

País

México

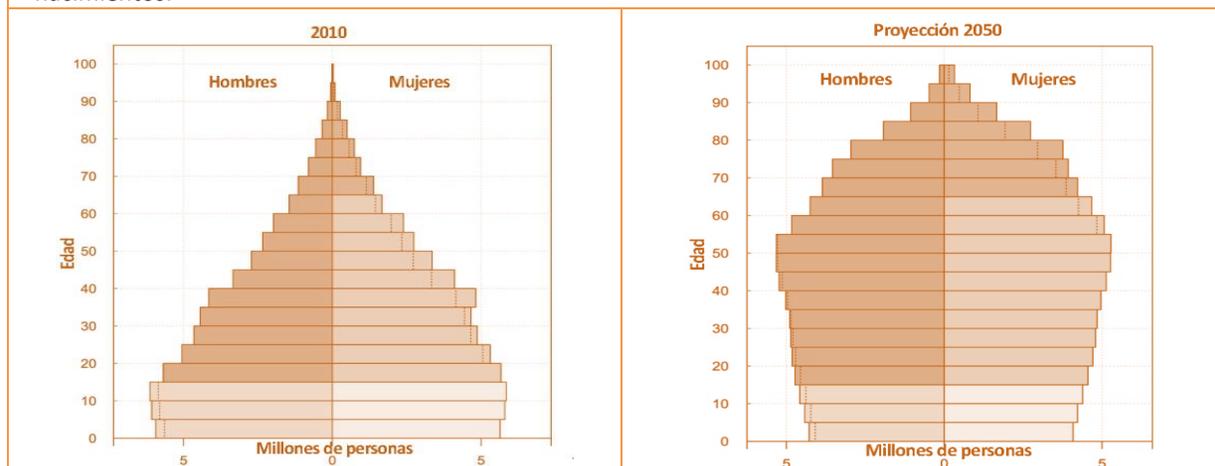
DATOS GENERALES SOCIOECONÓMICOS DEL PAÍS

Datos demográficos

Población total ¹	Población urbana ²	Población rural	Índice de Desarrollo Humano ³	Índice GINI ⁴
123,799,000	79%	21%	0.756 (Alto)	48.07

Tendencias en la evolución de la población⁵

Se está atravesando un pico en el número y el porcentaje relativo de jóvenes; pero hay una baja en los nacimientos.



Datos económicos

Producto Interno Bruto (PIB) en millones de USD ⁶	PIB per cápita ⁷ en USD	Porcentaje del PIB invertido en educación ⁸	Gasto por alumno de nivel primario (% del PIB per cápita ⁹)
1,282,720	10,361	5.15% (2011)	14.6% (2011)

ESTRUCTURA Y NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO OBLIGATORIO

Nivel	Educación Obligatoria: 15 años (edades 3 a 17)														
	Básica											Media Superior			
	Preescolar			Primaria					Secundaria			Bachillerato			
Grado				1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	12°
Edad	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17

La educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y la educación media superior (desde 2013) son obligatorias en todo el país y es responsabilidad del gobierno otorgarlas.

¹ Banco Mundial, 2015. Población total. Nota: se presentan datos estimados a 2014
² Banco Mundial, 2015. Población urbana (% del Total). Nota: se presentan datos de 2014.
³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014. Tablas Estadísticas del Informe sobre desarrollo humano. Nota: datos de 2013.
⁴ Banco Mundial, 2015. Índice de Gini. Nota: se presentan los datos disponibles del año más reciente.
⁵ Departamento de Asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas, 2012. World Population Prospects: The 2012 Revision. Nota: Las pirámides de población son adaptadas.
⁶ Banco Mundial, 2015. PIB (USD a precios actuales). Nota: se presentan datos de 2014.
⁷ Banco Mundial, 2015. PIB per cápita (USD a precios actuales). Nota: datos se presentan datos de 2014.
⁸ Banco Mundial, 2015. Gasto público en educación, total (% del PIB). Nota: se presentan datos disponibles del año más reciente.
⁹ Banco Mundial, 2015. Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita). Nota: se presentan datos disponibles del año más reciente.

ESTRUCTURA POLÍTICA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Estructura política general del país

El sistema gubernamental consiste en una república representativa democrática y federal. Se constituye por 32 entidades federativas (31 estados divididos a su vez en municipios, y un Distrito Federal dividido en delegaciones).

Organismos nacionales encargados de la toma de decisiones en temas de educación

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la instancia responsable de la política, normativa y estrategia general del sistema educativo.

De la SEP se desprenden (entre otras) la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Cada una se encarga de los procesos de planeación y gestión de su nivel correspondiente.

Además, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) es un “sistema paralelo” (también dependiente de la SEP) que se encarga de brindar educación básica a comunidades rurales pequeñas (menos de 500 habitantes), que no son atendidas por la Subsecretaría de Educación Básica. Cuenta con una organización y reglas propias; los maestros son personas voluntarias sin formación profesional; las clases son casi exclusivamente multi-grado; y los espacios físicos para la enseñanza así como para el alojamiento del maestro son generalmente ofrecidos por la comunidad a la que atienden.

Organismos regionales/locales encargados de la toma de decisiones en temas de educación

Desde 1992 los gobiernos estatales son responsables de la administración y operación de las escuelas dentro de su jurisdicción. Cada estado cuenta con su propia **Secretaría Estatal de Educación Pública (SEEP)** para encargarse de dichas tareas.

Aspectos del contexto político que influyen en los procesos de gestión

- La necesidad de estructuras y procesos comunes a nivel nacional contrasta a veces con la voluntad de protección de la autonomía de gestión interna de los estados, generando problemas de coordinación y armonización.
- En el nivel medio superior existe una fragmentación de autoridades, dado que las modalidades administrativas son varias y muy distintas entre sí (existen escuelas estatales, organismos descentralizados y organismos autónomos). Esto ocasiona que los procesos de toma de decisión en la planeación sean más lentos al no poderse homologar las políticas educativas.

DATOS GENERALES DE LA MATRÍCULA

Matrícula de alumnos a nivel nacional

En 2013 existían 25.9 millones de alumnos en educación básica (4.8 millones en educación preescolar, 14.6 millones en primaria y 6.5 millones en secundaria).¹⁰ De estos, 90.7% asistían a escuelas públicas (84.2% en servicios coordinados por los gobiernos estatales y 6.5% en escuelas administradas por la federación) y el 9.3% acudía a escuelas particulares.¹¹

En el nivel medio superior existían 4.7 millones de alumnos, de los cuales 80.2% acudían a centros educativos de sostenimiento público y 19.8% a privados.

El crecimiento en la asistencia de alumnos entre 2006 y 2013 fue de 1% en preescolar, 0% en primaria y 8.5% en secundaria. En alumnos del nivel medio superior hubo un crecimiento de la matrícula de 25.1%.¹²

Asistencia en términos de población en edad escolar

Según datos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), casi el total de los niños en edad primaria y secundaria asisten a la escuela. Pero solamente el 40% de los niños de 3 años (preescolar) se inscribe al

¹⁰ INEE, 2014. Cifras básicas Educación Básica y Media Superior. Inicio ciclo escolar 2013-2014.

¹¹ Ídem.

¹² INEE, 2014. Cifras básicas Educación Básica y Media Superior. Inicio ciclo escolar 2013-2014.

nivel preescolar, y solamente el 61% de los jóvenes de 15 a 17 años están inscritos en el nivel medio superior.¹³

Según el “Porcentaje de niños y niñas fuera de la escuela” (Out of School Rate) de la UNESCO,¹⁴ el 2.0% de niños en edad escolar de primaria no asisten a la escuela (2013).

GENERALIDADES DEL ESTATUS DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Número de inmuebles escolares y/o centros educativos¹⁵

Existen 173,007 inmuebles escolares censados de nivel básico (preescolar y primaria), de los cuales 152,895 (88.4%) son de sostenimiento público y 20,112 (11.6%) de sostenimiento privado.¹⁶

En nivel medio superior existen 14,375 planteles educativos, de los cuales 8,639 (60.1%) son públicos y 5,736 (39.9%) son privados.¹⁷

Capacidad instalada/cobertura en términos de espacios físicos

Se considera que existen suficientes escuelas y espacio para los niveles de primaria y secundaria, así como una buena cobertura geográfica. Los espacios escolares para el nivel preescolar son insuficientes para cumplir la demanda. Además, el número de planteles es insuficiente en el nivel medio superior, que solo recientemente se ha vuelto obligatorio.¹⁸

Condiciones generales de la infraestructura educativa

De los establecimientos escolares públicos de nivel básico, 36,844 (24.1%) no están hechos para fines educativos y son adaptados para la función educativa; y 2,241 (1.4%) están construidos con materiales precarios. 74% está conectado a la red de agua pública, 94% a la red eléctrica y solamente 94%¹⁹ cuenta con drenaje sanitario, de estos el 51% es con desagüe al colector municipal y el 49% restante a fosas sépticas, plantas de tratamiento y otros. De los mismos, el 43.6% cuenta con biblioteca, y el 20% con aulas de usos múltiples.

En cuanto a accesibilidad: solo el 26% de escuelas cuenta con rampas de acceso, y solamente 11% cuenta con sanitarios amplios accesibles.²⁰

Condiciones ambientales que afectan la infraestructura y las obras en proceso

Existe riesgo por sismos y actividad volcánica en la costa del Pacífico, centro y sur del país. También se presenta riesgo en toda la zona costera por huracanes.

Los procesos constructivos se pueden ver afectados en el norte por heladas en invierno y ondas de calor en verano. En el sureste se presentan lluvias y humedad intensa todo el año.

Necesidades de ampliación de cobertura a corto/mediano plazo

No se requiere construcción de infraestructura nueva para los niveles de primaria y secundaria. Se espera alcanzar la cobertura total para el nivel de preescolar a corto plazo, y para el nivel medio superior en los próximos 10 años. Para esto existe la posibilidad que algunas escuelas primarias y secundarias existentes que dejen de ser necesarias por el envejecimiento de la población sean convertidas en medias superiores.

Otra información relevante (inversión necesaria/capacidad técnica)

- En nivel preescolar se tiene la impresión que el problema principal de cobertura es la resistencia de los padres en mandar a la escuela a niños de estas edades.²¹
- Así bien, en nivel medio superior el problema principal no es construir la infraestructura necesaria sino contar con los recursos humanos y económicos suficientes para la operación de las escuelas.

¹³ INEE, 2014. [El derecho a una educación de calidad: informe 2014](#).

¹⁴ UNESCO Institute for Statistics, 2015. Disponible en: <http://data.uis.unesco.org/>.

¹⁵ Un inmueble escolar se refiere al conjunto de edificios dentro de un mismo terreno, el cual puede albergar más de un centro educativo (ej, distintos turnos) En caso de no estar claro el concepto en la fuente, se considera el número como centros educativos.

¹⁶ SEP, 2015. [Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial \(CEMABE\)](#).

¹⁷ INEE, 2014. [Cifras básicas Educación Básica y Media Superior. Inicio ciclo escolar 2013-2014](#).

¹⁸ INEE, 2014. [El derecho a una educación de calidad: informe 2014](#), y entrevistas.

¹⁹ INIFED, 2015. Diagnósticos de Planteles Educativos en base a la Cédula de Información Técnica.

²⁰ INEE, 2014. [El derecho a una educación de calidad: informe 2014](#) y entrevistas

²¹ Ídem

- El principal problema infraestructural son las malas condiciones de mantenimiento de los edificios, particularmente aquellos con mayor antigüedad.
- El sistema educativo considera la utilización de módulos prefabricados en situaciones emergentes solamente. Son rápidos de construir (1 mes), pero suelen ser más caros a largo plazo ya que su ciclo de vida es de 5 años solamente.

GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Principales organismos públicos encargados de la gestión de infraestructura escolar

La planeación y construcción de infraestructura educativa está a cargo de los estados. Además de las Secretarías Estatales de Educación Pública (SEEPs), estos cuentan con sus propias regulaciones sujetas a lo establecido por las entidades locales de Secretarías de Obras Públicas y Secretarías de Finanzas. Además cuentan con **Institutos Estatales de Infraestructura Educativa (IEIE)** correspondientes.

Cada estado recibe anualmente recursos para la construcción de Infraestructura Educativa por parte del gobierno federal, a través del **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)**. Este fondo se constituye anualmente con base en el presupuesto predispuesto por la **Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público** y es aprobado por el Congreso; y se reparte entre los estados según un algoritmo que toma en cuenta la matrícula de cada estado, el estado de la educación y de la infraestructura educativa, los recursos recibidos en los años anteriores, y el grado de marginación, entre otros.

Todo recurso asignado por el gobierno federal tiene que ser utilizado siguiendo los lineamientos generales establecidos por las instancias del gobierno federal. En particular, cabe mencionar las siguientes instituciones:

SEP- Secretaría de Educación Pública

INIFED - Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

Instituto creado en 2008, dependiente de la SEP, es la entidad federal encargada de todos los temas referentes a la infraestructura educativa. Es el ente responsable de emitir las normas y especificaciones de calidad y seguridad, así como de llevar a cabo la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, reconversión y habilitación de la infraestructura escolar de carácter federal; así como las obras en las cuales se utilicen directamente recursos federales. También se encarga de supervisar la asignación de recursos federales a los estados para inversiones en infraestructura escolar. Cuenta con representantes en cada estado de la república.

Sitio web: <http://www.inifed.gob.mx/>

SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público: es la dependencia nacional que se encarga del control de los recursos financieros de la nación; entre otros, gestiona el **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)**, el cual es específico para infraestructura escolar.

Principales leyes, normas y regulaciones aplicables

- **Ley General de Educación:** establece los lineamientos generales de gestión de los procesos de enseñanza, programas curriculares y procesos de evaluación. Accesible en: http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/3/imagenes/ly_gral_edu.pdf
- **Ley General de la Infraestructura Física Educativa y su Reglamento:** establecen la creación del INIFED, sus lineamientos y procesos de gestión, así como regulaciones generales para la gestión de infraestructura escolar. Accesibles en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf> y http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGIFE.pdf
- **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas:** contiene los lineamientos generales para los procesos de contratación para la ejecución de obras públicas de todo tipo (incluyendo de infraestructura escolar). Accesible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_110814.pdf
- **Ley de Coordinación Fiscal:** establece los procesos a seguir para la asignación de recursos federales a los estados. Accesible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf

- **Ley General de Protección Civil:** contiene los estatutos generales de seguridad estructural para cualquier construcción en el país. *Accesible en:*
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf

NOTA: Cada estado tiene sus propias leyes de educación e infraestructura educativa y obras públicas, así como reglamentos de construcción y normas técnicas específicas. Estas deben estar armonizadas a lo establecido a nivel nacional.

Normas Técnicas

- **Normas y Especificaciones para Estudios, Proyectos, Construcción e Instalaciones** (consiste de 7 Volúmenes): contiene todas las normas referentes a calidad y seguridad de los espacios de infraestructura escolar, instalaciones y requerimientos mínimos de espacios.
- **NMX-R-003-SCFI-2011 Escuelas-Selección de Terreno para Construcción-Requisitos:** contiene todas las especificaciones técnicas que se deben seguir para identificar un terreno adecuado para uso escolar.
- **Criterios Normativos de Diseño Arquitectónico:** contiene las especificaciones arquitectónicas para la optimización de confort, con niveles mínimos óptimos de ventilación, iluminación, tamaño de espacios, etc.

Todas las normas técnicas son accesibles en: <http://www.inifed.gob.mx/index.php/normateca/tecnica/>

Manuales de procedimientos

- **Guía Operativa para la construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica 2014 (Guía Operativa):** Contiene todo el proceso a seguir para la asignación de los recursos federales a través del Fondo de Aportaciones Múltiples a los estados. *Accesible en:*
<http://www.inifed.gob.mx/doc/servicios/2014/GU%C3%8DA%20OPERATIVA%20DE%20FAM%20B%C3%81SICA%202014.pdf>
- **Manual de Operación del Programa Escuelas Dignas 2014:** Contiene los lineamientos y procesos a seguir para realizar intervenciones de mejoramiento en escuelas con recursos federales (ver sección Programas especiales).
Accesible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355515&fecha=06/08/2014

Consideraciones sobre normas de calidad y seguridad aplicables

- El INIFED elabora o determina las normas de calidad y seguridad aplicables a toda la infraestructura escolar que se realicen, directamente o indirectamente, con recursos federales. Por lo general, se considera que las normas son adecuadas y funcionales.
- Actualmente, de los centros educativos de nivel básico en el país, 57% no cuentan con rutas de evacuación adecuadas, 56% no tienen salidas de emergencia y 51% no contemplan áreas marcadas como zonas de seguridad.²²

HERRAMIENTAS DE PLANEACIÓN/GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Principales herramientas/sistemas para planeación/gestión de la infraestructura escolar

Formato 911

Es un instrumento estadístico informativo que es llenado anualmente por los Directores de las escuelas vía internet, que incluye algunos datos generales de los planteles. No existe un sistema de validación por parte de autoridades o expertos técnicos.

Es el principal mecanismo utilizado por la SEP y el INEE para presentar cifras generales del sistema educativo nacional (número de alumnos, docentes, planteles, etc.).

La información recolectada presenta limitaciones en cuanto a la calidad (entre otros, no reporta detalles técnicos de infraestructura). Sin embargo, su principal ventaja es la frecuencia y el bajo costo de actualización.

²² SEP, 2015. *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)*.

Sitio web: <http://www.f911.sep.gob.mx/>

Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)

En 2013 se realizó el CEMABE, bajo la dirección de la SEP y con apoyo de INEGI. En el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), se encuentran los resultados generales del censo. Se censaron 90.6% de las escuelas del país, recolectando información de infraestructura básica como tipo de materiales de construcción, provisión de instalaciones sanitarias, disponibilidad de agua potable, entre otros. En la segunda mitad de 2015 se pretende levantar un censo para las escuelas de nivel medio superior en coordinación con la SEMS, presentando los resultados en 2016.

Para el levantamiento del censo se capacitó a voluntarios y se elaboró un **Cuestionario de Inmueble (electrónico)** que consta de 306 preguntas. *El Cuestionario se encuentra accesible en: http://cemabe.inegi.org.mx/pdf/Sintesis_metodologica_y_conceptual_del_CEMABE.pdf*

Un punto débil de los datos del censo es que no fueron recolectados o validados por personal técnico. Por lo mismo, no se pueden considerar 100% completos y confiables. Asimismo, el elevado costo de actualización hace que no sea viable actualizarlos con frecuencia.

Con base en el CEMABE se elaboró el **Índice de Carencias Educativas (ICE)**, que permite identificar aquellos inmuebles con mayor rezago en infraestructura. El ICE considera las siguientes variables: tipo de construcción, material utilizado, disponibilidad de agua, disponibilidad de baño, equipamiento básico de aula. Este índice identificó alrededor de 20,000 escuelas como prioritarias por atender.

Sitio web: <http://www.siged.sep.gob.mx/>

Cédula de Información Técnica (CIT)

La CIT es un instrumento que se utiliza desde 2001 para recabar y clasificar información detallada acerca de la infraestructura física de los planteles escolares públicos, enfocado a cuestiones técnicas. Las CITs son llenadas por profesionales del rubro, como ingenieros civiles o arquitectos, contratados por los Institutos Estatales de Infraestructura Educativa (IEIE) o directamente por el INIFED.

Cada CIT es sellada por la escuela para certificar su autenticidad y es revisada por los IEIE. La información recolectada se almacena en físico y en electrónico en una base de datos de INIFED. Se actualiza cada vez que se realice algún tipo de renovación o mejoramiento al inmueble correspondiente. (Así bien cada que se construye una nueva escuela, ésta tiene que tener su CIT).

A partir de 2013 se ha llevado un proceso de actualización de las CITs. Se espera contar con información actualizada del 100% de los inmuebles educativos de educación básica para finales de 2015. A partir de 2016 se espera comenzar con el proceso con los planteles de educación media superior.

Con base en los datos contenidos en las CITs el INIFED elabora el **Índice de Atención Prioritaria (INAP)**, que se utiliza para medir los niveles de deterioro de cada inmueble escolar. Este es el principal instrumento utilizado por el INIFED para enfocar sus programas de mantenimiento correctivo y priorizar entre las escuelas que requieren mejorar su infraestructura.

Consideraciones y comentarios

-

PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

INIFED – Programa Escuelas Dignas

El objetivo del Programa Escuelas Dignas es rehabilitar escuelas, dando prioridad a aquellos establecimientos que se encuentran en mayores condiciones de rezago.

Considera siete objetivos/componentes a apoyar: 1) Seguridad estructural (y funcional); 2) Servicios sanitarios; 3) Mobiliario y equipo; 4) Accesibilidad (con enfoque en áreas clave; mínimo un aula, acceso a sanitarios y espacios de usos múltiples; 5) Servicios administrativos (espacios adecuados); 6) Conectividad (existencia de infraestructura para instalaciones eléctricas y de datos); 7) Espacios de usos múltiples (ej. áreas de usos deportivos y cívicos, explanadas, etc.). Los tres primeros componentes se establecen como mínimo para lograr que las escuelas tengan las características suficientes para la impartición de

enseñanza. Por ende, se prioriza la intervención en escuelas que carezcan de los mismos.

El financiamiento es otorgado bajo la modalidad de “subsidio” (no requiere la efectuación de licitaciones) directamente por el gobierno federal, a través de INIFED. Sin embargo, éste se puede apoyar en los IEIE para la contratación y realización de las obras.

En cada escuela atendida se conforma un **Comité de Escuela Digna**, integrado por miembros de la comunidad, que funge como supervisor en la realización de las obras correspondientes.

Los recursos del programa provienen de una partida especial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conformada con apoyos internacionales (ej. el BID en 2015 aportó 350 millones de USD).

Recursos asignados en 2014: 3,330 millones de pesos mexicanos (210 millones de USD)

Sitio web: http://www.inifed.gob.mx/escuelas_dignas/

SEP (Subsecretaría de Educación Básica) - Programa Escuelas de Calidad

Tiene como objetivo favorecer la autonomía de gestión en las escuelas de educación básica de sostenimiento público. A un número definido de escuelas seleccionadas en consideración de su estado de necesidad, se asignan unos recursos sobre los cuales el Director y la comunidad escolar tienen libertad de gestión. Los recursos son frecuentemente usados, entre otros rubros, para mantenimiento de infraestructura.

Recursos asignados en 2014: 1,515 millones de pesos mexicanos (95 millones de USD)

Sitio web: <http://basica.sep.gob.mx/pec/>

SEP (Subsecretaría de Educación Básica) – Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE)

Tiene como objetivo atender las carencias físicas de las escuelas con mayores deficiencias en su infraestructura, y fomentar mayor autonomía de gestión en la escuela. Los recursos se otorgan directamente al Director de cada escuela. Pueden ser utilizados para atender dos componentes: carencias físicas de las escuelas y desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. Además, un porcentaje mínimo de los recursos se dedica a proveer supervisión y apoyo a las escuelas beneficiarias del Programa.

Para identificar las escuelas por atender se utiliza el **Índice de Carencias Educativas (ICE)**.

Recursos asignados en 2014: 7,189 millones de pesos.²³ (450 millones de USD)

Sitio web: <http://www.mejoratuescuela.org/programas/index/26>

Consideraciones y comentarios

-

PLANEACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS ESCUELAS

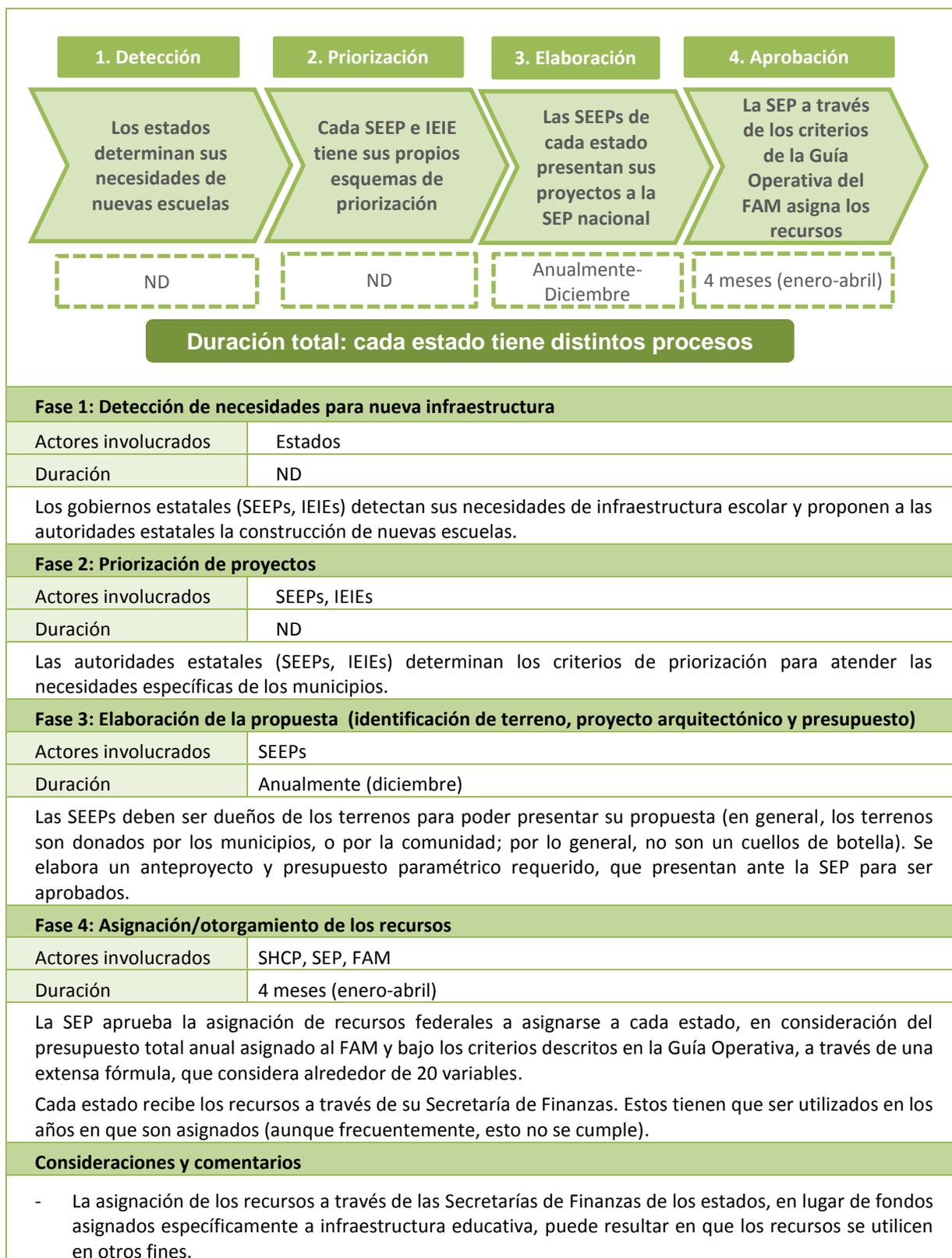
Generalidades del proceso

Los estados federales, a través de sus propias Secretarías Estatales de Educación Pública (SEEP) e Institutos Estatales de Infraestructura Educativa (IEIE), son los encargados de planear y gestionar la construcción de nueva infraestructura escolar. Cada uno cuenta con sus propios lineamientos y regulaciones a seguir, y opera de manera parcialmente diferente: por lo tanto, aquí se describen solamente las generalidades del proceso, sin contemplar la duración de cada fase ni todos los actores involucrados.

Prácticamente la totalidad de los recursos utilizados para construcción de nueva infraestructura son federales y son asignados a los estados por autorización de la SEP y la SHCP a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). En la actualidad no existe inversión directa del gobierno federal en construcción de nuevas escuelas.

Esquematización del proceso

²³ Todos los datos de recursos asignados son según IMCO en su reporte “Programa de la Reforma Educativa: Avances y Pendientes”, 2015.



PLANEACIÓN PARA INTERVENCIONES MAYORES (REHABILITACIÓN/AMPLIACIÓN) DE ESCUELAS EXISTENTES

Generalidades del proceso

El proceso para planear ampliaciones, rehabilitaciones y obras mayores en escuelas existentes es idéntico al de construcción de nuevas escuelas.

Consideraciones y comentarios

-

EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR – CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS ESCUELAS E INTERVENCIONES MAYORES

Generalidades del proceso

Las autoridades estatales (SEEPs y IEIEs) operan los procesos de construcción a través de esquemas de licitación y contratación; asimismo, supervisan la ejecución y reciben las obras.

En la operación de estos procesos, tienen que acotarse a normativas y reglamentos generales definidos por el INIFED (en particular, los establecidos a través de la Guía Operativa); pero cada entidad cuenta además con sus propios lineamientos y reglamentos a seguir, por lo que los procesos varían de estado a estado.

Los estados están obligados a someter, a final de cada año, reportes para control, seguimiento y verificación del uso de los recursos federales asignados en el año corriente. En la práctica, esto no siempre pasa en los tiempos establecidos. Este año entró en vigor una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que estipula que si los recursos no son utilizados dentro del año corriente, estos se deben regresar a la SHCP.

Consideraciones y comentarios

- El INIFED no cuenta con la capacidad instalada ni los mecanismos para corroborar la información contenida en los reportes de cada estado.
- A veces las obras y los reportes pueden estar desfasados con los periodos anuales presupuestarios, incluso por varios años. Esto retrasa los procesos para verificar que los gastos se hayan realizado acorde a la asignación.

MANTENIMIENTO RUTINARIO (CORRECTIVO/PREVENTIVO MENOR)

Proceso de gestión del mantenimiento menor

No existen mecanismos claros y universales para el mantenimiento rutinario de la infraestructura educativa. Algunas intervenciones de este tipo se hacen a través de fondos distribuidos por programas, como PEC y PEEARE; en otros casos, existen fondos asignados por entidades locales. En general, la comunidad social es identificada como responsable de dar seguimiento a la conservación y mantenimiento de las escuelas.

En la actualidad el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) está en proceso de distribución de un manual de mantenimiento escolar elaborado por INIFED, para apoyar a las escuelas en estas tareas.

Consideraciones y comentarios

- El dejar a las escuelas y comunidades las tareas de mantenimiento menor parece funcionar de manera bastante efectiva, ya que permite agilizar estos procesos. Sin embargo, los fondos disponibles son insuficientes.

MANTENIMIENTO EXTRAORDINARIO (CORRECTIVO/REPARACIONES MAYORES)

Generalidades del proceso

El mantenimiento extraordinario de la infraestructura existente (salvo intervenciones mayores) se está efectuando a través del programa Escuelas Dignas.

Éste es manejado por el INIFED desde el nivel federal, aunque en coordinación con los IEIE locales. (Todos los recursos son manejados de manera central por el INIFED). El tope máximo de intervención por escuela

es de 1 millón de MXN\$ (aproximadamente 67,000 USD).

Esquema del proceso de gestión del mantenimiento extraordinario (programa Escuelas Dignas)



Fase 1: Detección de las necesidades y presupuesto

Actores involucrados	INIFED, SEEPs, IEIEs
Duración	3 meses (enero –marzo)

A principios de cada año el INIFED identifica dentro de su sistema central las escuelas que requieren de mayor atención. Las prioridades de intervención se establecen tomando en cuenta los objetivos priorizados de Escuelas Dignas (Seguridad estructural y funcional; Servicios sanitarios; Mobiliario y equipo; Accesibilidad; Servicios administrativos; Conectividad; Espacios de usos múltiples); además, se considera como prioritario atender escuelas en zonas indígenas y rurales, escuelas multigrado y de tiempo completo, y escuelas en zonas marginadas (las identificadas bajo el programa Cruzada Nacional contra el Hambre de la Secretaría de Desarrollo Social).

Siendo que se cuenta con información detallada de las intervenciones requeridas a través de las CITs y con planillas de costos estandarizados para cada tipo de intervención (con variaciones mínimas en función de la ubicación de cada escuela), el presupuesto se elabora de manera automática.

INIFED consulta y ajusta las listas priorizadas obtenidas con las SEEPs y las IEIEs. Esto para asegurar la coordinación con ellos (entre otros, para evitar duplicación en la asignación de recursos).

Fase 2: Aprobación y otorgamiento del recurso

Actores involucrados	INIFED, SHCP
Duración	1 mes (abril)

El INIFED se encarga de definir la cantidad de recursos a asignar a cada estado (aunque no se traspasa el dinero a ellos). Esto se hace repartiendo el presupuesto total según las mismas proporciones utilizadas por el FAM. Además, se consideran criterios como el cumplimiento de los estados en la construcción de obras según lo establecido en años anteriores y eventuales recursos en especie que los mismos estados estén dispuestos a aportar a las obras.

Con base en la priorización efectuada previamente, se determinan las intervenciones a efectuarse en el transcurso del año.

Fase 3: Ejecución del recurso otorgado

Actores involucrados	INIFED, IEIE, CED, empresa local
Duración	En su mayoría, 3 a 4 meses (no se pasan de finales de año)

Paso 1: El IEIE crea un Comité de Escuelas Dignas (CED) en cada escuela en la que se va a intervenir, a través de un Acta Constitutiva. El CED está integrado por miembros de la comunidad de la escuela que será beneficiada, solamente por padres de familia (un requisito es que no sean padres únicamente de estudiantes en el último año a cursar en el plantel, para que puedan dar continuidad). El CED firma un Convenio de Concertación con el INIFED, en el cual se nombra al representante estatal del INIFED como representante técnico, facultado para administrar el recurso.

Esta parte del proceso normalmente toma alrededor de 1 semana.

Paso 2: Los IEIEs se encargan de los procesos de contratación, si es necesario con apoyo de INIFED. Se prioriza la contratación de empresas locales que se encuentran dentro de la cartera de contratistas (aprobada por el estado), que se realiza por asignación directa. Dado que el presupuesto es fijo, no existe ningún esquema tipo “concurso”, sino que la empresa a contratar se debe ajustar a los precios establecidos previamente por INIFED.

Paso 3: El INIFED realiza el pago de 50% del valor total de las obras a la empresa contratada como anticipo para el inicio de las obras. La empresa contratada entrega un pagaré a cambio del anticipo.

Paso 4: La empresa efectúa la obra, bajo la supervisión técnica del IEIE correspondiente (a quienes se les otorga el 2% de los recursos para dicha actividad) y del CED. Las empresas generan reportes de avances quincenales que son validados por el representante estatal de INIFED y el CED. Una vez que se valide el alcance del 80% de avance en la obra, el INIFED efectúa un segundo pago por el 30% del valor del proyecto.

Fase 4: Comprobación del gasto ejecutado

Actores involucrados	INIFED, IEIE, CED, empresa local.
----------------------	-----------------------------------

Duración	1 mes
----------	-------

El completamiento de la ejecución de la obra, así como la entrega de toda la documentación de respaldo por parte de la empresa (ej. planos) es validado por el CED y el IEIE. El IEIE actualiza la CIT con las nuevas modificaciones y la envía a INIFED para actualizar el INAP. El INIFED efectúa el último pago (20%).

En algunos casos, el manejo de la documentación por parte de las empresas es deficiente. Es frecuente que éstas no la presenten completa, lo cual retrasa el proceso de finiquito de las obras.

Consideraciones y comentarios

- La definición de prioridades es basada en la información recolectada a través de la CIT; no existen mecanismos a través de los cuales se puedan incorporar al programa de manera inmediata intervenciones de carácter emergente, detectadas por los directores (para estas, los directores tienen que buscar fuentes alternativas de fondeo).
- Al contar con precios unitarios fijos por tipo de intervención se agiliza el proceso de contratación, ya que no es necesario tener ningún proceso concursable.
- El hecho de que INIFED maneje los recursos de manera centralizada, sin nunca otorgar el control a otro actor, permite que los mismos siempre se destinen al desarrollo de las mejoras previstas.
- Este año (2015) se han contratado 3,165 acciones a la fecha (principios de septiembre).
- En caso de que el mantenimiento se vuelva urgente o de mayor intervención, el Director de la escuela busca apoyo de recursos con las diferentes autoridades y programas existentes (toca de puerta en puerta) hasta conseguir recursos de alguno.

REPARACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA ANTE DESASTRES NATURALES

Generalidades de los mecanismos para reparación/rehabilitación ante desastres naturales

Todos los inmuebles de escuelas públicas cuentan con seguros privados para cubrir daños mayores en caso de desastres y accidentes graves. Además, existe un Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), que da acceso a recursos federales con el objeto de mitigar los efectos negativos que causan los desastres naturales. Debe existir una declaratoria de desastre por parte de la Secretaría de Gobernación para tener acceso a dichos recursos.

Una vez acontecida la situación emergente el INIFED realiza una valuación de los daños causados a las escuelas, usualmente en el transcurso de la primera semana (a la espera de poder tener acceso a las zonas de desastre).

Los resultados de la valuación los comunica a las aseguradoras y al FONDEN. La obtención de recursos de las aseguradoras es muy rápida. En el caso del FONDEN, los tiempos pueden ser largos (hasta 12 meses). Sin embargo, como parte del FONDEN existen los Apoyos Parciales Inmediatos (APIN), para la ejecución de acciones emergentes de carácter prioritario y urgente – que se otorgan inmediatamente para permitir a las escuelas de re-empezar a operar.

Una vez asignados los recursos, el INIFED coordina y supervisa la realización de las obras necesarias (de 12 a 24 meses).

En 2013, la asignación podía tomar hasta dos o tres años. Actualmente los tiempos son de 6-12 meses, ya que ahora existe la presencia de un delegado de la SEP en el Comité del FONDEN.

OTRAS CONSIDERACIONES Y COMENTARIOS

- Existen casos de duplicidad en la asignación de recursos, por existir más de un programa que atiende un mismo centro educativo. Especialmente en temas de mantenimiento correctivo, porque los directores, al no contar con un esquema institucionalizado, buscan varias alternativas a la vez para conseguir recursos.
- Actualmente se está buscando(a través de los IEIEs) el establecimiento de mecanismos más directos y eficientes para la asignación, control y supervisión de los recursos asignados a los estados. A mediano plazo se busca atribuir a la federación (a través de INIFED) el seguimiento de la realización de todas las obras de infraestructura educativa.

MEJORES PRÁCTICAS DEL PAÍS PARA COMPARTIR EN LA REGIÓN

- La manera en que se ordena las prioridades de atención en los procesos de priorización de INIFED utilizados en su programa Escuelas Dignas. Estos con el respaldo del INAP generan una herramienta de utilidad en la planeación de las intervenciones. El hecho de que el Índice se alimenta con los datos de las CITs por medio de personal con capacidad técnica profesional, genera información actualizada y confiable.
- También dentro del programa de Escuelas Dignas, el esquema de control de recursos desde el nivel central se muestra con alto grado de efectividad. Los procesos de gestión son más directos y se evita la burocracia habitual de los mecanismos institucionalizados ordinarios.
- Para la operación del programa el INIFED cuenta con la solvencia técnica necesaria, determinada por las facultades otorgadas y reguladas en su normatividad, la preparación profesional, las herramientas, así como la experiencia laboral y organizacional.

PRIORIDADES PARA LA INVERSIÓN

Aumentar (idealmente algo más del doble) los recursos para rehabilitación de los espacios educativos existentes (mantenimiento correctivo). De una u otra manera todas las escuelas requieren algún tipo de intervención.

NOTAS GENERALES

- Los datos y la información aquí expuesta, de no ser especificada su fuente, están basados en entrevistas realizadas durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2015 al Ingeniero Elías Joel Morales Aché, Coordinador Operativo del Programa Escuelas Dignas, dependiente del INIFED.
- Eventuales errores de interpretación de la información quedan bajo la responsabilidad de Fundación IDEA.
- Los tiempos de duración establecidos son estimaciones, que en ningún momento se deben considerar como datos duros, y se deben adaptar al contexto en que son presentados.
- Las cifras en USD son aproximadas al tipo de cambio al 10 de Agosto de 2015 y redondeadas a números cerrados.
- Existen programas especiales de relevancia dirigidos por la Subsecretaría de Educación Media Superior, que no fueron incluidos en el análisis debido al alcance limitado de este estudio. En específico: el **Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior y el Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior U079.**