monto propuesto del préstamo) correspondientes a apoyos económicos a LEC, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 9 de junio de 2017 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
 - d. **Informes Financieros Semestrales:** no son requeridos por el Banco; únicamente presentarán los requeridos por la SFP por medio del Agente Financiero.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Las adquisiciones de cualquier naturaleza serán efectuadas por el OE, aplicando lo previsto en las Políticas de Bienes y Obras (GN-2349-9) y en las Políticas de Consultoría (GN-2350-9), ambas de 2011. Si éstas fueran modificadas, se podrá aplicar la nueva versión de las mismas, siempre que el Prestatario a través de Organismo Ejecutor, lo acepte por escrito.
- 5.2 Cuando el OE realice alguna adquisición en el marco y/o contratación apoyo del préstamo, aplican las disposiciones siguientes:
- a. **Ejecución de las Adquisiciones. Adquisiciones de Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría:** los contratos de Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría¹ generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) y las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando los Documentos de Licitación armonizados entre la Secretaría de la Función Pública (SFP) o la instancia facultada para estos efectos por el Gobierno Federal y el Banco, que están disponibles en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsp/credito/normace.html>. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la

¹ Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-9) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

- b. **Selección y Contratación de Firmas Consultoras:** los contratos de Servicios de Consultoría con firmas apoyados con recursos del proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) acordada entre el Banco y la SFP o la instancia facultada a estos efectos por el Gobierno Federal, que se podrán consultar en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/credito/normace.html>. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto. Los avisos para las contrataciones de consultorías que sean mayores a US\$200.000, serán publicados internacionalmente (UNDB online) y en aquellas contrataciones que sean menores a US\$500.000, la lista corta puede estar integrada únicamente por firmas nacionales.
- c. **La selección de los consultores individuales:** los contratos de servicios de consultoría con consultores individuales se realizarán usando el modelo de contrato de consultores individuales acordado con el Banco.

- 5.3 Para las adquisiciones que realice el ejecutor, se utilizarán las siguientes modalidades de selección y contratación a partir de los montos límites abajo especificados:

Tabla 2: Tabla de montos límites (miles US\$)

Obras			Bienes ²			Consultoría	
Licitación Pública Internacional (Miles US\$)	Licitación Pública Nacional (Miles US\$)	Comparación de Precios (Miles US\$)	Licitación Pública Internacional (Miles US\$)	Licitación Pública Nacional (Miles US\$)	Comparación de Precios (Miles US\$)	Publicidad Internacional Consultoría (Miles US\$)	Lista Corta 100% Nacional (Miles US\$)
>=15'000	< 15'000 y >= 500	< 500	>= 3'000	<3'000 y >=100	<100	> = 200	< 500

A. Adquisiciones principales

- 5.4 En caso de que se identifiquen adquisiciones, estas se incorporarían al Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC) del proyecto y serían objeto de revisión ex ante o ex post por parte del Banco según el nivel de riesgo de la contratación. El PAC deberá ser aprobado por el Banco.

B. Supervisión de adquisiciones

- 5.5 Para revisión de la auditoría externa y seguimiento global del proyecto, la revisión ex-post de adquisiciones será realizada por una firma auditora externa que presentará un cuaderno especial con el informe de adquisiciones, en el caso de que exista alguna adquisición, de acuerdo con los términos de referencia acordados entre el Banco y la SFP.

² Incluye servicios diferentes a la consultoría.

C. Sistema Nacional de Adquisiciones

- 5.6 Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones: Cabe destacar que, en febrero de 2013, el Directorio del Banco aceptó el uso incrementado del sistema de adquisiciones y contrataciones públicas de México (adopción del sistema de contrataciones públicas de México), según lo establecido en el documento de actualización de Estrategia de País (GN-2595-3), el cual se podrá utilizar una vez suscrito el correspondiente acuerdo de implementación con el Gobierno de México.

D. Disposiciones especiales

- 5.7 **Medidas para reducir las prácticas prohibidas:** El ejecutor deberá observar con diligencia las disposiciones sobre prácticas prohibidas establecidas en las Políticas de Adquisiciones del Banco.

E. Registros y archivos

- 5.8 La documentación original básica para la comprobación de gastos ante el Banco permanecerá en las delegaciones estatales del CONAFE. CONAFE también será responsable de resguardar los expedientes y archivos correspondientes a los procesos de adquisición que se realicen, mismos que los archivos deberán estar disponibles para cualquier revisión de adquisiciones que el Banco considere pertinente realicen.

VI. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y presupuesto

- 6.1 Los proyectos que desarrolla el Gobierno de México, incluyendo los apoyados por Organismos Internacionales, forman parte de los presupuestos autorizados a las dependencias y entidades, cada institución lleva a cabo un control presupuestal. El área encargada de esta función dentro del CONAFE es la Dirección Administración y Finanzas en coordinación con la Dirección de Planeación y Evaluación. Los procesos de programación y presupuestal a nivel federal se registran y controlan en el Sistema de Administración Financiera de la Federación SIAFF.
- 6.2 Las funciones de programación, presupuesto y control del gasto, contabilidad y rendición de cuentas con base en la información financiera están regidas por diversas disposiciones normativas que genera principalmente la SHCP, lo que garantiza la congruencia en los criterios de registro y utilización de los sistemas establecidos.

B. Sistemas de información y Contabilidad

- 6.3 El control del padrón de las figuras educativas, su ingreso, mantenimiento y baja se realiza en el Sistema Integral de Información e Infraestructura para el Fomento Educativo - SIIINAFE. Este sistema cuenta con un módulo de micro planeación, que sirve para el control de las figuras educativas requeridas a nivel localidad.

C. Desembolsos y flujo de caja

- 6.4 CONAFE transfiere los recursos a sus Delegaciones Estatales, una vez ejercidos se procede a efectuar la comprobación correspondiente solicitando el desembolso a través de NAFIN.

D. Control interno y auditoría interna

- 6.5 El OE cuenta con un sistema de control interno implantado por su propia administración, el cual es auditado por el Órgano Interno de Control (OIC) designado por la SFP.

E. Control externo e informes

- 6.6 El control externo se ejecuta por medio de la realización de una auditoría financiera practicada por una firma de auditores independientes designados por la Secretaría de la Función Pública, que se traduce en un dictamen anual a los estados financieros del proyecto. Cabe mencionar que, eventualmente, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como organismo superior de fiscalización en México, es también un revisor externo del CONAFE y sus revisiones podrían incluir el ejercicio presupuestal del proyecto.
- 6.7 El CONAFE presentará anualmente Estados Financieros Auditados dentro de los 180 días posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal. La Firma Auditora será designada por la SFP, con la no objeción del BID. La revisión de los trabajos de auditoría se preparará en base a Términos Generales de Referencia acordados entre el BID, y la SFP. El último de estos estados financieros auditados será presentado dentro de los ciento ochenta (180) días calendario siguientes al vencimiento del Plazo Original de Desembolso o sus extensiones.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/17

México. Préstamo ____/OC-ME a los Estados Unidos Mexicanos
Proyecto de Aprendizaje Basado en la Colaboración
y el Diálogo (ABCD)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con los Estados Unidos Mexicanos, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Proyecto de Aprendizaje Basado en la Colaboración y el Diálogo (ABCD). Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$80.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2017)