

# FACTORES DE ÉXITO O FRACASO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL PROGRAMA ESCUELAS AL CIEN EN NUEVO LEÓN, MÉXICO

FACTORS OF SUCCESS OR FAILURE IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: THE CASE OF THE *ESCUELAS AL CIEN* PROGRAM IN NUEVO LEÓN, MEXICO

SOFIA ROSILES HERNÁNDEZ  
Universidad de Monterrey, México  
sofiarosiles@hotmail.com

JESÚS RUBIO CAMPOS  
El Colegio de la Frontera Norte A.C., México  
rubio@colef.mx

## RESUMEN

Este artículo analiza los factores que condicionaron el éxito o fracaso del programa Escuelas al CIEN en el estado de Nuevo León, México. Esta iniciativa, implementada en todos los estados de la República Mexicana, fue diseñada tras la publicación de un censo nacional que identificó una serie de carencias en términos de infraestructura física educativa a nivel nacional. El artículo provee un modelo para analizar factores de éxito y fracaso en la implementación de políticas públicas. Este modelo es aplicado para el caso de la implementación del programa en Nueva León. A partir de un trabajo de investigación que combinó el análisis documental de las normativas de Escuelas al CIEN con entrevistas semiestructuradas a los principales actores a cargo del mismo en Nueva León, el artículo analiza cómo incidieron en la implementación del programa factores como la comunicación y coordinación entre actores, la definición de objetivos y la asignación de recursos.

Palabras clave: Política pública, Implementación, Infraestructura física educativa, México.

## ABSTRACT

This article analyzes the factors that conditioned the success or failure of the *Escuelas al CIEN* program in the state of Nuevo León, Mexico. This initiative, implemented in all states of the Mexican Republic, was designed after the publication of a national census that identified a series of deficiencies in terms of physical educational infrastructure at the national level. The article provides a model for analyzing factors of success and failure in the implementation of public policies. This model is applied in the case of the program's implementation in Nueva León. Based on research study that combined documentary analysis of the regulations of *Escuelas al CIEN* with semi-structured interviews with the main actors in charge of the project in Nueva León, the article analyzes how factors such as communication and coordination among actors, the definition of objectives, and the allocation of resources affected the implementation of the program.

Keywords: Public policy, Implementation, Physical educational infrastructure, Mexico.

## INTRODUCCIÓN

Durante el año 2013 se llevó a cabo a nivel nacional el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (INEGI 2013). Se identificó que 26% de los inmuebles escolares no fueron construidos originalmente con fines educativos y además se construyeron con materiales ligeros e inestables: el 22% tenía techo de material de desecho, láminas de asbesto, metálicas o cartón, palma, paja, madera, terrado con viguería o teja; el 2% tenía piso de tierra; 6% tenía paredes de material de desecho, láminas de asbesto, metálicas o cartón, carrizo, bambú, palma, madera o adobe (INEGI 2013).

De las anteriores carencias detectadas nació la necesidad de mejorar la infraestructura física educativa para maximizar el rendimiento, aprendizaje y desarrollo académico de los alumnos en los centros educativos, lo que se hizo por medio del Programa Escuelas al CIEN, creado en el año 2015 (ASF 2020). El programa debe su nombre al esquema financiero para los proyectos de infraestructura física en los centros educativos, mediante Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN), cuya implementación estuvo a cargo del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), en conjunto con los institutos equivalentes en cada estado de la república. Para la ejecución de Escuelas al CIEN, el gobierno federal estableció como meta la colocación de \$50.000.000.000<sup>1</sup> bajo un instrumento de monetización. Los certificados de infraestructura devengan un interés bruto sobre el saldo insoluto del 8,0% anual, el cual se mantendrá fijo durante su vigencia siendo el pago de intereses a partir de la fecha de su emisión y de cada reapertura, en tanto que la amortización principal se inició el 10 de enero de 2019 y terminará el 10 de enero de 2039 (ASF 2020).

El deterioro, la falta de mantenimiento de los inmuebles educativos, así como diversos desastres naturales, hicieron necesaria la creación del programa enfocado al mejoramiento de las escuelas. La meta de Escuelas al CIEN fue que, en un periodo de tres años, se mejorarían 33.000 planteles educativos en todo el país con el presupuesto señalado (ASF 2018). A partir de una Ley General de Infraestructura Física Educativa, se crea el INIFED, el cual estuvo encargado de construir, equipar, mantener, rehabilitar, reforzar, reconstruir y habilitar los inmuebles e instalaciones que brindan el servicio de la educación pública en cada una de las entidades federativas (Diario Oficial de la Federación 2018).

El Programa Escuelas al CIEN, contempló la restauración de las instalaciones de los centros educativos en todo el país (INIFED 2015). Consideró ocho componentes en los que se aplicaron los recursos, de acuerdo a la prioridad y secuencia de las escuelas: 1) seguridad estructural y condiciones generales de funcionamiento; 2) servicios sanitarios; 3) bebederos y agua potable; 4) mobiliario y equipo; 5.) accesibilidad; 6) áreas de servicios administrativos; 7) infraestructura para la conectividad; y 8) espacios de usos múltiples (Secretaría de Educación Pública 2018: 9).

La seguridad estructural fue el primer factor a tomar en cuenta para el mejoramiento de la infraestructura física educativa de los planteles. El componente número tres (bebederos y agua potable) no se incluye en la implementación de Escuelas al CIEN, debido a la existencia del Programa Nacional de Bebederos Escolares (INIFED 2015). Las secretarías de educación de

---

<sup>1</sup> US\$2.500.000.000 a un tipo de cambio de \$20 mexicanos por dólar estadounidense.

cada una de las entidades federativas fueron las encargadas de seleccionar los planteles educativos beneficiados por parte de Escuelas al CIEN, a partir de los resultados del censo mencionado.

El objetivo de la presente investigación es analizar los factores que condicionaron el éxito o el fracaso de este programa en su implementación para el estado de Nuevo León. En una primera etapa, se analiza un período de tres años, del 2015 al 2018, que cubre desde el inicio de su implementación hasta el término del mandato del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), período señalado para cumplir con las metas del programa. Posteriormente, se actualiza la información para los años 2019-2020, ya que con la entrada del nuevo gobierno federal hubo cambios relevantes en el programa, aunque este siguió operando y, además, se creó otro programa muy similar.

En la siguiente sección se plantea la metodología a seguir en la presente investigación. Con posterioridad, se presenta un marco teórico, donde se discute la relación entre la calidad de la infraestructura física educativa y el desempeño escolar, la conceptualización de la implementación de políticas públicas y un modelo para analizar los factores que condicionan el éxito o fracaso en la implementación de Escuelas al CIEN. A continuación, se analiza la implementación del programa Escuelas al CIEN en el estado de Nuevo León, a partir de los factores anteriormente mencionados. Por último, se presentan conclusiones, en las que se esbozan algunas recomendaciones y se plantean los principales retos a los que se enfrenta el programa Escuelas al CIEN con la nueva administración federal de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

## METODOLOGÍA

Para cumplir con el objetivo de investigación se realizó investigación documental a partir de artículos en revistas académicas, libros, estudios sobre la infraestructura física educativa en México informes de resultados del programa, leyes, reglamentos, manuales de operación, informes de resultados y documentos en relación Programa Escuelas al CIEN. Lo anterior con información emitida por el gobierno federal en el Diario Oficial de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el INIFED, el Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva de Nuevo León (ICIFED), la Secretaría de Educación Pública (SEP), entre otras fuentes.

Se realizó, además, una investigación cualitativa por medio de entrevistas semiestructuradas con actores clave en la implementación del programa. Entre los entrevistados se incluyó a funcionarios del Departamento De Relaciones Interinstitucionales del INIFED, la Coordinación Regional Norte del INIFED, la Coordinación del INIFED en Nuevo León, de la Dirección General y la Dirección De Planeación del ICIFED. Las preguntas estuvieron enfocadas en conocer la claridad de los objetivos, la diversidad de actores involucrados, la coordinación intergubernamental y la comunicación entre el INIFED y del ICIFED.

## LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA

La infraestructura educativa tiene impacto en el ecosistema de aprendizaje de los estudiantes. Una escuela en buenas condiciones, cómoda, con servicios básicos, equipos y laboratorios en

buen estado genera un ambiente propicio para el aprendizaje y es una condición necesaria, mas no suficiente, para mejorar el desempeño estudiantil.

Miranda (2018a: 33) plantea que los países de América Latina tienen el compromiso de contar con políticas enfocadas a la infraestructura educativa, estableciendo como un componente de garantía del derecho a la educación. De igual forma, la infraestructura educativa se divide en dos categorías: la primera, busca satisfacer las necesidades básicas de la educación en relación a materiales e instalaciones físicas de los centros educativos; la segunda hace énfasis en la conectividad, inclusión del manejo de nuevas tecnologías, métodos innovadores, entre otros (Miranda 2010: 16).

Contar con servicios básicos en las escuelas genera y abre un espacio de enseñanza hacia la población, logrando reducir la desigualdad social. Duarte, Gargiulo y Moreno (2011), así como Montenegro y Caudillo (2016) plantean que la inversión infraestructura educativa permite un aumento de la capacidad material con el objetivo de ofrecer una mejor oferta educativa para que, en un futuro, los alumnos puedan introducirse al mercado laboral, enfocado a incrementar construcción de más planteles escolares y el personal para impartir labores de enseñanza. De igual forma, Murillo (2003, citado en INEE 2007) comenta que el contar con recursos económicos y materiales en las escuelas tiene un impacto directo en la calidad educativa.

Miranda (2018b: 156) establece que el desempeño del alumnado puede verse afectado por la condición social en la que viven y las condiciones en las que se encuentre el plantel escolar al que asistan en lo referente a la construcción, ubicación geográfica y diseño. Los factores mencionados tienen un impacto negativo en el desarrollo académico si no se cuenta con iluminación, ventilación y condiciones del espacio, causando así daños en la salud o impedimentos en su desempeño cotidiano. Schiefelbein y Simmons (citados en INEE 2007: 10) hablan sobre el impacto que tiene la electricidad en el funcionamiento de las escuelas, teniendo una relación positiva con el desempeño de los alumnos. Por su parte, Flip, Cardemil, Latorre y Gálvez (citados en INEE 2007: 10) concuerdan con lo que establecen los autores mencionados, al considerar que la iluminación, ventilación, habilitación de espacios abiertos, sanitarios, entre otros, son condiciones que tienen influencia en el mejoramiento de la calidad educativa, que se refleja en el rendimiento de los alumnos. Sin embargo, no se centran únicamente en la infraestructura educativa como factor de logro de aprendizaje, sino que incluyen el contexto tanto individual como familiar que vive el alumno, ya que, aunque la infraestructura ayuda, no se puede atribuir solo a ella el hecho de que mejore el desempeño de los estudiantes.

Asimismo, el Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL) resalta que el ambiente físico de las escuelas en México tiene una relación frente al aprendizaje y desarrollo integral de los alumnos (CONEVAL, citado en Miranda 2018b: 156). Un estudio realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE 2014: 10), actualmente extinguido por la nueva administración pública federal 2018-2024, señala que una buena infraestructura en los centros escolares se ve reflejada en el desempeño de los alumnos.

Duarte, Gargiulo y Moreno (2011) establecen que la infraestructura escolar comprende los siguientes elementos: aulas, laboratorios, bibliotecas, espacios deportivos, áreas administrativas y el acceso a servicios básicos tales como agua, luz, sanitarios, entre otros. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF 2018) define a la infraestructura educativa como la

construcción, rehabilitación, mejoramiento de aulas educativas, áreas deportivas, administrativas, laboratorios, entre otros. Asimismo, incluye el equipamiento de los centros educativos como un elemento de la misma. La Ley General de la Infraestructura Física Educativa, en su artículo cuarto, establece que la infraestructura escolar se define como los muebles e inmuebles impartidos por el Estado, así como los particulares y los servicios e instalaciones fundamentales para su eficiente operación (Diario Oficial de la Federación 2018).

En suma, los estudios mencionados comparten una misma visión sobre los efectos que tiene el mejoramiento de la infraestructura física educativa, entendiéndose como a la construcción, rehabilitación, mejoramientos de salones, sanitarios, espacios deportivos, administrativos, biblioteca y la inclusión de mobiliario para desempeñar las actividades académicas. Plantean que los factores de la infraestructura escolar se reflejan en el desempeño y rendimiento de los alumnos en el área académica y en el desarrollo de habilidades.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La política pública como concepto se desarrolla dentro de la ciencia política (Lasswell 2000). Aguilar y Lima (2009) sostienen que las políticas son el diseño de una acción de carácter colectivo intencional para realizar un objetivo en común de beneficio público, donde los elementos como los lineamientos de acción, actores, instrumentos, recursos y procesos, se generan de forma constante y con un grado de coherencia. De igual forma, Aguilar (1994) reitera que la política pública es el producto de las decisiones de las autoridades integradas en un sistema político mediante reglamentos y programas de gobierno. En consecuencia, son decisiones referentes a los medios utilizados para alcanzar un fin, el cual se basan en acciones frente a situaciones específicas de la población.

La política pública es definida por Thedoulou (1995) como un esfuerzo sistemático aplicado de forma intencional, que se dirige al cumplimiento de metas. Esto entabla conflictos sobre recursos limitados integrando a los distintos niveles de gobierno y, a su vez, actores institucionales de carácter público y privado, instaurando recursos y acciones colectivas para generar beneficios a favor de la ciudadanía.

El estudio sobre la implementación de políticas públicas federales se ha desarrollado desde los años setenta del siglo pasado (Aguilar 2013: 2). Van Meter y Van Horn (1975) resaltan la importancia identificar la brecha que existe entre los objetivos y acciones de la política pública y los resultados que se obtienen. De igual forma, comentan que el proceso de implementación es un área a la que no se le ha prestado atención, pues tradicionalmente la literatura se concentró en estudios sobre la planificación de la política pública. Asimismo, Van Meter y Van Horn (1975) definen la política a partir del proceso de cómo se ejecuta el diseño, reuniendo las decisiones tomadas y los objetivos planteados en la primera etapa.

Evaluaciones realizadas a políticas públicas en distintas materias, han identificado una serie de obstáculos para alcanzar las metas planteadas se presentan en el proceso de implementación (Aguilar 2013: 5). En la conceptualización de la implementación, distintos autores establecen el significado del mismo a partir de estudios previos y análisis de casos prácticos en varios países sobre la implementación de las políticas públicas. Pressman y Wildavsky (1984) sostienen que la

implementación es un proceso de interacción entre las metas y objetivos planteados y las acciones creadas para alcanzarlas.

Por otra parte, Bardach (1977: 57) construye el concepto a partir de dos procesos correlacionados: el primero se basa en la articulación de elementos que generan un resultado específico; y el segundo constituye elementos interdependientes dentro del proceso actuando de manera individual. Rubio (2013) conceptualiza la implementación como la etapa donde se ponen a disposición recursos, humanos, materiales y financieros para la ejecución de los objetivos y acciones planteadas.

El éxito o fracaso de la implementación de la política pública se debe a factores específicos que surgen dentro de este proceso. Majone (1980: 67) establece que las decisiones que se toman a partir de la planeación de la política pública se deben transmitir de manera clara y legítima, con el fin de ponerlas en práctica. Majone (1997) argumenta que la comunicación es un proceso fundamental que realizan en conjunto los ciudadanos y las autoridades, con el fin de definir un problema y elegir las acciones para su solución. Dentro del desarrollo de la ejecución de la política pública se genera un canal de comunicación entre ciudadanos y las autoridades responsables de ejecutarla. La apertura de dicho canal colabora al cumplimiento de los objetivos, dándole mayor probabilidad a la solución del problema.

Cabrero (2007: 4) señala algunos factores que favorecen el éxito de la política pública en la etapa de implementación. El primero es la coordinación, que surge a partir de la participación de actores en los niveles de gobierno en la implementación de la política pública. Señala que, en los últimos años, las políticas públicas se han basado en ser transversales e integrales. Al igual que Cabrero (2007), Lorente y Guerrero (2003: 42-43) plantean que la coordinación intergubernamental reúne acciones de intercambio de información, diagnóstico de necesidades, planeación y diseño de políticas públicas, así como la ejecución de estas. Asimismo, comenta la necesidad de coordinar competencias de dos o más niveles de gobierno para generar mejores resultados en acciones gubernamentales. Entre los beneficios de la coordinación están una mejor distribución de recursos e intercambio de información, la posibilidad de tener mayor control en la gestión de recursos y garantizar el pleno cumplimiento de facultades de los actores involucrados.

Por su parte, Oszlak (2008: 5) se enfoca en la gestión eficiente de las políticas a partir de la participación de la ciudadanía con el gobierno. Insta un nuevo factor de éxito de la implementación de la política pública, que resalta el protagonismo de la sociedad que exige al gobierno más y mejores resultados. Sabatier (2010: 5) también propone una serie de factores para una correcta implementación, como los intereses individuales o de un grupo en el diseño y ejecución de una política. Señala que el proceso de la política pública se lleva a cabo en una duración mayor a la de los cambios de gobierno, donde se puede ver afectado por los intereses y preferencias del gobierno en turno. El proceso de formación de la política pública, tanto en el diseño o en la implementación, se pueden ver afectados por los cambios administrativos dentro de las dependencias o instituciones encargadas de realizarlo y, a su vez, disminuir la claridad de los objetivos de la política.

Rubio (2013) categoriza los factores de éxito o fracaso en la implementación de una política pública a partir de cuatro tipos que son inherentes al diseño de la política, a los recursos de la política, a los actores y a factores externos.

El primer grupo de factores propuesto en Rubio (2013) es el inherente al diseño de la política, el cual, aunque es previo a la implementación, condicionará la misma. Por ejemplo, si no tiene sus objetivos bien planteados, se dejará un margen demasiado amplio para llevarlos a cabo, lo que puede ocasionar desvíos de la intención original. Por otro lado, toda solución a un problema público requiere conocer las causas que lo originan. Otro factor relacionado con el diseño de la política es la complejidad del cambio involucrado. A mayor complejidad del cambio involucrado en la manera en que anteriormente se hacían las cosas, lo cual involucra tanto cambios técnicos como conductuales, mayor dificultad habrá para implementar la política. Por su parte, la cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos pueden impactar también la implementación generando retrasos. El último factor, denominado inherente al diseño de la política, se refiere al grado de control sobre la misma. En teoría, entre mayores sistemas de control para supervisar y asegurar el cumplimiento de la política existan, más probabilidades de éxito en su implementación se tendrán.

Tabla 1: Factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación

Tipo	Factores
Inherentes al diseño de la política	-Claridad de objetivos -Validez de la teoría causal de las acciones propuestas; -Complejidad del cambio involucrado -Cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos -Grado de control sobre la política
Inherentes a los recursos de la política	-Acceso a recursos humanos materiales y financieros -Capacidad técnica -Políticas de incentivos
Inherentes a los actores	-Multiplicidad de actores -Divergencia de agendas y metas -Intereses afectados -Coordinación y comunicación -Apertura al cambio y motivación de los funcionarios -Capacidad de adaptación
Inherentes a factores externos	-Ambiente político -Desastres naturales -Guerras, levantamientos y actos terroristas -Inseguridad causada por la delincuencia organizada -Huelgas -Pandemias -Crisis económicas

*Fuente: Rubio (2013).*

El segundo grupo de factores propuesto es el inherente a los recursos propios de la política. Manteniendo todo lo demás constante, las políticas con más recursos, tanto materiales como financieros y de capital humano, tendrán más posibilidades de una implementación exitosa. Por otro lado, a fin de impulsar los cambios deseados en el comportamiento de los diversos actores relacionados con la política, tanto de parte de la administración pública, como de los usuarios ciudadanos, se debe contar con los incentivos o métodos de coacción adecuados para lograr tal

fin, los cuales pueden ser: impuestos, subsidios, multas, bonos de desempeño individual y colectivo, entre otros.

El tercer grupo de factores dentro de la tipología propuesta en Rubio (2013) es el inherente a los actores. En general, entre más actores estén involucrados, existirá una mayor divergencia de agendas y metas, así como más retos de coordinación y comunicación, lo que complicará la acción conjunta. Otros factores que pueden causar resistencias y retrasos en la implementación son los intereses afectados por la política propuesta. Grupos de interés y poderes fácticos pueden bloquear, sabotear y retrasar iniciativas por medio de cabildeo u otras estrategias, tanto legales como ilegales. Por último, dentro del grupo de factores inherentes a los actores relacionados con la implementación, están la apertura al cambio y la motivación de los funcionarios, así como la capacidad de adaptación de estos y los usuarios ciudadanos. Políticas públicas que pretenden cambiar comportamientos muy arraigados en la población, por ejemplo, el machismo, la discriminación o la corrupción, son más difíciles de implementar.

El último grupo es el que engloba factores externos que deben ser tomados en cuenta tales como el ambiente político; los desastres naturales; las guerras, levantamientos y actos terroristas; la delincuencia organizada; huelgas; así como las crisis sanitarias o económicas. Si bien estos factores están fuera de control del implementador de políticas, el preverlos debe ser un ejercicio en el diseño de escenarios para contar con posibles respuestas si se llegaran a presentar (Rubio 2013).

Los autores reseñados van incluyendo nuevos factores que condicionan el éxito o fracaso en el proceso de la implementación de políticas públicas. Sus hallazgos surgen a partir del estudio de políticas públicas específicas en distintos temas y países. El debate sobre la implementación de políticas públicas, se establece como un tema de investigación desde el último cuarto del siglo pasado en Estados Unidos y Europa, pero más recientemente en México, donde estudios como los de Rendón y Martínez (2022), Ugalde (2020), Guadiana y Rubio (2020), Rueda de León y Mota (2014), Moreno (2015), Rubio y Peña (2015) y Rubio (2013), entre otros, han arrojado distintos puntos de vista sobre el éxito de la implementación de diversas políticas públicas, o bien los aspectos que afectan su desarrollo.

A partir de la teoría plasmada sobre los factores de éxito o fracaso en la implementación de políticas públicas, la presente investigación, partirá del modelo presentado en Rubio (2013) sobre la ejecución de políticas públicas. Estos factores estarán enfocados en el diseño de política pública, a los recursos y a los actores involucrados en el proceso de implementación. Su construcción se basa en aspectos encontrados en la teoría desarrollada por Aguilar (1994), Bardach (1977), Cabrero (2017), Laswell (2000), Majone (1980, 1997), Sabatier (2000), entre otros, y de las perspectivas que distintos actores involucrados manifestaron respecto al desarrollo del programa en Nuevo León a partir de las entrevistas.

## LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ESCUELAS AL CIEN EN NUEVO LEÓN, MÉXICO

Esta sección estudia la implementación del programa Escuelas al CIEN en el Estado de Nuevo León. Asimismo, analiza el fundamento y funcionamiento del ICIFED como encargado de ejecutar el programa. Se señalan resultados de la implementación del programa en el estado a



partir de 2015. Por último, se analizan los factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación del programa en Nuevo León.

El estado de Nuevo León se encuentra en el norte de México, a dos horas por carretera de la frontera con Texas. El estado tiene 51 municipios, de los cuales la capital es Monterrey. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2020), la extensión del estado representa el 3,3 % del territorio nacional y tiene una población al año 2020 de 5.800.000 de habitantes, que representan el 4,6 % del total del país. Sus habitantes tienen una escolaridad de 10,7 años, por encima de los 9,7 años del promedio nacional. En cuestión económica, el estado aporta el 8% del producto interno bruto nacional, siendo el comercio la actividad preponderante (INEGI 2020). México es una república, conformada por 32 entidades federativas o estados. El gobernador del estado de Nuevo León durante la creación por el gobierno federal y los primeros años del programa fue el ingeniero Jaime Rodríguez Calderón.

Según INEGI (2013), en Nuevo León existían 7.991 centros escolares de educación básica, que daban servicio a 1.041.888 alumnos (130,4 alumnos por escuela en promedio) y contaban con 57.062 maestros (18,25 alumnos por maestro) y 89.982 empleados. No todas las escuelas del estado fueron construidas pensando en fines educativos: esto aplica para el 37,6% del nivel preescolar, el 28,8% a nivel primaria y el 28,3% a nivel secundaria. Lo anterior significa que las construcciones fueron adaptadas y no cuentan con lo necesario para poder brindar educación en un ambiente adecuado para los estudiantes. Sobre los servicios con los que contaban los planteles según INEGI (2013), pueden verse a continuación.

Tabla 2: Acceso a servicios de escuelas en Nuevo León y a nivel nacional

Nivel Educativo	Agua de red pública	Energía eléctrica	Baño o sanitario	Drenaje
Preescolar	84,9% (73,6%)	93,5% (86,8%)	91,7% (87,3%)	77,2% (58,9%)
Primaria	80,8% (70,3%)	96,6% (91,7%)	93,8% (88,8%)	72,3% (56,3%)
Secundaria	86,9% (73,3%)	97,1% (95%)	96,3% (92%)	82,5% (57,3%)

*Nota: Promedio nacional entre paréntesis  
Fuente: INEGI (2013).*

Como se puede observar en la Tabla 2, Nuevo León está por encima del promedio nacional en lo que acceso a servicios públicos en las escuelas se refiere. Sobre el acceso a telecomunicaciones en las escuelas del estado, el 76,1% de los planteles contaban con equipos de computación funcionando, 61,9% con acceso a internet y 63,5% con línea telefónica (INEGI 2013).

A partir de este censo es que decide implementar el programa Escuelas al CIEN por parte del ex presidente de México, Enrique Peña Nieto (2012-2018), mismo que comenzó a implementarse en el 2015 (ASF 2000) y cuya puesta en práctica estuvo a cargo del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). El objetivo del programa es mejorar la infraestructura física educativa en todo el país.

El Programa Escuelas al CIEN reúne a distintos actores estratégicos con el motivo de revisar, dirigir y validar los procesos de cumplimiento en el mejoramiento de la infraestructura en los planteles educativos de todo el país. Por ello, cuenta con una operacionalización en cada una de

las entidades federativas. En el caso de Nuevo León, el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) en conjunto del ICIFED llevaron a cabo el proceso de implementación del programa (INIFED 2015). El INIFED es una instancia federal que coordina la política nacional, mientras que el ICIFED es una instancia que se coordina con la federal y ejecuta la política a nivel local.

Las secretarías de educación pública de cada una de las entidades federativas son las encargadas de seleccionar los planteles educativos que serán beneficiarios de Escuelas al CIEN, a partir del Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos de Educación Básica y Especial (INEGI 2013), enfocándose en los planteles educativos que presentarán mayor carencia y rezago en Nuevo León. A partir de ello, se establece la operacionalización de Escuelas al CIEN en Nuevo León, con la participación de la SEP a nivel federal, del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), también ente federal, el ICIFED, instancia que opera a nivel estatal, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) que es un órgano federal, los planteles educativos beneficiarios estatales y los Comités de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa en los planteles educativos.

Banobras es una institución de banca de desarrollo en México y en el caso del programa Escuelas al CIEN se enfoca en distribuir los recursos financieros a partir de la formación del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) mediante los Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN), a las entidades federativas a través de sus institutos locales de infraestructura física educativa. Los Comités de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa están encargados de organizar la participación de los padres de familia que conforman la comunidad escolar, con el motivo de darle seguimiento a las obras que se estén ejecutando por Escuelas al CIEN. El comité debe estar formado únicamente por padres de familia, generando un canal de comunicación con el INIFED, ICIFED y los contratistas que estén llevando a cabo la obra (INIFED 2016).

La implementación del Programa Escuelas al CIEN se ha desarrollado en el Estado de Nuevo León desde 2015, teniendo en cuenta 1.171 planteles educativos para mejorar su infraestructura física educativa y deportiva, con un monto de inversión de \$2.329.600.000<sup>2</sup> (INIFED 2019). En la Tabla 3, se muestra el monto de inversión por nivel educativo, así como el número de planteles a apoyar.

Tabla 3: Meta total de Escuelas al CIEN en Nuevo León 2015-2018

Nivel Educativo	Monto de inversión	Porcentaje del total	Número de planteles	Porcentaje del total
Básica	\$ 1.516.816.480,48	65,11%	1.029	87,87%
Media Superior	\$ 373.074.311,83	16,01%	118	10,08%
Superior	\$ 439.758.500,00	18,88%	24	2,05%
Total	\$ 2.329.649.292,31	100%	1.171	100%

*Fuente: Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (2019).*

<sup>2</sup> Equivalentes a 116.5 millones de dólares a un tipo de cambio de 20 pesos por dólar estadounidense.

A partir del Programa Sectorial de Educación 2016-2021, se establece que existen 6.616 planteles educativos de nivel básico, 560 de media superior y 332 de superior, dando un total de 7.508 escuelas (Secretaría de Educación de Nueva León 2016). Con base en lo anterior, la cobertura educativa que tiene Escuelas al CIEN, frente al total de planteles de los niveles básico, media superior y superior que existen en Nuevo León, abarca el 15,5% del total, siendo apoyados 1.717 planteles en el periodo de 2015-2018, dado que el programa busca apoyar preferentemente aquellos planteles en zonas de rezago social.

Las autoridades del instituto federal como estatal que fueron entrevistadas comentaron que hubo una correcta claridad en los objetivos y metas a implementar de Escuelas al CIEN. El personal de la coordinación estatal del INIFED en Nuevo León entrevistado, estableció que “hay una claridad en los objetivos, donde no se tuvo problema de conocer el problema. Sin embargo, en el ejercicio de implementación solo hubo problemas enfocados en los procesos administrativos del programa” (Comunicación personal, agosto 2019). Se identificó que el problema, en este caso, era la mala infraestructura física educativa en la que se encontraban los planteles educativos, siendo un factor que afecta de forma directa el desempeño académico de los alumnos que reciben el servicio de educación pública. Se puede interpretar que existe un total conocimiento del objetivo principal del programa y de los procesos para su eficiente ejecución.

La diversidad o multiplicidad de actores como factor de éxito o fracaso en ejecución de la política pública considera que a mayor número de actores involucrados mayor diferencia en cada una de sus agendas y metas (Rubio 2013). De igual forma, al tener una diversidad de actores participando da apertura a obtener mayor número de retos en la coordinación y comunicación entre ellos, retrasando el proceso de ejecución de la política interno de los actores. En la implementación del Programa Escuelas al CIEN, participan múltiples actores federales y estatales para el eficaz funcionamiento de los objetivos. En el caso de Nuevo León, contar con una variedad de actores, la mayoría con agendas diferentes fue un reto a superar. De acuerdo con personal de la gerencia de relaciones interinstitucionales del INIFED entrevistado: “Para el tamaño del reto que era el programa, hubo mucha disposición de los directores de los estados, como de las otras instancias encargadas” (Comunicación personal, noviembre 2019).

Con base a lo anterior, se analiza meramente la postura del instituto federal, debido sus facultades de coordinación en el proceso de diseño e implementación de Escuelas al CIEN en las entidades federativas. De igual forma, de acuerdo con personal de la gerencia de relaciones interinstitucionales del INIFED entrevistado se comenta que la relación con los institutos estatales ha sido efectiva, pero “ha habido complicaciones por cambios de gobiernos estatales y a su vez direcciones” (Comunicación personal, agosto 2019).

A partir de la ejecución del programa, en el 2015 se percataron de pequeños retos acerca de los procesos administrativos a seguir para cumplir con los requisitos necesarios en relación a todo el proceso de solicitar apoyo por parte de los planteles educativos, fichas técnicas, supervisión de obra, contrato, seguimiento de pagos, entre otros. No obstante, el personal de la dirección de planeación del Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva de Nuevo León entrevistado comentó estar: “en el programa desde su inicio, donde al principio hubo algunas trabas en cuanto a los procesos administrativos, es decir, a los requerimientos de documentación. Sin embargo, fue cuestión de tiempo para lograr una buena comunicación interna, como con el instituto federal” (Comunicación personal, octubre 2019).

En consecuencia, el proceso de adaptación para llevar a una coordinación intergubernamental eficiente llevó un proceso de constantes retos, los cuales se superaron a partir de la disposición de acción de todos los actores responsables.

Por otro lado, de acuerdo con personal de la gerencia de relaciones interinstitucionales del INIFED entrevistado: “la coordinación se llevó a cabo de manera eficiente, debido a que, en las oficinas estatales en Nuevo León, el Coordinador del INIFED, está físicamente dentro del ICIFED” (Comunicación personal, noviembre 2019). Con base en lo anterior, se interpreta que el flujo de la coordinación es rápida y eficiente, al tener en las mismas instalaciones las dos dependencias trabajando en conjunto. Asimismo, enfatiza: “En el Programa Escuelas al CIEN, hay una interacción que no se había visto en otros programas, se fue trabajando con base en una curva de aprendizaje, tanto la federación como los estados” (Comunicación personal, noviembre 2019).

Sobre la coordinación intergubernamental dentro del proceso de implementación de Escuelas al CIEN en Nuevo León, esta se dio de manera fluida tal como se describe en las entrevistas, gracias al constante intercambio de información entre la dependencia federal con la estatal y la instalación de oficinas federales dentro del ICIFED, lo que colaboró a agilizar los procesos administrativos y financieros, para obtener una coordinación ágil.

El personal de la gerencia de relaciones interinstitucionales del INIFED entrevistado comenta lo siguiente: “existe una comunicación permanente, donde se hacen reuniones de trabajo...se busca de forma consolidada darles sentido a los temas, para que de ahí se envíen a la Ciudad de México ya cuando están validados por nuestros funcionarios estatales” (Comunicación personal, noviembre 2019). La comunicación entre el instituto federal y estatal debe ser constante y eficiente en todos sus ámbitos, debido al constante intercambio de documentos administrativos y de procesos. Asimismo, como en el punto anterior, se resalta la importancia de contar con el enlace del instituto federal en las oficinas estatales: “al estar el Instituto Federal dentro de las oficinas locales, permite que la comunicación sea total” (Comunicación personal, noviembre 2019).

En relación a los canales de comunicación, de acuerdo con personal de la gerencia de relaciones interinstitucionales del INIFED entrevistado se afirma que: “Los coordinadores estatales vienen seguido a la Ciudad de México y estamos en constante comunicación por Whatsapp” (noviembre 2019). A su vez, directivos del Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva de Nuevo León entrevistados, sustentan este argumento comentando que: “existe una muy buena relación y comunicación, a tal grado que tenemos un grupo donde diario interactuamos, la comunicación con el INIFED es excelente” (Comunicación personal, noviembre 2019).

El personal de la coordinación regional del INIFED entrevistado comentó que se abre una vía de comunicación entre los responsables, tanto en el diseño como ejecución de Escuelas al CIEN, a partir de la reunión periódica que realiza la Junta de Gobierno. Tal como lo establece la Ley General de Infraestructura Física Educativa, la Junta de Gobierno tiene la obligación de celebrar sesiones ordinarias cada trimestre del año (Diario Oficial de la Federación 2018). Asimismo, es importante resaltar la existencia de reuniones constantes de carácter nacional y regional con el INIFED, donde se comparte información sobre los avances de los programas,

en este caso, de Escuelas al CIEN y de entablar acuerdo para mejorar los mecanismos internos para el mejoramiento de la infraestructura escolar.

Los canales de comunicación que se llevan tanto al interior como al exterior del ICIFED de Nuevo León, han generado una sinergia entre las autoridades responsables en la implementación de la política pública. La constante comunicación entre los directivos, las reuniones periódicas, el papel del coordinador regional, y las herramientas de comunicación a partir de las nuevas tecnologías, han permitido que la comunicación en la implementación de Escuelas al CIEN se lleve a cabo de manera eficiente, siendo un factor que impacta positivamente en la solución al problema objetivo de la política.

Otro factor que apoyó la implementación de una política pública fue el acceso a recursos materiales, humanos y financieros. Estos elementos deben estar considerados dentro de la planeación y diseño de la política, con base en ellos puede definir el nivel de funcionamiento de los actores y cumplir con los objetivos en tiempo y forma. De igual forma, se parte de la premisa que, a mayor disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros la implementación de la política pública se dará de manera exitosa (Rubio 2013). Como ya se mencionó, el Programa Escuelas al CIEN, contó con una inversión de \$50.000.000.000 y en el caso de la ejecución de Escuelas al CIEN en Nuevo León, le fueron presupuestados \$2.329.600.000. A raíz de ello, personal de la gerencia de relaciones interinstitucionales del INIFED entrevistado comenta que: “Escuelas al CIEN, ha sido un programa que ha recibido una inversión nunca antes vista en el sector de la infraestructura física educativa, para los estados fue un reto, no estaban preparados para administrar tanto recurso en tan poco tiempo” (Comunicación personal, noviembre 2019). A raíz de la inversión, el programa cuenta con los recursos financieros necesarios para cumplir con los objetivos de la política pública.

Información más actualizada por la ASF (2020) señala que, entre 2015 y 2020, Nuevo León recibió recursos por \$1.544.800.000, que representaron el 4,2% del total ejercido a nivel nacional en dicho lapso y se aplicaron en 1,065 planteles educativos. Esos recursos son menores a los \$2.329.600.000 presupuestados en el plan original, debido a que aún quedan recursos bursatilizados por aplicar. Según la ASF (2018), los rubros en que se ejercieron los recursos en el estado fueron principalmente seguridad estructural, mobiliario, equipo y accesibilidad.

A nivel nacional,

en el periodo activo para la estrategia, el cual ha sido de 2015 a 2020, de los \$50,000.0 mdp fijados, se captaron \$47,450.6 mdp, de los que se han ministrado a las entidades federativas \$36,424.2 mdp, y de los 34,548 planteles programados, se rehabilitaron 28,085 (ASF 2020).

Es decir, se lleva un avance en captación de recursos del 95%, un avance del 77% en administración de recursos captados y un avance del 81,3% de los planteles rehabilitados.

En relación a los recursos materiales y humanos, el programa se desarrolla a nivel nacional por medio de los institutos de infraestructura física educativa en cada una de las entidades federativas. Es decir, cuenta con una estructura administrativa en cada estado, donde a través de direcciones se opera el funcionamiento del programa. En la implementación, existieron distintos

procesos donde el ICIFED no tenía la capacidad operativa para satisfacerlos, teniéndolos que transferir a la federación. A pesar de contar con personal capacitado para la implementación de Escuelas al CIEN, es necesario resaltar lo mencionado por el personal de la gerencia de relaciones interinstitucionales del INIFED entrevistado: “nuestro coordinador estatal, no tiene los elementos amplios para revisar las conciliaciones financieras, entonces el instituto federal las revisa en ciudad de México” (Comunicación personal, noviembre 2019).

Por otro lado, el personal de la Dirección de Planeación del Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva de Nuevo León entrevistado comentó que: “contamos con los recursos humanos necesarios, sin embargo, existe un retraso en áreas y procesos por exceso de trabajo.” (Comunicación personal, octubre 2019). Se interpreta que el nivel de carga de trabajo es un elemento de retraso en los procesos internos de la ejecución del programa. Los factores enfocados en los recursos de la política pública, específicamente en los humanos, materiales y financieros, han tenido un papel importante en el proceso de implementación de Escuelas al CIEN en Nuevo León, considerándolos como una cuestión que se ha ido trabajando y formando desde el diseño y en los primeros años de su ejecución.

Tabla 4: Factores que apoyaron la implementación de Escuelas al CIEN en Nuevo León, 2015-2018

Grupo de factores	Factor
Claridad de objetivos de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de conocimiento sobre la problemática a resolver</li> <li>-Desarrollo operacional de forma fluida, al conocer las facultades correspondientes</li> <li>-Precisión en los objetivos del programa plasmados en los lineamientos generales</li> <li>-Organización y estructura entre los niveles de gobierno</li> </ul>
Diversidad de actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Existencia de una normativa necesaria para plantear de forma específica las facultades de los actores</li> <li>-Interés y conocimiento de los procesos de operacionalización del programa</li> <li>-Adaptación al cambio y disposición a lograr los objetivos</li> </ul>
Coordinación intergubernamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Existencia de sesiones periódicas para revisar avances</li> <li>-Sinergia en la participación de los actores de los tres niveles de gobierno</li> <li>-Existencia de una oficina de enlace federal en instalaciones estatales</li> <li>-Eficiente interacción entre los actores estratégicos</li> </ul>
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Constancia en intercambio de información de procesos</li> <li>-Control eficaz por parte del organismo federal frente a estatales</li> <li>-Periodicidad en sesiones de trabajo</li> <li>-Canal de comunicación basado en las nuevas tecnologías</li> <li>-Comunicación diaria entre actores</li> </ul>
Recursos humanos, materiales y financieros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Existencia de un presupuesto amplio para mayor cobertura</li> <li>-Capacidad de operación a través de los institutos de infraestructura educativa en cada entidad federativa</li> <li>-Existencia de un sistema electrónico que facilita el traslado de documentos</li> <li>-Capacidad humana para operar en Nuevo León.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo y el modelo de Rubio (2013).*

La implementación de Escuelas al CIEN en Nuevo León se vio dificultada por el proceso de adaptación a la política pública. De acuerdo con lo indicado por las autoridades entrevistadas, el arranque del programa en el estado tuvo un proceso administrativo lento, debido a la

documentación requerida a nivel federal para validar los apoyos financieros. A su vez, esto impactó para que la coordinación y la comunicación entre los actores involucrados en mejorar la infraestructura física educativa y deportiva de Nuevo León tuvieran algunos retrasos en las metas planteadas en el diseño de la política.

Por último, es importante señalar que la ASF (2018) realizó una evaluación del programa en todo el país, que le permitió hacer recomendaciones relevantes para la implementación del programa, pues ponen énfasis tanto en la selección de los planteles como en la coordinación, supervisión y el seguimiento al uso adecuado de los recursos. Aunque ellas se refieren al nivel federal y no de manera específica a Nuevo León, es interesante conocerlas, ya que deben ser tomadas en cuenta por los implementadores locales u otros países que deseen aprender de este programa.

Entre las principales recomendaciones de la ASF (2018) están fortalecer la calidad, alcance y oportunidad de gestión y supervisión por parte del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) a los organismos responsables de la Infraestructura Física Educativa (INFE), a efecto de lograr un adecuado ejercicio de los recursos y cumplir con el objetivo del programa. También recomienda dar seguimiento a los recursos transferidos al ejecutor para evitar un mal manejo y asegurar la transparencia de estos, así como llevar a cabo la captura de la bitácora electrónica por parte de las entidades para una mejor supervisión del INIFED.

Otra recomendación de la ASF es asegurar que los recursos se distribuyan entre los centros con mayores necesidades, formalizar y transparentar su selección y ampliar los recursos remanentes del FAM para que aumenten los fondos en bursatilización y con eso se apoye a más planteles.

## CONCLUSIONES

Desde 2015, el proceso de implementación del Programa Escuelas al CIEN en el Estado de Nuevo León logró tener una claridad en los objetivos de la política pública, buena coordinación intergubernamental, comunicación y uso de los recursos humanos, materiales y financieros.

El ejercicio de las facultades de cada uno de los responsables de la ejecución del programa de los distintos niveles de gobierno ha propiciado un terreno donde la coordinación y la comunicación fueron dos factores fundamentales para el pleno funcionamiento de Escuelas al CIEN. La distribución y organización interna del instituto federal como de los estatales colaboraron en eficientar los procesos administrativos, técnicos, de operación y financieros enfocado al mejoramiento de los planteles educativos.

A su vez, el papel del ICIFED, fue fundamental para desarrollar los objetivos rectores de la política pública. El conocimiento del problema, le permitió conocer las formas para combatirlo, es decir, mediante las soluciones convertidas en objetivos a realizar. De igual forma, ha tenido los recursos necesarios para llevar a cabo la operacionalización, sin embargo, tras la carga de trabajo que implica desarrollar el programa, se han visto avances graduales a partir de los montos de inversión ya monetizados para el estado.

Hubo un proceso de adaptación a la política, por el cual ella fue mejorando de forma gradual su desempeño, donde hubo falta de conocimiento por parte de las entidades federativas sobre las formas de realizar los procesos internos, debido a que ellos se debían ajustar a la legislación federal y no a la estatal. A partir de los hallazgos obtenidos en las entrevistas realizadas a los actores estratégicos en llevar a cabo el proceso de implementación del Programa Escuelas al CIEN, es necesario establecer los retos actuales a los que se enfrenta el programa, así como a los involucrados en su eficiente funcionamiento.

En relación a la Ley General de Infraestructura Física Educativa, normativa por la cual se crea el INIFED, organismo federal encargado del diseño e implementación de Escuelas al CIEN, fue abrogada el 30 de septiembre del 2019 por el nuevo presidente de México Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En ella se establece que las atribuciones de los órganos encargados de la infraestructura física educativa del país quedarán a cargo de la SEP. La Ley General de Educación ordena a los programas y proyectos a cargo del INIFED inicia su periodo de culminación (Diario Oficial de la Federación 2019).

Con las modificaciones de la Ley General de Educación, el INIFED será sustituido por el Sistema Nacional de Información de la Infraestructura, dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el cual se encargará de diagnosticar y definir acciones de prevención en las instituciones educativas. Aunado a lo anterior, las autoridades educativas de los estados y de la Ciudad México, así como los comités escolares formados por padres de familia y docentes, serán quienes se encarguen de construir, equipar, mantener, rehabilitar y reforzar las escuelas; asimismo, el Gobierno Federal ha puesto en marcha el programa “La Escuela es Nuestra” (ASF 2020: 20-21).

El programa La Escuela es Nuestra surgió en el 2019 y tiene también el objetivo de mejorar la infraestructura y el equipamiento de los planteles públicos de educación básica, comenzando, en una primera etapa, por los ubicados en zonas de alta y muy alta marginación, así como por localidades de población indígena, mediante la aportación de un subsidio económico directo a las comunidades escolares para el mantenimiento, rehabilitación, equipamiento o construcción de espacios educativos, a lo cual se destinaron \$7.250.300.000 durante el año 2020 (ASF 2021).

Lo anterior se enmarca en las decisiones del nuevo presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), sobre la desaparición de distintos institutos educativos con el objetivo de centralizar la educación y dar por concluida la reforma educativa implementada por la administración anterior de Enrique Peña Nieto. A pesar de que se preveía el fin del programa de forma inmediata, la ASF reportó en los Resultados de Fiscalización de la Cuenta Pública del Programa Escuelas al CIEN (ASF 2020) que, si bien no se colocaron recursos en el 2019, sí se hizo en el 2020.

Se identificó que, al 31 de diciembre de 2020, el monto acumulado de las colocaciones ascendió a \$47,450.6 mdp, siendo la última colocación el 4 de junio de 2020 por 9,971mdp; además, se generaron \$4,796.4 mdp de rendimientos financieros derivados de la monetización de los recursos, para un total de \$52,247 mdp (ASF 2020: 14).

Añade que “en 2020, los recursos transferidos por el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS) a las entidades ascendieron a \$5,000.6 mdp” (ASF 2020: 15). En el caso de Nuevo



León, los recursos transferidos fueron de \$294.400.000 en el 2020 (ASF 2020: 15). Como se mencionó al inicio, los certificados deben pagar intereses hasta el año 2039, por lo tanto, los recursos de los mismos siguen activos hasta el momento y el programa seguirá vigente hasta que se agoten los recursos de los grupos inversionistas (ASF 2020). En ese sentido, existe una duplicidad de recursos en los programas Escuelas al CIEN y la Escuela es Nuestra que es necesario evaluar y decidir cuál es la mejor manera de cumplir con el objetivo de mejorar la infraestructura física educativa del país.

Es necesario subrayar la necesidad de agilizar la coordinación al interior de cada una de las dependencias, para alcanzar un eficiente funcionamiento en los procesos. Lo anterior, con base a la constante comunicación entre el instituto federal y los institutos estatales, debido a que se enfrentan al reto de pertenecer a la SEP. Posiblemente, los factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación de la política pública, anteriormente mencionados, se podrán ver afectados y, a su vez, tener un proceso complicado de adaptación hacia proyectos futuros.

Asimismo, se recomienda tener evaluaciones generadas de manera sistemática, enfocadas en medir el impacto del programa, ya que, como menciona la ASF (2020), el programa tiene una importancia estratégica y prioritaria en la mejora de las instalaciones de las escuelas públicas del país. Lo anterior, bajo la premisa que a mejor calidad de infraestructura física educativa y deportiva en los planteles educativos, mejor desempeño académico y de aprendizaje tendrán los alumnos y las alumnas de México. El proceso de implementación de las políticas públicas diseñadas a nivel federal, llevadas a cabo por las entidades federativas, se puede ver beneficiado por el pleno ejercicio de las funciones de las autoridades involucradas, los recursos destinados a la política y a su diseño.

Para futuras investigaciones, se recomienda entrevistar también a los nuevos comités escolares formados por padres de familia y docentes para este programa o el nuevo, así como a organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el tema educativo en México., a fin de conocer su experiencia.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (1994). *La Hechura de las Políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar, A., & Lima, F. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 9(1), 1-29.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). (2013). *El estudio de las políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2018). *Programa Escuelas al CIEN. Auditoría especial del gasto federalizado*. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Informes\\_Especiales/Informes\\_Especiales\\_05.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Informes_Especiales/Informes_Especiales_05.pdf) [20-06-2022].
- \_\_\_\_\_. (2020). *Resultados de fiscalización de la cuenta pública del programa Escuelas al 100*. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020a/Documentos/Auditorias/MR-Escuelas%20al%20CIEN\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020a/Documentos/Auditorias/MR-Escuelas%20al%20CIEN_a.pdf) [20-06-2022].
- \_\_\_\_\_. (2021). *La escuela es nuestra. Auditoria de cumplimiento*. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020\\_0124\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0124_a.pdf) [20-06-2022].
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Boston: MIT Press.
- Cabrero Mendoza, E. (2007). De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: el reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. *Documento de Trabajo 197*. Ciudad de México: División de Administración Pública, CIDE.
- Diario Oficial de la Federación (2018). Ley General de Infraestructura Física Educativa (2018). Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo96854.pdf> [20-06-2022].
- \_\_\_\_\_. (2019). Ley General de Educación. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE\\_300919.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf) [20-06-2022].
- Duarte, J., Gargiulo, C. y Moreno, M. (2011). *Infraestructura escolar y aprendizajes en la educación básica latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guadiana, C. y Rubio, J. (2020). Análisis de la implementación de la política pública contra la trata de personas con fines de explotación sexual en Nuevo León, México. *Políticas Públicas*, 13(1), 29-46.

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2007). *Infraestructura Escolar en las primarias y secundarias de México*. Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/infraestructuracompletoa.pdf> [20-06-2022].
- \_\_\_\_\_ (2014). *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014*. Disponible en: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/244/P1D244.pdf> [20-06-2022].
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2013). *Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos de Educación Básica y Especial*. Disponible en: <http://cemabe.inegi.org.mx> [20-06-2022].
- \_\_\_\_\_ (2020). *Cuéntame. Nuevo León*. Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/> [20-06-2022].
- Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) (2015). *Programa Escuelas al CIEN*. Disponible en: <https://www.inifed.gob.mx/escuelasalcien/escuelas-al-cien/> [20-06-2022].
- \_\_\_\_\_ (2016). *Guía de Operación de los Comités de Mejoramiento de la Infraestructura Educativa*. Ciudad de México INIFED.
- \_\_\_\_\_ (2019). *Avances Escuelas al CIEN 2019*. Ciudad de México: INIFED.
- Lasswell, H. (2000). La concepción emergente de las ciencias políticas. En Aguilar, L. F. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lorente, J. G. y Guerrero, C. R. (2003). Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de gobierno federal. *Provincia*, (10), 38-52.
- Majone, G. (1980). The uses of policy analysis. *Policy Studies Review Annual*, 4, 161-80.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Miranda, F. (2010). Entre muros y sombras: la infraestructura escolar de México frente al siglo XXI. *Az: Revista de Educación y Cultura*, 31, 16-17.
- \_\_\_\_\_ (2018a). Infraestructura escolar en México: brechas traslapadas, esfuerzos y límites de la política pública. *Perfiles Educativos*, 40(161), 32-52.
- \_\_\_\_\_ (2018b). Políticas de infraestructura educativa y su efecto en el aprendizaje de los estudiantes: un análisis comparado en países de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(13), 154-174.

- Montenegro, J. L., y Caudillo, G. A. (2016). Infraestructura educativa en México, 2000-2015. *CLAIQ2016*, 1.
- Moreno J. (2015). Empoderamiento económico y género. Un caso de implementación de política en el ámbito municipal. *Gestión y Política Pública*, XXIV(2) 579-612.
- Oszlak, O. (2008). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. Ponencia presentada en el Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la administración pública, 4 al 7 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. Los Angeles: University of California Press.
- Sabatier, P. A. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Schiefelbein, E. y Simmons, J. (1978). Los determinantes del rendimiento escolar: examen de la investigación en los países en desarrollo. *Educación Hoy*, (69), 5-12.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2018). *Normas, disposiciones, lineamientos y guía operativa aplicables en materia de planeación, contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa Programa Escuelas al CIEN*. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5542212&fecha=26/10/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542212&fecha=26/10/2018) [20-06-2022].
- Secretaría de Educación de Nueva León (2016). *Programa Sectorial de Desarrollo 2016-2021*. Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/ps-educacin-vf-11enero.pdf> [20-06-2022].
- Rendón C. y Martínez B. (2022). Política de estímulo fiscal a la creación artística profesional en Nuevo León, México. Córima. *Revista de Investigación en Gestión Cultural*, 7(13).
- Rubio, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Revista Buen Gobierno*, (15), 146-156.
- Rubio, J. y Peña, V. (2015). Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72).
- Rueda de León, L. D., y Mota, L. (2014). La implementación de la política de must carry y must offer en México: programación compartida en televisión abierta y restringida. *Espacios Públicos*, 17(41), 87-113.
- Theodoulou, S. Z. (1995). The contemporary language of public policy: a starting point. En Theodoulou, S. Z. y Cahn, M. (Eds.), *Public policy: The essential readings*. Nueva York: Pearson.

Ugalde, V. (2020). La verificación vehicular en la Ciudad de México: una mirada sobre su implementación. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 35(3), 573-597.

Van Meter, D. y Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

\_\_\_\_ (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. Aguilar, L. F. (Ed.). *La implementación de las políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

#### ENTREVISTAS

Funcionario/a de la Dirección de Planeación del Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva de Nuevo León. Comunicación personal (15 de octubre de 2019). Rosiles, Sofía (Entrevistadora).

Funcionario/a de la Dirección General del Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y Deportiva de Nuevo León. Comunicación personal (8 de noviembre de 2019). Rosiles, Sofía (Entrevistadora).

Funcionario/a de la Coordinación Estatal del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. Comunicación personal (14 agosto de 2019). Rosiles, Sofía (Entrevistadora).

Funcionario/a de la Coordinación Regional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. Comunicación personal (9 de septiembre de 2019). Rosiles, Sofía (Entrevistadora).

Funcionario/a de la Gerencia de Relaciones Interinstitucionales del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. Comunicación personal (7 de noviembre de 2019). Rosiles, Sofía (Entrevistadora).

Fecha de envío: 15-10-2021  
Fecha de aceptación: 30-06-2022