

País

Argentina

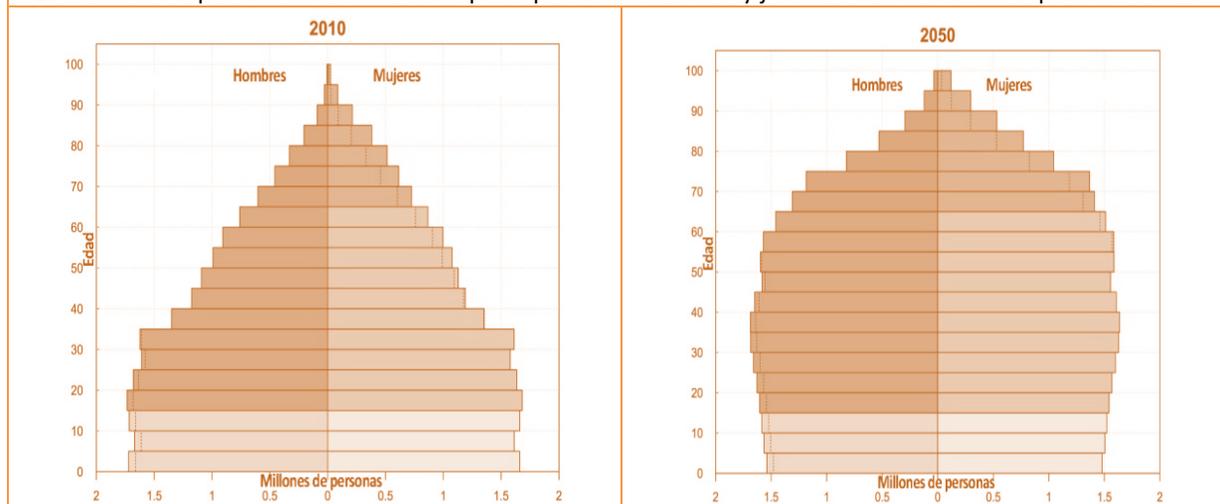
DATOS GENERALES SOCIOECONÓMICOS DEL PAÍS

Datos demográficos

Población total ¹	Población urbana ²	Población rural	Índice de Desarrollo Humano ³	Índice GINI ⁴
41,803,000	92%	8%	0.808 (Muy Alto)	43.57

Tendencias en la evolución de la población⁵

Las tendencias poblacionales muestran que la población de niños y jóvenes disminuirá en los próximos años.



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
540,197	12,922	5.14 (2013) ¹⁰	13.8(2013)

ESTRUCTURA Y NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO OBLIGATORIO

		Educación Obligatoria: 14 años (edades 4 a 17)														
Nivel		Inicial			Primaria*						Secundaria* (media)					
Grado					1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	11°	12°
Edad		0-3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17

* Las jurisdicciones pueden optar por una estructura de 7 años de primaria y 5 de secundaria o 6 años de primaria y 6 años de secundaria.¹¹

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.

¹⁰ Nota: el porcentaje del PIB invertido en la educación ha sido muy variable en las últimas dos décadas, decreciendo hasta 2005 (3.5%)¹⁰ y de allí en adelante creciendo consistentemente año con año.

ESTRUCTURA POLÍTICA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Estructura política general del país

Argentina es una república federal representativa. Se constituye por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Las provincias se dividen a su vez en departamentos y municipios.

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

Según la Ley General de Educación es responsabilidad de la Nación, las Provincias y la CABA proveer educación integral, permanente y de calidad en los niveles obligatorios.¹² Todas son responsables de planificar, organizar, supervisar y financiar el sistema educativo nacional.

El Ministerio de Educación de la Nación (MEN) en conjunto con el Consejo Federal de Educación (CFE) son los entes nacionales encargados de desarrollar política educativa y controlar su cumplimiento, a fin de consolidar la unidad nacional respetando particularidades provinciales y locales. El CFE es presidido por el Ministro de Educación Nacional e integrado por los Ministros de Educación Provinciales.

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

La administración, gestión y organización de las instituciones educativas en los niveles obligatorios es descentralizada: cada provincia y la CABA tienen autonomía presupuestal y sus propios sistemas de gestión, así como con su propio ministerio de educación provincial (MEP).

Aspectos del contexto político que influyen en los procesos de gestión

- Desde 2003, ha habido continuidad en el contexto político. Esto ha resultado en 12 años de continuidad en las políticas educativas de infraestructura, y en los procesos de gestión e implementación de recursos, entre otros.
- De igual manera se ha propiciado la atracción de recursos externos (ej. BID) para elaborar programas especiales de mejoramiento educativo y se ha logrado dar continuidad a los mismos (9 años).
- Estos aspectos han favorecido la consolidación de procesos así como de equipos técnicos que los operan. Sin embargo, muchos de dichos procesos no son suficientemente institucionalizados ni codificados (por lo cual podrían quedar vulnerables a un cambio de gobierno, de equipos operativos, o de política educativa).

DATOS GENERALES DE LA MATRÍCULA

Matrícula de alumnos a nivel nacional

Según datos del Anuario 2013 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) existían 10.1 millones de alumnos en educación obligatoria (1.6 millones en educación inicial, 4.5 millones en primaria y 3.8 millones en secundaria).¹³ De estos, 71.7% asiste a escuelas públicas y 28.3% acude a escuelas particulares.¹⁴

El crecimiento en el número de alumnos entre 2007 y 2013 es de 15.9% en inicial y 11.4% en secundaria. En el caso de la educación primaria, el número de alumnos disminuyó en 2%.¹⁵

Asistencia en términos de población en edad escolar

Existe una asistencia de casi la totalidad de la población en edad escolar. Según el "Porcentaje de niños y niñas fuera de la escuela" (Out of School Rate) de la UNESCO,¹⁶ el 0.9% 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 educativos¹⁷

¹¹ Según información del portal oficial del Ministerio de Educación de la Nación. <http://portal.educacion.gov.ar/>

¹² Ley de Educación Nacional No. 26.206, Artículos 3 y 4.

¹³ Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNiece), 2014. Anuario 2013.

¹⁴ Ídem

¹⁵ Ídem

¹⁶ UNESCO Institute for Statistics, 2015. Disponible en: <http://data.uis.unesco.org/>.

Según el Anuario de Educación 2013 existían 52,501 centros educativos en operación de los cuales 52,303 (96.0%) son de educación obligatoria.¹⁸ De estos 18,137 son de educación inicial (74.6% públicos y 25.4% privados), 22,227 de primaria (83.1% públicos y 16.9% privados) y 11,939 de secundaria (67.9% públicos y 32.1% privados).¹⁹

En el país existen aproximadamente 40,000 inmuebles escolares incluyendo privados, de los cuales, de carácter público en 2014 se censaron: 15,596 predios escolares, equivalente a inmuebles escolares, sin incluir aquellos privados ni aquellos rurales.²⁰

Cobertura de la educación/acceso a espacios físicos

Existe cobertura casi completa en la educación obligatoria, sin embargo esto se logra maximizando el uso de las escuelas a través de turnos múltiples (mañana, tarde, noche).

Condiciones generales de la infraestructura educativa

En general, hay un problema relevante de conservación y mantenimiento de los edificios, aunque hay mucha variación en este sentido entre las provincias. Además, ya que varios edificios son viejos, no cumplen a cabalidad con los nuevos estándares y necesidades de la educación.

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Infraestructura Escolar, a nivel nacional, dentro del universo de 15,596 inmuebles escolares censados, el 88.4% de las escuelas está conectado al sistema de agua corriente, y solamente el 63.7% cuenta con conexión a la red cloacal (drenaje).

La diferencia entre el estatus de los edificios entre provincias es notable, por ejemplo, en la CABA las escuelas con acceso a agua son el 99.7% mientras que en la Provincia de El Chaco solo 80.7%.²¹

Condiciones ambientales que afectan la infraestructura y las obras en proceso

El territorio nacional presenta zonas de riesgo por sismos en las provincias del noroeste, mientras que existe riesgo alto de tornados en las provincias del noreste del país.

La accesibilidad a algunas regiones del país se ve restringida sobre todo en las zonas del centro y noroeste del país, donde existen condiciones desérticas o semi-desérticas, y en las provincias del noreste, donde el clima es cálido y húmedo.

También las zonas altas andinas y las provincias patagónicas presentan climas fríos extremos en los meses invernales, donde existen periodos de 2 a 4 meses de veda, en los que se detiene cualquier actividad de construcción.

Necesidades de ampliación de cobertura a corto/mediano plazo

La principal prioridad actualmente es el tema de inclusión, para alcanzar la cobertura escolar en todo el país.

Además, se busca establecer la jornada extendida en los últimos tres años de la educación primaria. Esto implica la necesidad de construir nueva infraestructura, ya que en la mayoría de las escuelas actualmente se hacen turnos dobles o triples.

Otra información relevante (inversión necesaria/capacidad técnica)

- En 2010 se tenía contemplado que se necesitaban 4,000 escuelas nuevas para cubrir los niveles de educación obligatoria. Además, se necesitaba extender las primarias existentes con 10.000 aulas adicionales. A la fecha se han construido unas 2,000 escuelas y unas 3950 aulas.
- Todas las nuevas escuelas ya contemplan la jornada extendida/completa.
- Se considera que los edificios que llegaron a la obsolescencia física y funcional, deben ser reemplazados por edificios nuevos
- Cabe destacar que los temas de conservación y mantenimiento no se gestionan en el Nivel Nacional, lo resuelven a nivel de cada Provincia.

¹⁷ 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.

¹⁸ DiNIECE, 2014. Anuario 2013.

¹⁹ Ídem

²⁰ Ministerio de Educación. Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CeNIE) 2014.

²¹ Ídem.

GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Principales organismos públicos encargados de la gestión infraestructura escolar

- **MEN – El Ministerio de Educación Nacional** dentro de su organización cuenta con:
 - **DGI - Dirección General de Infraestructura Escolar**, cuya misión es elaborar los criterios y la normativa referida a los procesos de planificación y construcción de infraestructura escolar.
Sitio web: <http://infra.me.gov.ar/infra/index.php>
 - **DGUFI - Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI)**, se encarga de planear acciones de mejora de la infraestructura educativa (equipamiento y reparaciones menores) acorde a las necesidades de las provincias a mediano y largo plazo. Esto buscando financiamiento internacional y gestionando los recursos de los convenios obtenidos.
Sitio web: <http://portales.educacion.gov.ar/dgufi/>
- **MINPLAN – el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios**
Es el ente encargado de la ejecución y asignación de los recursos nacionales para todo tipo de infraestructura incluyendo la infraestructura escolar.
Sitio web: <http://www.minplan.gob.ar/>
 - **UCPyPFE - Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo**
Dentro del MINPLAN tiene la tarea de administrar, ejecutar y supervisar los procesos de financiamiento, licitación y construcción de los programas de infraestructura con recursos externos. Está encargada de buscar y gestionar programas especiales con financiamiento externo.
Sitio web <http://www.ucpypfe.gov.ar/>
 - **Programa Nacional Mas Escuelas - Unidad Ejecutora Central**
Dentro de la UCPyPFE es el ente encargado de administrar y ejecutar los proyectos específicos de infraestructura escolar nueva a desarrollar dentro de los programas con aportes de recursos internacionales.
- **CFE – El Consejo Federal de Educación**, está constituido por los Ministros de Educación de cada Provincia y, junto con el MEN y el MINPLAN, realiza un proceso participativo para la homologación de los estándares generales y los procesos de asignación de recursos entre las distintas jurisdicciones.
Sitio web: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/>
- **Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**
Se encarga de aprobar los presupuestos para infraestructura educativa presentados por el MEN y el MINPLAN
Sitio web: <http://www.economia.gob.ar/>
- **UCP – Las Unidades Coordinadoras/Ejecutoras Provinciales** se encargan de administrar los recursos asignados por la Nación, organizar los procedimientos de licitación y contratación y la inspección de las obras, La conformación de las mismas difiere entre las provincias. En su mayoría forman parte de los Ministerios de Educación Provinciales, pero a veces son parte de los Ministerios de Obras Públicas Provinciales o incluso unidades ejecutoras de recursos externos.
En caso de que existan municipios o localidades con suficiente capacidad técnica se pueden crear **Unidades Ejecutoras Locales/Municipales (UELs)**, a las que se transfieren los atributos de las Unidades Provinciales. Así éstas quedan solamente como intermediarias entre las UELs y MEN/MINPLAN.²²

Nota: Cada jurisdicción provincial tiene asignado un presupuesto y maneja diferentes procesos y mecanismos ordinarios de planificación, construcción y mantenimiento de obras a través de Ministerios de Educación Provinciales. Por otro lado, existen procesos con fondos internacionales manejados por la nación.

Principales leyes, normas y regulaciones aplicables

²² Dirección General de Infraestructura (DINF). Instructivo para la contratación de obras de infraestructura escolar financiadas por el ministerio de educación de la Nación.

- **Ley de Educación Nacional (No. 26.206)** contiene las generalidades acerca de los procesos educativos en el país, al cual se deben atener las provincias y cualquier otra instancia relevante a la provisión de educación.
Accesible en: http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/ley_de_educ_nac1.pdf
- **Ley de Financiamiento Educativo (No. 26.075)** establece todo lo relevante a procesos de asignación de presupuestos para infraestructura escolar.
Accesible en: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_finan_educ26075.pdf
- **Ley Nacional de Obra Pública (No. 13.064)** establece los lineamientos generales que se deben ajustar a cada construcción de infraestructura escolar de índole público.
Accesible en: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley13064.htm>
- **La Ley de Accesibilidad de Personas Con Movilidad Reducida (No. 24.314)** contiene aspectos normativos en cuanto a estándares de accesibilidad en las construcciones públicas de todo tipo.
Accesible en: http://www.conadis.gov.ar/doc_publicar/access/ley_24314.pdf
- **La Ley Nacional de Higiene y Seguridad (No. 19.587)** cuenta con estándares de seguridad y salubridad en general que aplican para cualquier edificación.
Accesible en: <http://www.infoleq.gob.ar/infoleqInternet/anexos/15000-19999/17612/norma.htm>
- **Criterios y Normativa Básica de Arquitectura Escolar** son el compendio principal para cumplir en la construcción de infraestructura escolar. Está dividida en 7 capítulos: 1) Introducción; 2) Arquitectura escolar (optimización y racionalización del espacio, localización de terreno); 3) Programa arquitectónico (tipologías espaciales); 4) Condiciones de habitabilidad (confort y seguridad); 5) Condiciones técnicas y constructivas (seguridad estructural, mantenimiento); 6) Normas básicas de cumplimiento; 7) Documentación para la evaluación; y Anexo I - Características Bioambientales (especificaciones según región climática).
Accesible en: <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=114117>

NOTA: Existen también Reglamentos, Códigos y Normas Técnicas de Edificación y Planeamiento provinciales y municipales que contienen especificaciones ajustadas a los contextos locales de cada región del país.

- **Instructivo para la Contratación de Obras de Infraestructura Escolar Financiadas por el Ministerio de Educación de la Nación**
Elaborado por la Dirección de Infraestructura (DINF), este instructivo contempla todos los procesos de construcción, ampliación, rehabilitación y adecuación de edificios escolares así como la dotación de servicios básicos a los mismos.²³ Dentro de él existen una serie de “planillas” utilizadas para estandarizar la información y facilitar la documentación, desde dar de alta los proyectos hasta el seguimiento de presupuestos, contratación y ejecución de obras. Todos los proyectos elaborados con recursos nacionales a través del MEN deben cumplir con los lineamientos aquí establecidos.
Accesible en: <http://168.83.77.109/infra/lineasdeaccion/planobras/Instructivo-1304-13/Instructivo-1304-13.pdf>
- **Reglamento Operativo Particular del Subprograma II, Expansión de la Infraestructura Escolar.**
Dentro de este reglamento se encuentran los lineamientos, procesos y normas a seguir para las obras del **Programa Nacional Mas Escuelas**, para infraestructura escolar nueva.
Accesible en: <http://www.700escuelas.gov.ar/web/documentos/R%20Operativo%20Particular.pdf>

Consideraciones sobre normas de calidad y seguridad aplicables

-

PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

MINPLAN - MÁS ESCUELAS - Subprograma II del Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU III)

Más Escuelas es el ente ejecutor del Subprograma II del Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU III). Dicho subprograma tiene como objetivo construir la infraestructura escolar

²³ Dirección General de Infraestructura (DINF). Instructivo para la contratación de obras de infraestructura escolar financiadas por el ministerio de educación de la Nación.

necesaria para cubrir el crecimiento de la demanda insatisfecha en todos los niveles educativos obligatorios, así como sustituir escuelas obsoletas y en mal estado. En este aspecto es el principal programa en su tipo (maneja aproximadamente el 90% de la inversión en nueva infraestructura en el país).

Este subprograma ha sido continuo desde 2004, cuando comenzó con el denominado 700 escuelas (finalizado), que a su vez era parte del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE). Desde entonces se han ejecutado los sucesores PROMEDU I y II (con sus respectivos subprogramas).

En la actualidad está en ejecución PROMEDU III, y se encuentra en negociación el convenio para PROMEDU IV. Desde un principio el BID ha estado participando continuamente en ellos y otorgando financiamiento parcial.

Su funcionamiento consiste en que cada provincia presenta sus proyectos escolares a integrar en el programa, acompañados por la documentación adecuada. Ésta consiste, entre otros, en un anteproyecto y en la información necesaria para demostrar el cumplimiento con los criterios de elegibilidad establecidos por el MEN (atención a matrícula en situación de pobreza, atención a la demanda efectiva). Para esto existen porcentajes de recursos predefinidos a destinar por provincia (se llenan cuotas por provincia, no por proyecto).

Una vez elegida la escuela, la Unidad Ejecutora del Programa Nacional Más Escuelas de MINPLAN, en conjunto con el BID, cuentan con una serie de lineamientos y criterios para asignar los recursos a las UCPS o UELs (unidades ejecutoras provinciales o locales) correspondientes, que se encargan de administrar los procesos de licitación, contratación y supervisión. Todo esto bajo los lineamientos, la reglamentación y el constante monitoreo del Programa Nacional Más Escuelas, que a su vez es el tomador de decisiones en la realización de los contratos.

Bajo los procesos de 700 Escuelas/Más Escuelas desde el año 2004 se han construido 1,950 escuelas, se espera construir otras 750.

Recursos invertidos en infraestructura con estos programas: 700 Escuelas = 530 millones de USD; Más Escuelas I = 366 millones de USD; Más Escuelas II = 325 millones de USD; Más Escuelas III = 300 millones de USD; Más Escuelas IV (en negociación) = 100 millones de USD.²⁴

Sitio web: <http://www.700escuelas.gov.ar/web/2013/>

MINPLAN – MÁS ESCUELAS –Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos. PROFEDU (2014)

Programa con financiamiento parcial del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Su objetivo es asegurar la demanda de servicios educativos con obras de infraestructura escolar de calidad. Se ha enfocado en la construcción de nuevas escuelas para el Nivel Inicial, el Nivel Medio Técnico, Escuelas de Educación Especial y a la rehabilitación y adaptación de las escuelas emblemáticas (con importancia histórica).

Es ejecutado por Más Escuelas de MINPLAN, pero no se rige por los lineamientos nacionales, sino que cada Provincia elige sus procesos de selección y elegibilidad de proyectos a ejecutar. Los recursos asignados a este programa son de 100 Millones de USD.

Sitio web: <http://www.700escuelas.gov.ar/web/2013/>

Consideraciones y comentarios

- El Programa PROMSE/PROMEDU, ejecutado por el Programa Nacional Más Escuelas, se ha ido extendiendo en tiempo y recursos constantemente. A partir de la identificación de necesidades original, se fueron reconociendo territorialmente las variables que permitieron ajustes en la planificación y el redimensionamiento de las necesidades de infraestructura. Además, se ha generado mayor demanda y exigencia por parte de la sociedad, dado que al ver que se pueden hacer mejores escuelas, exigen que sean cada vez más y mejores.
- Las provincias con mayor capacidad técnica han aprovechado en mayor proporción su participación en programas de recursos externos. Como cuentan con más iniciativa, logran concretar más proyectos.

HERRAMIENTAS DE PLANEACIÓN/GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

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

Anuario Estadístico Educativo

La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) realiza un compendio de datos estadísticos escolares básicos. Se elabora desde 1996 y se utiliza para brindar información para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa. Se utiliza para identificar el alcance de la cobertura.

Sitio Web: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos/>

Segundo Censo Nacional de Infraestructura Escolar 2014 (CeNIE)

El MEN en 2014 desarrolló el segundo censo a nivel nacional enfocado en recabar información técnica de la infraestructura educativa estatal (pública). Este censo excluye las escuelas rurales. Las principales dimensiones de análisis son: espacios disponibles, composición de las construcciones, disponibilidad de servicios, mantenimiento de instalaciones, características constructivas, infraestructura de servicios, seguridad y accesibilidad y riesgos medioambientales. El levantamiento duró cuatro años y existen reportes provinciales con información detallada de los establecimientos censados. El levantamiento fue realizado por estudiantes, no por profesionistas especializados.

Sitio web: <http://www.cenie.educ.ar/>

Mapa Educativo

Elaborado por iniciativa del MEN y en coordinación con los Ministerios de Educación Provinciales, es una herramienta de información geográfica, disponible en un portal de internet, el cual muestra la localización de todas las escuelas censadas y permite saber el estado físico de cada una a través de fotografías.

Sitio web: www.mapaeducativo.edu.ar

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Es un índice elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); muestra los grados de marginación por provincia. Sobre el mismo se basa la priorización de las intervenciones de los programas con recursos internacionales.

Sitio web: http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=66

Sistema de Gestión de Proyectos (SGP)

El SGP es administrado por la **Unidad Ejecutora Central – Programa Nacional Más Escuelas**. Contiene información referente solamente a aquellos proyectos para infraestructura educativa dentro de programas financiados con recursos internacionales del MINPLAN. Esta herramienta funciona en tiempo real, y contiene todo el banco de datos desde las propuestas/proyectos de infraestructura educativa que se encuentran en proceso de elegibilidad, los que están aprobados, los que están en proceso de licitación, contratación y ejecución.

Funciona desde 2005 y con esta herramienta se han gestionado alrededor de 75,000 “certificados de obra”, los cuales son necesarios para elaborar cualquier transacción o pagos a aquellas entidades contratadas para ejecutar las obras (usualmente mensuales).

Sitio web: <http://sgp.700escuelas.gov.ar/inicio/index.htm> (es necesario contar con usuario y contraseña)

Consideraciones y comentarios

- Se percibe que los resultados del censo no son de mucha utilidad en el proceso de gestión de infraestructura. El acceso y análisis de la información ha sido complicado y no existe suficiente personal capacitado para usar y analizar información. Además, la información podría ser difícil de mantener actualizada. Esto podrá ser útil para valorar el patrimonio y/o tomar decisiones macro (ej. necesidades de inversión a nivel provincia o país). Para que sea de utilidad en la toma de decisiones micro (a nivel escuela) es necesario contar con la información actualizada constantemente (no solamente cada 5 años).
- El SGP es utilizado para supervisar procesos de licitación y contratación, y monitorear la ejecución de las obras y los pagos a contratistas, y es percibido como efectivo. El mismo funciona para ver la totalidad de los proyectos planificados y en curso. Con esto se puede enfocar la gestión y aplicar los

- mismos criterios de selección y supervisión en cada caso.
- Históricamente los instrumentos censales a nivel nacional de la condiciones de la infraestructura escolar no han sido utilizados de manera eficiente para el planeamiento o gestión. Las provincias utilizan a su juicio sus propias bases de datos (algunas muy rudimentarias, sobre todo en provincias pequeñas) por lo que un censo nacional no se percibe como de utilidad para la planeación.

PLANIFICACION PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS ESCUELAS

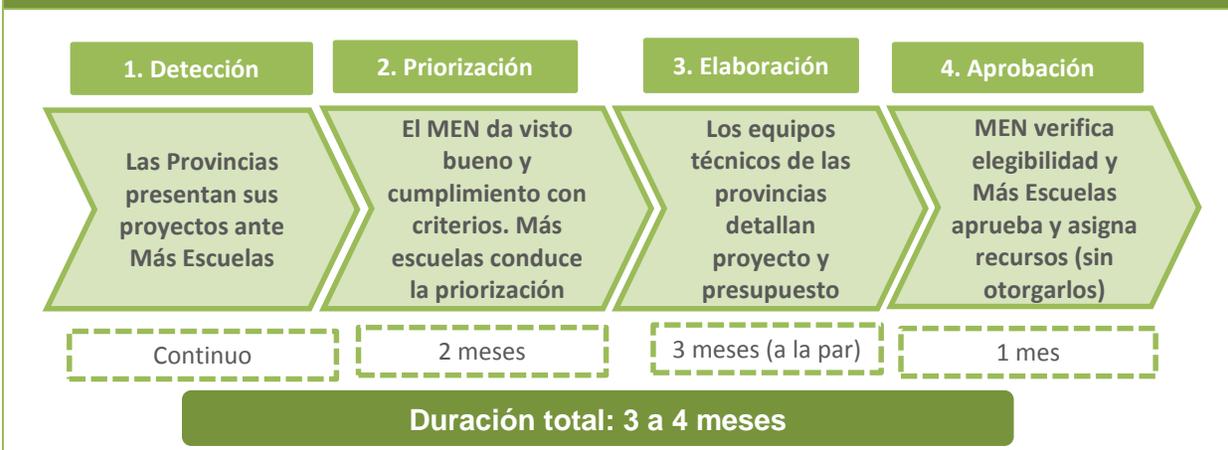
Generalidades del proceso de planeación de nuevas escuelas

Existen tres tipos de procesos para realizar intervenciones en la infraestructura educativa del país:

- Aquellos ejecutados por las provincias con sus propios fondos (mínimo de casos).
- Los gestionados por las provincias con recursos nacionales (5-10 %), donde los ministerios provinciales identifican y presentan ante el MEN aquellas obras que bajo sus propios criterios consideran necesarias. Estos proyectos entran en el presupuesto anual asignado al MEN y a las Provincias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Los gestionados por la nación a través del Programa Nacional Más Escuelas, por medio de programas con recursos parciales nacionales y de organismos internacionales (90-95% de los casos). En este caso los recursos están a disposición de Más Escuelas y dependen de la duración de los programas internacionales a ejecutar (PROMEDU III durará entre 3 a 4 años), por lo que los recursos se van asignando por proyecto.

Dado el alcance de este estudio a continuación se describen los procesos realizados desde el gobierno central nacional a través de la Unidad Ejecutora del Programa Más Escuelas.

ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANEACIÓN NUEVAS ESCUELAS POR MEDIO DE “MÁS ESCUELAS”



Fase 1: Detección de necesidades para nueva infraestructura

Actores involucrados	Unidades Ejecutoras Provinciales, Más Escuelas
Duración	Continuo

Las propuestas de proyectos son elaboradas por los grupos técnicos de las unidades ejecutoras provinciales bajo sus propios criterios de selección. Estos se presentan a Más Escuelas y deben contar con terreno apto y propiedad “fiscal” (legalizado a nombre de la nación) para el proyecto, un presupuesto definido y la información necesaria para cumplir con los criterios de elegibilidad del MEN.

Las Provincias, por lo general, tratan de incluir la planeación participativa de las comunidades en el proceso (por lo menos, de los directores y docentes de las escuelas).

Fase 2: Priorización de proyectos

Actores involucrados	MEN, Más Escuelas
Duración	2 meses

El MEN verifica el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y, que están enfocados al aumento de la cobertura en zonas marginadas y a combatir la deserción escolar y repitencia. Para esto se utiliza el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Además se verifica que los terrenos sean aptos y en propiedad fiscal.

Con la verificación de la elegibilidad el Programa Más Escuelas conduce la priorización de proyectos y compromete los recursos para la construcción de las escuelas.

Fase 3: Elaboración de la propuesta (identificación de terreno, proyecto arquitectónico y presupuesto)

Actores involucrados	Equipos Técnicos de Provincias, Más Escuelas
----------------------	--

Duración	3 meses (a la par de fase de priorización)
----------	---

Los equipos técnicos de las provincias detallan los proyectos y ajustan el presupuesto bajo la supervisión de Más Escuelas. Todo esto con los propios recursos de las Provincias.

Por ser un proceso que ya lleva 12 años en implementación, los equipos técnicos ya saben cómo presentar la información y se hacen pocos ajustes, por lo que los tiempos son cortos.

Fase 4: Aprobación y asignación de presupuesto

Actores involucrados	MEN, Más Escuelas
----------------------	-------------------

Duración	1 mes
----------	-------

El MEN verifica la elegibilidad final del proyecto.

Los recursos financieros se cuentan dentro del programa de recursos exteriores (en este caso PROMEDU III con duración de 3 años) y se van asignando partidas por proyecto. De esta manera se evalúa el presupuesto disponible y Más Escuelas aprueba cada proyecto por separado. Más Escuelas asigna los recursos, pero no los entrega sino hasta que comienza la ejecución.

La administración y supervisión de los recursos se llevará a cabo por Más Escuelas. Las Unidades Ejecutoras Provinciales se encargan de la inspección de las obras, siempre bajo supervisión de Más Escuelas.

Consideraciones y comentarios

- La falta de criterios claros e institucionalizados en la toma de decisiones sobre construcción de nueva obra a nivel provincial lleva a que la elaboración de propuestas de nuevos proyectos sea largamente influida por presiones sociales o políticas. También algunas provincias han empezado a depender (a veces en exceso) de la iniciativa de programas nacionales. Asimismo, esto ha dado lugar a que aquellas provincias donde los grupos técnicos tienen más iniciativa y capacidad técnica suelen ser las más beneficiadas.
- La disponibilidad de terrenos es un gran obstáculo para definir nuevos proyectos. Existe escasa disponibilidad de terrenos públicos que cumplan con todas las características exigidas para construir nuevos edificios (ubicación, disponibilidad de servicios etc.) y el proceso de compra pública de un nuevo terreno es muy complejo y lento en función de los trámites burocráticos y firmas requeridas. Por ello, por lo general se prefiere rehabilitar edificios viejos y/o demolerlos y construir en los mismos sitios, o a veces se tiene que construir en sitios no ideales, lo cual resulta en costos extra significativos.

PLANEACIÓN PARA INTERVENCIONES (REHABILITACIÓN/AMPLIACIÓN) DE ESCUELAS EXISTENTES

Generalidades del proceso de planeación de intervenciones en escuelas existentes

Existe un Programa denominado Plan de Obras, el cual es una partida especial del MEN asignada a las provincias. Esta se utiliza para la ampliación de aulas, salas informáticas, creación de sanitarios, salones de usos múltiples, entre otras obras mayores.

La planeación y ejecución de este tipo de obras bajo este esquema suele tardar el doble que lo que se tardan dentro de Más Escuelas (aunque sean intervenciones de menor tamaño). En su mayoría debido a que cada paso de los procesos debe ser autorizado por el MEN. Debido a que cada provincia tiene sus propios esquemas no es posible hacer un mapeo de los procesos, dado que está fuera del alcance del proyecto.

Consideraciones y comentarios

- El presupuesto asignado a este esquema se define como una partida, donde en junio de cada año el MEN solicita recursos. En el mes de agosto se hacen ajustes dentro del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que a su vez pasa a los diputados. Estos aprueban en noviembre y en enero del año siguiente se empieza a ejecutar.
- Bajo esta modalidad en 2013 se asignaron 160 millones de USD y en 2014 unos 200 millones de USD. Dado que 2015 es un año de transición no se asignaron recursos, pero se siguen ejecutando en aquellas provincias que presentan arrastre por no alcanzar a realizar todas las obras en su año.

EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR (NUEVA/REHABILITACIÓN/AMPLIACIÓN)

Generalidades del proceso para la ejecución de obras de infraestructura escolar

Al igual que en la planeación, existen tres variantes para los procesos de ejecución:

- Proyectos ejecutados en provincias con recursos de la provincia (porcentaje mínimo).
- Proyectos ejecutados con recursos nacionales por las provincias (10%).
- Proyectos ejecutados con recursos nacionales por la federación (caso Más Escuelas) (90%)

Nota: dado que los procesos en cada provincia son diferentes, en esta parte del estudio solo se expone lo relevante al proceso de los programas federales con recursos externos ejecutados por Más Escuelas.

Esquema del proceso de proyectos ejecutados por Más Escuelas



Fase 1: Definición de los términos para la ejecución del proyecto

Actores involucrados: Provincias

Duración: 1 mes

Las Provincias elaboran el "Legajo Licitatorio" (documento que contiene las particularidades del proyecto, esquemas de contratación y presupuesto) de cada proyecto, estableciendo los términos de elegibilidad. Usualmente se espera a juntar varios proyectos y publicarlos al mismo tiempo por lo que suele tomar, en promedio, un mes antes de la publicación.

Fase 2: Selección de proveedores y contratación

Actores involucrados: Provincias (unidades ejecutoras locales), Más Escuelas, Contratista.

Duración: 6-8 meses

Para todos los proyectos se efectúa un proceso de licitación pública. Las Provincias están encargadas de desarrollar el proceso de licitación, bajo los lineamientos y la supervisión de Más Escuelas:

Paso 1: la publicación dura 30 días. Los legajos licitatorios se abren en las provincias donde se va a ejecutar la obra. Puede participar cualquier empresa nacional, con la única condición de que esté inscrita en el registro Nacional de Obras Públicas (Dentro de este registro se va calificando y evaluando a las empresas continuamente).

Paso 2: las provincias evalúan las propuestas, considerando cuestiones financieras y se van realizando

ajustes técnicos (esto dura de 2 a 3 meses).

Paso 3: la Provincia envía a Más Escuelas la recomendación para la elección de la empresa que mejor cumple con las condiciones contractuales (no necesariamente la de costo más bajo). Más Escuelas da el visto bueno (1 semana).

Paso 4: se presenta la empresa ganadora, y se otorgan 10 días para impugnación.

Paso 5: Más Escuelas elabora la adjudicación/contratación. Las provincias no intervienen, pero funcionan como intermediarios entre el contratista y Más Escuelas (3 meses).

Fase 3: Ejecución de las obras proyectadas

Actores involucrados	Inspector Provincial, Supervisor de Más Escuelas, Contratistas, Coordinador Más Escuelas.
Duración	8-18 meses (dependiendo del tamaño de la obra)

Una vez desarrollada la adjudicación, se realiza el primer pago contra el Acta de Inicio de Obra. Para el inicio de las obras se debe contar con un Inspector Provincial y un Supervisor de Más Escuelas que den verificación al inicio de la obra. Estos estarán encargados de supervisar la obra en terreno y asisten una o dos veces al mes (siempre que se ejecutan los pagos).

Para la ejecución de los pagos se utiliza el Sistema de Gestión de Proyectos de Más Escuelas, donde el contratista constata su avance cada mes por medio de internet con un “certificado de obra”. El inspector Provincial y el Supervisor de Más Escuelas corroboran el avance en sitio. Por lo general 15 días después el Coordinador de Más Escuelas aprueba el pago con lo que se realiza cada transacción. Las transacciones son directas entre Más Escuelas y la empresa contratada.

Se esperan que las obras estén concluidas entre 8 y 18 meses después de comenzadas (dependiendo de su tamaño).

Fase 4: Entrega de la obra a la autoridad educativa correspondiente

Actores involucrados	Provincia, Más Escuelas, Contratista.
Duración	3 días para entrega a la Provincia, en 1 año se deslinda a la empresa constructora

Durante todo el proceso de construcción Más Escuelas es la dueña de la infraestructura hasta que se hace la entrega oficial a la Provincia correspondiente. Una vez finalizada la obra el Inspector Provincial y el Supervisor de Más escuelas realizan su última visita al terreno y se realiza un Acta de Recepción Provisoria donde la Provincia se hace cargo del bien.

Durante un año en caso de existir vicios o problemas de la construcción, la empresa se debe hacer responsable y hacer las correcciones correspondientes.

Pasado el año se realiza el Acta de Recepción Definitiva para deslindar a la empresa constructora. Durante 3 años posteriores Más Escuelas puede seguir elaborando inspecciones a las escuelas para corroborar que las Provincias las estén utilizando conforme a los esquemas de educación óptimos. Después de este periodo la escuela queda a total disposición de la Provincia.

Consideraciones y comentarios

- La principal fortaleza en el proceso de gestión de la construcción es el Sistema de Gestión de Proyectos (SGP), que sirve para que el MINPLAN tenga conocimiento en tiempo real de la etapa del proceso en que se encuentra cada proyecto aceptado para realizarse. Además, a través del mismo se monitorea la realización de pagos para los avances de obra mensualmente.
- En las provincias con menos capacidad administrativa surgen problemas en los procesos de los Inspectores provinciales, que pueden atrasar la comprobación de la asignación de recursos.
- Por lo general existen retrasos justificados (ej. clima, vacaciones, inaccesibilidad) en la ejecución de las obras con respecto al contrato (4 a 6 meses), sin embargo estos son considerados extraoficialmente. Esto porque se prefiere llevar un trato cordial con los contratistas (buscar multarlos puede ser más costoso que esperar que concluyan las obras). De las más de 1900 escuelas realizadas, solamente se han ejecutado unas 15 multas a contratistas, lo cual es un porcentaje mínimo, ejecutado en

situaciones extremas.

- Se cuenta con la capacidad técnica de profesionistas y empresas en el país.

MANTENIMIENTO RUTINARIO (PREVENTIVO/CORRECTIVO MENOR)

Proceso de gestión del mantenimiento menor

No existen esquemas institucionalizados a nivel nacional de mantenimiento preventivo, ni diagnósticos precisos de las condiciones de infraestructura que permitan ayudar a los procesos.

Dentro del MEN y MINPLAN, recientemente se está empezando a pensar en cómo y con qué recursos desarrollarlos. Hasta ahora, el único tipo de mantenimiento que ha sido en cierta medida institucionalizado es el correctivo. El MINPLAN está elaborando manuales de mantenimiento destinados tanto para los MEPs y sus equipos técnicos, como para los Directores de las escuelas.

Consideraciones y comentarios

- Se pretende integrar el concepto de inversión (alargamiento de la vida útil de los edificios) y poder mejorar la gestión. Con esto se pueden generar ahorros de recursos al prevenir el deterioro y prolongar la vida útil de las instalaciones en general.
- Los procesos de mantenimiento menor quedan, esencialmente, dependientes de la iniciativa de los directores de las escuelas. En casos limitados se realiza la tercerización del mantenimiento preventivo a privados, con buenos resultados aunque costos, por lo que están actualmente fuera del alcance de la mayoría de las localidades.

MANTENIMIENTO EXTRAORDINARIO (CORRECTIVO/REPARACIONES MAYORES)

Generalidades del proceso de mantenimiento mayor de la infraestructura escolar

Las Provincias están encargadas de asignar fondos específicos para mantenimiento correctivo. De esta manera cada Ministerio de Educación Provincial asigna montos a las escuelas bajo sus propios criterios. Usualmente se utilizan métodos de asignación anual dependiendo de la superficie en m² total de aulas.

A manera general existen cuatro esquemas generales para el mantenimiento correctivo (reparaciones), que pueden ser aplicados al interior de todas las provincias:

1. Los MEPs atienden las necesidades directamente con su personal técnico propio.
2. Se crean fondos que serán manejados por los intendentes locales (gobiernos departamentales y municipales).
3. Se asignan recursos directamente al director.
4. Se realiza una tercerización de los recursos al asignar contratos de mantenimiento de los edificios escolares a privados por medio de Asociaciones Público Privadas (APPs). Estos son los únicos procesos que incluyen también acciones de mantenimiento preventivo. Este esquema se utiliza sobre todo en las provincias más ricas.

NOTA: las diferencias entre los procesos de cada provincia impiden saber cuáles y bajo qué criterios escogen sus mecanismos de mantenimiento.

Consideraciones y comentarios

- El esquema de contratación de actores privados en los procesos de mantenimiento correctivo y preventivo ha resultado ser generalmente eficientes. Estos se aplican sobre todo en la CABA y la Provincia de Buenos Aires (por ser una de las regiones donde se encuentran más recursos económicos).
- Los resultados de los procesos de mantenimiento indican claramente que estos también son insuficientes. Es común que se tenga que postergar el comienzo de las clases a principio del año escolar en algunas aulas/escuelas por necesidades emergentes de hacer reparaciones (ej. por infiltraciones de lluvia) que hubieran podido ser atendidas antes.

REPARACIONES DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR ANTE DESASTRES NATURALES

- No existe ningún tipo de Fondo o Esquema institucionalizado preventivo o de atención en caso de catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, etc.)

OTRAS CONSIDERACIONES Y COMENTARIOS

- Se podría contemplar cambiar el marco regulatorio en términos de restricciones de utilización de terrenos, permitiendo en un futuro que se puedan utilizar de alguna manera terrenos privados.
- Las jurisdicciones provinciales han disminuido significativamente la inversión de recursos locales, y se atienen a los recursos de los programas ejecutados por Más Escuelas con recursos extranjeros y nacionales (dada su abundancia y eficacia).
- En un futuro el posible cambio de gobierno, puede provocar inestabilidad en los procesos de gestión que han tenido una continuidad de 12 años. Esto dado que los procesos y mecanismos no están institucionalizados.

MEJORES PRÁCTICAS DEL PAÍS QUE PODRÍA TENER SENTIDO COMPARTIR (DE ACUERDO A LA ENTREVISTA)

- Los programas con inversión extranjera, específicamente los elaborados en colaboración con el BID y ejecutados por Más Escuelas, han demostrado una gran efectividad bajo un proceso de gestión ágil. El BID mismo considera que son de los más eficientes en América Latina y el Caribe. Resaltan los siguientes aspectos:
 - › Existe poca burocracia y mucha transparencia con todos los actores participantes.
 - › Se cuenta con un equipo técnico y administrativo bien consolidado y capacitado.
 - › Se han generado instrumentos innovadores de gestión y monitoreo de recursos (SGP).
 - › La centralización de los recursos ayuda a agilizar los procesos de gestión, así como a dar más coherencia al proceso decisional.
- Esto es en parte resultado de continuidad de las políticas nacionales durante 12 años, que han logrado que los procesos de gestión sucedan de manera dinámica y estandarizada.

PRIORIDADES PARA LA INVERSIÓN

- Seguir con el enfoque a la inclusión y cobertura. A pesar de los préstamos internacionales, los recursos disponibles siguen siendo insuficientes comparados con las necesidades.
- Mejorar los modelos pedagógicos en función de los espacios. El concepto de escuela y su espacio físico no ha evolucionado: se siguen utilizando esquemas de principios del siglo XIX. Es necesario repensar el diseño de las aulas y su impacto en la calidad de educación, adecuándose a la actualidad. Las escuelas se deben adecuar tanto a la funcionalidad como a la contextualización regional.
- El tema de mantenimiento preventivo es clave: se debe promover la capacitación técnica y de gestión en cada escuela y gobierno local, y prever la asignación de recursos con base fija y anual (idealmente el monto equivalente a un 3% del valor de la construcción). Sobre esto es importante cambiar la cultura del mantenimiento de la infraestructura y considerarla como una inversión. Para poder realizar procesos de gestión efectivos, se debe pensar en la vida útil de los edificios y contemplar la capacidad de los mismos de principio a fin.
- Se debe actualizar la plataforma del Sistema de Gestión de Proyectos (SGP) para que no quede obsoleto, se requieren programadores técnicos capacitados para que se actualice y se pueda utilizar dentro de las nuevas tecnologías de información.

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 Arq. Ricardo Santocono, Coordinador Ejecutivo de la Unidad Ejecutora Más Escuelas.
- 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 en Agosto de 2015 y redondeadas a números cerrados