



Tesis de Maestría en Educación
con orientación en Gestión Educativa

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles
(1997-2008)
Un rompecabezas para armar

Estefania Stuart Milne

Orientadora: Dra Silvina Gvirtz

Buenos Aires, Enero de 2012

Resumen Ejecutivo

En la década del '90, Argentina se encontraba frente a altas tasas de pobreza e inequidad. En este contexto, el Sistema Educativo era considerado una de las vías para contribuir a reducir las desigualdades. Mediante la Ley 24.049 sancionada en 1992 se transfieren las escuelas a las jurisdicciones y el Ministerio Nacional (MECyT) asume nuevas responsabilidades entre las cuáles se encuentra la función de implementar acciones que contribuyan a compensar desigualdades sociales. Por otro lado, en esta década surgen en Latinoamérica una multiplicidad de Programas de Becas. En 1997 se crea el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) como parte del Plan Social Educativo (PSE). Su objetivo era el de estimular la continuidad de los estudios de nivel secundario de los alumnos de bajos recursos mediante una transferencia monetaria.

El presente trabajo puede dividirse en dos partes. En primer lugar se analiza el surgimiento del PNBE y su estructuración valorativa y científico-técnica. Se estudia el abandono escolar, evaluando cómo una política de este tipo podría impactar en el problema. Además se miran a las distintas partes interesadas en la implementación de la política. El análisis se basa en teorías sobre el ciclo de una política pública, contraponiendo el caso real a la teoría en sus distintas etapas: Surgimiento, formulación, implementación y evaluación. Además se plantean teorías de equidad y justicia social, encontrando que una política de este tipo posee limitaciones para reducir desigualdades sociales.

En segundo lugar, se estudia la evolución del abandono escolar y de la política de becas de 1997 a 2008. Considerando que el PNBE atraviesa múltiples contextos políticos, económicos y sociales se analizan las modificaciones y su relación tanto con el entorno como con los estudios realizados. Encontramos que el PNBE mantuvo su esencia a lo largo del tiempo y que los cambios no fueron profundos. La cantidad de becas aumentó constantemente a lo largo del tiempo, pero el monto casi no se modificó a pesar de los aumentos de precios. Tampoco hubo un análisis estructurado del problema inicial ni un seguimiento del efecto del programa a través del tiempo. A medida que transcurre el tiempo la política de becas pasa a formar parte de distintos Programas. En la última etapa se reconoce que el sistema educativo secundario posee problemas intrínsecos y que los cambios deben ser profundos.

Abstract

In the 90's, Argentina faced high poverty and inequality rates. In this context, the Education System was seen as an alternative to reduce these problems. In 1992 the Law 24.049 that transferred schools to the local governments was issued and the National Ministry of Education (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología) assumed new responsibilities. Among these, was to implement actions to reduce social inequality. In the other hand, in this period various scholarship programs were being implemented in Latin America. In 1997, the National Program of Student Scholarships (Programa Nacional de Becas Estudiantiles - PNBE) was created as part of the Social Educational Plan (Plan Social Educativo - PSE). Its objective was to stimulate the continuity of the secondary level studies for low-income students with by providing a monetary scholarship.

This thesis can be divided in two parts. In first place the emergence of the PNBE and its main features will be analysed. The main problem, low-income students dropping out of school, is studied trying to understand if an action such as the scholarships could impact on the problem. The different parties interested in the policy are also examined. This analysis is based in theories of public policy making and the cycle of a public policy, contrasting the real case with the theory in its different stages: emergence, formulation, implementation and evaluation. Theories of equality and social justice are also presented, finding that reducing social inequality through a policy of this type has limitations.

In second place, the development of secondary school dropout and the policy is examined from 1997 to 2008. Considering that the PNBE went through multiple political, economical and social contexts its changes and the relationship to the context and the investigations related to the policy are studied. We find that the program maintained its essence along the years and that the changes were shallow. For example, the number of scholarships grew in this period of time but its amount did not change substantially even with high inflation rates. We also find that there was no structured analysis of the initial problem or a follow-up of the effects of the policy. As time went by, the PNBE became part of different programs. In the last period it is admitted that the Secondary Education System faced deeper problems that needed deeper solutions.

I. Prólogo.....	3
1. Objetivo del trabajo e hipótesis de investigación	3
2. Estrategia metodológica	6
3. Igualdad, equidad educativa y justicia social	8
3.1 Equidad educativa.....	9
3.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad?.....	10
3.3 Justicia social en educación	11
3.4 Limitaciones del programa de becas.....	13
4. Políticas públicas, compensatorias y de becas.....	14
4.1 Política pública.....	14
4.2 Política compensatoria	14
4.2.1 Interrogantes al PNBE como política compensatoria	15
4.3 Políticas de becas	16
4.3.1 Políticas de becas en Argentina	16
5. El ciclo de una política pública.....	17
5.1 El origen de la política	18
5.2 Formulación de la política	18
5.3 Implantación y evaluación de los resultados	19
6. 1997: El Programa de Becas.....	20
II. Surgimiento y formulación de la política.....	25
1. El origen del programa en el contexto del Plan Social Educativo.....	25
1.1 Argentina: Sociedad y Educación Secundaria (1990-1996)	25
1.2 De problema público a política pública	27
2. El Abandono Escolar	32
3. Formulación de la política	39
3.1 El proceso de formulación	39
3.2 Estructuración valorativa	41
3.3 Estructuración Científico-Técnica	44
3.4 Modelo de Implementación	47
III. El Programa de Becas a través del tiempo.....	53
1. 1998-2002: Consolidación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles en tiempos de crisis.....	53
1.1 El abandono escolar: Un problema que persiste en tiempos de crisis	53
1.2 La Mirada de los Actores.....	54
1.3 Organización y estructuración: Expansión numérica y leves ajustes	58
1.4 ¿Por qué cambiar?.....	60
1.4.1 El informe de Ravela (2000): Primera evaluación formal del programa.....	62
2. 2003-2007: Expansión e incorporación al Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE).....	65
2.1 La recuperación económico-social y el abandono escolar.....	65
2.2 Recapitulación histórica y la mirada de los actores	68
2.3 Organización y estructuración: aumento de componentes pedagógicos y mayor control	72
2.4 ¿Por qué cambiar?.....	78

2.4.1	Posible impacto del informe de Ravela (2000).....	79
2.4.2	El informe de Heinrich y Cabrol (2005): Evaluación cuantitativa 1999-2002	80
2.4.3	El informe de Vera (2006): Cobertura y asignación de becas en 2004	81
2.4.4	2007: Foco a los Informes.....	83
2.4.5	Morduchowicz (2007): Análisis Cuantitativos	84
2.4.6	Finnegan (2007): Un intento por aprender del Programa de Becas.....	86
3.	2008: La búsqueda de un plan integral a través del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU).....	90
3.1	Los desafíos de la educación Secundaria en la mira.....	90
3.2	Organización y estructuración: Integración de todos los niveles educativos e inversión en infraestructura.....	94
3.3	¿Por qué cambiar?.....	97
3.3.1	El Informe de la Auditoría General de la Nación (2008): Gestión de deuda, monitoreo y asignación de becas	98
3.3.2	2007-2008: El Ministerio de Educación hace foco en los informes	101
3.3.3	El Informe de Sinisi y Montesinos (2009): El Programa en la escuela	101
3.3.4	El Informe de Serulnikov (2008): Un intento de recompilar la información	103
4.	Resumen Comparativo: El Programa de Becas a través del tiempo.....	106
IV.	Observaciones Finales	111
	Referencias Bibliográficas	117
	Cuadros	122
	Cuadro 1: Monto de la Beca Real y Ajustado por el IPC	122
	Cuadro 2: Valor de la Beca actualizado a 2007 considerando diversas variables	122
	Cuadro 3: Evolución del PNBE en términos de escuelas participantes.....	123
	Cuadro 4: Evolución del PNBE en términos de alumnos becados y comparación con el cupo y los aspirantes	123
	Cuadro 5: Tasa bruta de escolarización en el nivel Secundario 1997-2007	124
	Cuadro 6: Porcentaje de establecimientos de nivel medio común con porcentaje severo de alumnos salidos sin pase en 2005 y cobertura del PNBE en el año 2007, por provincia. Sector estatal.....	125
	Fuente: Elaboración propia en base a PNUD 2009.	125
	Cuadro 7: Índice de Precios al Consumidor GBA base 1999=100.....	126
	Cuadro 8: Variación Porcentual del Índice de Precios al Consumidor GBA base 1999=100 con respecto al Período Anterior	126

I. Prólogo

1. Objetivo del trabajo e hipótesis de investigación

En 1996 la tasa de pobreza del Gran Buenos Aires llegaba casi al 30% y la tasa de desocupación alcanzaba el 20%. Las tasas de escolarización del nivel primario y Secundario continuaban aumentando, pero este crecimiento se daba en un contexto de gran inequidad. La tasa neta de escolarización en el nivel Secundario pasó de 42,2% en 1980 a 59,3% en 1991 a 71,5% en el año 2001 (Rivas 2010). Sin embargo, en 1995 solamente el 22% de los niños cuyas familias integraban el grupo del 40% de los ingresos más bajos completaban el nivel Secundario en oposición al 92% de los niños cuyas familias integraban el 10% de los ingresos más altos (Reimers 2001). Es por esto que uno de los ejes de reformas educativas de los años 90 en Argentina fue crear un conjunto de programas y políticas destinadas a promover la inclusión educativa de los niños y adolescentes, especialmente de los más pobres (Dussel 2008).

En este período también se produjeron cambios legales significativos que acompañaron a las reformas. En 1992, mediante la Ley 24.049 se transfirieron las escuelas medias del gobierno nacional a los gobiernos provinciales. Esto implicó que se le asignen nuevas funciones al Ministerio Nacional, entre ellas la de compensar desigualdades sociales (Sinisi y Montesinos 2008). En este contexto se inserta el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE)¹ como una herramienta para aumentar la permanencia de los alumnos de bajos recursos en el sistema Secundario.

El presente trabajo propone analizar su historia reconstruyendo su origen, diseño y posterior desarrollo, echando luz sobre los debates que se generaron en el camino. Por ejemplo, ¿Cómo entendieron los actores el problema del abandono escolar? ¿Cómo lo midieron? ¿En qué se basó el diseño del programa? ¿Porqué se entendió que un programa de becas de esas características contribuiría a reducir al abandono? ¿Es un programa educativo o más bien social? ¿Porqué?

El PNBE ha sido examinado desde distintas perspectivas en sus más de diez años de existencia. Sin embargo, en la actualidad no existe un estudio sobre el ciclo del programa a lo largo de los años sino que cada estudio se centra en un aspecto y en un período de tiempo determinado, siendo muy difícil reconstruir su historia. La

¹ El Programa Nacional de Becas Estudiantiles ha sido denominado de diferente manera a lo largo del tiempo, por tanto, en el presente trabajo se le refiere como: PNBE, Programa de Becas, “El Programa” o Becas de Retención.

presente tesis se pregunta acerca de la evolución de la política a lo largo del tiempo sistematizando la información y buscando responder preguntas como ¿Se han hecho cambios en la política? De haberse efectuado cambios, ¿Por qué? ¿Ha cambiado el contexto? ¿El programa se fue adecuando a los cambios en el contexto a lo largo del tiempo? ¿Qué podemos aprender de la historia de la política en cuestión? ¿Cómo funciona el ciclo de una política pública compensatoria? En el caso del PNBE, ¿Existe una relación entre la investigación y la práctica? Dado que el programa sigue vigente diez años después de creado, ¿Esto significa que el problema que lo originó también? ¿Es posible determinar la efectividad del programa?

Reconstruir la historia del PNBE desde 1997 hasta 2008 nos permitirá generar información útil para pensar en la vigencia del problema que la política intenta resolver, el diseño de esta política u otras políticas compensatorias necesarias en nuestro país, las brechas del diseño a la implementación y la retroalimentación entre implementación y diseño. También nos ayudará a entender si una política compensatoria de este tipo es adecuada para resolver el problema del abandono escolar y evaluar los costos de oportunidad de elegir una política de este tipo y no otra. Por otro lado, aportará información sobre el funcionamiento político de la estructura educativa argentina, no solamente dentro de la misma estructura sino también en relación con otros sectores del gobierno.

Los objetivos específicos del trabajo son los siguientes:

1. Analizar el origen y la definición del problema que dio lugar al Programa Nacional de Becas Estudiantiles y su adecuación a lo largo del período.
2. Entender el proceso de formulación de la política, su estructuración valorativa y su estructuración científica-técnica.
3. Comprender el modelo de implantación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles, su integración con otros planes o políticas públicas y si existe una relación y de que tipo entre las modificaciones en la política a lo largo del tiempo y los resultados parciales² o los cambios en el contexto.

² Los resultados parciales se basan en los estudios efectuados ya sea por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología o el Banco Interamericano de Desarrollo.

La hipótesis de trabajo es que el PNBE surgió como una solución urgente para los problemas educativos y sociales existentes en Argentina en 1997 y consiguientemente para su diseño y posterior desarrollo no se siguió un análisis estructurado sino que se fue dando espontáneamente y principalmente basado en la propuesta de los organismos internacionales que al mismo tiempo fueron la fuente de financiación. El estudio sostiene que si se hubieran hecho análisis más estructurados tanto en su origen como a través del tiempo e implementado acciones correctivas su impacto podría haber sido mayor. Por ejemplo, las acciones en su origen e implementación podrían haber incluido la recolección y análisis sistemático de información, la consideración de aspectos como el análisis del costo de oportunidad, la interacción con otras políticas o Ministerios y la posibilidad de establecer mayor participación de los actores escolares. En primera instancia, los escasos análisis de impacto y evaluaciones del programa no parecen haber generado cambios significativos en ningún aspecto del programa, lo cual nos conduce a preguntarnos porqué.

Para efectuar este análisis de lo que se denomina el *ciclo* de un programa, la orientación teórica estará principalmente basada en el estudio de las políticas públicas presentado por Aguilar Villanueva (2009), el análisis para las políticas públicas propuesto por Tamayo Saez (1997) y la teoría sobre políticas públicas expuesta por Parsons (2007). Esto se complementará con trabajos sobre educación, pobreza e inequidad en Argentina y Latinoamérica³. Por otro lado, también se tendrán en cuenta las teorías de igualdad, equidad y justicia educativa postuladas por Rawls (1979), Sen (1995), Bolívar (2005), Connel (1999) y North (2006). Se trata de una investigación exploratoria basada tanto en documentos primarios como en entrevistas semi-estructuradas.

El trabajo se divide en tres partes. La parte I, a modo de prólogo presenta al trabajo, sus objetivos e hipótesis, la metodología utilizada y los conceptos teóricos más importantes. Luego, las secciones II y III recorren cronológicamente desde el surgimiento de la política en 1997 hasta el 2008. La parte II abarca el surgimiento de la política y su formulación, explicando en detalle de qué se trata y cómo se llegó a formularla e implementarla inicialmente. Esta sección incluye un análisis del problema que da lugar a la política. La parte II recorre los siguientes 10 años del

³ Ver bibliografía.

Programa. Esta sección se divide en tres partes, de acuerdo a tres períodos distintivos que atravesó el PNBE: 1998-2002, 2003-2007 y 2008. En cada parte se evalúa la evolución (o no) del problema inicial, el punto de vista de actores principales del momento histórico, los cambios si los hubo, las posibles razones de los mismos y finalmente los distintos informes que se generaron en el período. Finalmente, la parte IV presenta las observaciones finales.

2. Estrategia metodológica

Se utiliza una metodología cualitativa, macrosocial que tiene características de un esquema Narrativo-histórico (Sautu 2005) dado que se estudia una política a lo largo del tiempo. El espacio es la Argentina, mientras que el tiempo va del año 1997 hasta el año 2008.

El trabajo se basa principalmente en fuentes primarias. En primer lugar se estudiaron documentos y materiales organizacionales y registros en archivos públicos (Sampieri 2008). Entre estos encontramos documentos oficiales tales como resoluciones ministeriales, reglamentos operativos del PNBE, contratos de préstamo con el BID, instructivos enviados a las escuelas, formularios de inscripción a las becas (denominada “Encuesta para los aspirantes y su grupo conviviente”), formularios de renovación de becas y de verificación domiciliaria, informes de auditoría de gestión e informes internos de actividades realizadas relacionadas al PNBE.

En segundo lugar, en una primera fase se realizaron entrevistas abiertas a informantes clave y luego semi-abiertas tanto a miembros del ministerio como en escuelas cabecera representativas que hayan participado del programa en el período estudiado. Los entrevistados se eligieron en base a su trayectoria en los equipos que idearon y gestionaron el PNBE:

- E1 – Participó en el desarrollo del Plan Social Educativo (PSE) y en el PNBE a partir de 1994. Ocupó un cargo de alto rango en el período 1997-2002.
- E2 – Participó en el equipo del PNBE en el período 1998-2002. En el año 2002 ocupó un cargo de alto rango.
- E3 – Se desarrolló en la Dirección Nacional de Programas Compensatorios (luego denominada Dirección Nacional de Políticas Socio-Educativas) del cual depende el PNBE el período 2003-2008.

- E4 – Se desarrolló en el MECyT desde el año 2004 a 2009, trabajando con becas de exclusión y luego con la totalidad de las políticas sociales como funcionario de alto rango del MECyT.
- E5 – Se desarrolló como técnica de campo del PNBE en el período 2006-2009.

Siendo las entrevistas la fuente más importante de información debemos tener en cuenta algunos aspectos de las entrevistas cualitativas. Éstas se definen como una “...reunión para intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado)...” en la cual “... a través de preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema” (Sampieri 2008, p. 597). Los agentes sociales ocupan un lugar central en el escenario de la investigación, y por tanto sus percepciones, ideas, emociones e interpretaciones constituyen la investigación misma. El investigador debe tratar de desprenderse de sus ideas e interpretaciones, mediante un proceso de comprensión empática (Sautu 2005). Por otro lado, dado que las dos personas en situación de entrevista poseen representaciones sobre el otro y sus roles, la entrevista adquiere un tinte particular ya que se trata en principio de una relación asimétrica. Esta situación puede tener dos consecuencias. La primera es que el entrevistado se retraiga en sus consideraciones u opiniones acerca de los temas tratados y la otra es el riesgo que las opiniones del entrevistador primen sobre los significados de los entrevistados (Millán 2009). Estas consideraciones deben tenerse en cuenta tanto por los investigadores como por los lectores del presente trabajo.

En cuanto a fuentes secundarias, en primer lugar se estudiaron los análisis de impacto e investigaciones sobre el programa que fueron encomendados por el MECyT (Morduchowicz 2007, Finnegan y Gonzalez 2007, Sinisi y Montesinos, 2008, Serulnikov 2008) y por el BID (Ravela 2000, Heinrich y Cabrol 2005). En segundo lugar, se consideraron estudios independientes sobre el PNBE (Ortiz 2002, Cosse 2005, Vera 2006, De Andraca 2006). Finalmente, se utilizó prensa escrita de fuentes confiables. Se recopilaron artículos de diarios de reconocida trayectoria como La Nación o Clarín de los cuales se extrajeron datos fácticos sobre el PNBE en el período estudiado.

El uso de distintas fuentes y métodos de recolección de información nos permitió efectuar una triangulación de datos (Sampieri 2008). Finalmente, no podemos dejar

de tener en cuenta que en el proceso cualitativo los datos recolectados deben interpretarse, reflejando "... el hecho de que los seres humanos, en sus interpretaciones con el mundo que los rodea, esbozan sus recursos conceptuales y los utilizan para construir los significados de sus circunstancias y de su situación" (Sampieri 2008, p. 623). Es decir, la interpretación del investigador ocupa un lugar importante.

3. Igualdad, equidad educativa y justicia social

En la década del '90 los niveles de pobreza en Argentina se encontraban en niveles altísimos. En 1990, el 17% de la población vivía con menos de U\$S 2 al día y el 7% con menos de U\$S 1 (UNDP 2007). En el año 2002 el coeficiente de Gini por ingreso de hogares era 0,52 lo que denotaba una distribución muy desigual de los ingresos (IADB 2010). Como fue mencionado anteriormente, esto se reflejaba en la tasa neta de escolarización secundaria que en el año 1990 era 53% en la población de más bajos ingresos y 81% en la de mayores ingresos (Siteal 2010).

A fines de la década alrededor de 2.7 millones de jóvenes (44% de la población total en edad escolar) se encontraban fuera del sistema educativo. De estos, el 36% no había terminado primaria y el 30% secundaria (Sanjuán 2001). Una vez fuera del sistema educativo, el 65% buscaba trabajo sin obtener resultados positivos y el restante pasaba a formar parte de lo que se llama el núcleo duro de la población urbana excluida (Sanjuán 2001). Según Sanjuán (2001), el déficit educativo que poseían estos casi 3 millones de jóvenes es la principal causa de exclusión.

Una extensa tradición sociológica analiza la desigualdad en educación en torno a la igualdad de oportunidades, mostrando hasta qué grado las carreras escolares están determinadas por desigualdades sociales derivadas de la clase social y el contexto familiar. Bajo este punto de vista, la escuela posee limitaciones para modificar los trayectos escolares de los niños. Sin embargo, en la actualidad "... nos importa más que puede hacer la escuela para neutralizar dichos factores y conseguir un buen aprendizaje para todos." (Bolívar 2005, p. 65)

En el presente capítulo intentaremos recapitular algunas de las teorías sobre equidad y justicia educativa mostrando su complejidad y naturaleza frecuentemente contradictoria. Pensar el Programa Nacional de Becas Estudiantiles a través de las distintas teorías no es un modo de buscar respuestas sino una manera de estimular nuevas preguntas y generar discusiones en torno a una política de esta naturaleza.

3.1 Equidad educativa

A partir de la obra de Rawls (1979) emerge con fuerza el discurso de la equidad. Hablar de “equidad” y no de igualdad supone que determinadas desigualdades, además de ser inevitables, deben ser tenidas en cuenta dado que “... el hecho de considerar a todos por igual puede resultar en que se dé un trato desigual a aquellos que se encuentran en una posición desfavorable” (Sen 1995, p. 13). Entonces, puede haber “desigualdades justas” por lo que una justicia distributiva en educación debe centrarse no en repartir los recursos de una manera igual, sino en intentar resolver la situación de los peor situados, redistribuyendo en proporción a las necesidades y así compensando a los alumnos desfavorecidos (Bolívar 2005).

Tal como menciona Bolívar (2005) el alargamiento progresivo de la duración de la escolaridad ha generado que la igualdad en las políticas educativas, se centre en primer lugar en el acceso de toda la población a la escolaridad obligatoria. En primera instancia, podemos decir que este es el caso que ilustra el objetivo del Programa Nacional de Becas Estudiantiles, centrado en promover que los niños más desfavorecidos completen la escuela secundaria. Sin embargo, pensando en términos de equidad, este programa está diseñado básicamente para asegurar una distribución más amplia del servicio educativo. En palabras de Connel (1999), “...el defecto que subyace en estas visiones de la justicia educativa es la indiferencia hacia la propia naturaleza de la educación. Porque la educación es un proceso social en el que el “cuánto” no se puede separar del “qué”. Existe un nexo ineludible entre distribución y contenido.” (p. 27).

Entonces, la equidad educativa no se puede alcanzar distribuyendo la misma cantidad de un bien estándar a todos los niños de nuestro país sin importar sus características. Es decir, que las políticas no deberían centrarse únicamente en que la educación llegue a todos sino también tener en cuenta qué tipo de educación debería llegar a quién. Es preciso preguntarse si el PNBE tiene en cuenta este aspecto a la hora de abordar el problema de la distribución de educación. Siguiendo esta línea, el concepto de equidad es “...complementario y, para algunos sectores, superior del de igualdad, centrado en la propuesta de no dar lo mismo a los que son diferentes, para grupos sociales en los que el rasgo más destacado es la distancia social y no la homogeneidad” (Feijoo 2002, p. 15). Bajo este concepto, se podrían crear políticas

diferentes para atender necesidades diferentes ya que debería haber un tratamiento desigual de los desiguales.

3.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad?

Bolívar (2005) categoriza las políticas de igualdad en educación según el tipo de igualdad: a) igualdad de oportunidades, b) igualdad de enseñanza, c) igualdad de conocimiento y éxito escolar y d) igualdad de resultados (individual y social). Bajo el concepto de igualdad de oportunidades, los individuos que hagan el mismo esfuerzo deberían obtener los mismos resultados, sin embargo, el problema de este punto de vista es que el esfuerzo no es independiente de otros condicionamientos sociales.

Por otro lado, hablar de igualdad en la enseñanza implica proporcionar una calidad de enseñanza equivalente a todos los alumnos. Esto debe cumplirse antes de poder pensar en una política de discriminación positiva (Bolívar 2005). Igualdad de conocimiento y éxito escolar implica un principio de discriminación positiva que tenga en cuenta las desigualdades reales y compense todo lo que escape a la responsabilidad individual. Finalmente, la igualdad de resultados se refiere que las desigualdades escolares dan lugar a nuevas desigualdades escolares (acceso, supervivencia, resultados y consecuencias).

La manera en que se implemente la igualdad en cada política educativa debe ser congruente con una ideología y una determinada teoría de la justicia (Bolívar 2005). En esta instancia, es posible decir que el PNBE se basa en la igualdad de oportunidades compensatoria que es propia de la socialdemocracia progresista (Bolívar 2005) y que "... Aboga por acciones directas, a través de la discriminación positiva, para compensar a los desfavorecidos" (p. 49). Esto va en línea con la teoría de Rawls, en la cual los individuos peor dotados deben ser objeto de especial atención. En principio, el PNBE plantea esta especial atención especialmente en términos de recursos materiales. Como veremos en la segunda parte del trabajo, a pesar de que a medida que pasa el tiempo se hacen intentos por establecer acciones que apunten a otros aspectos de la oferta escolar, pero en la realidad su aplicación es mínima.

Amartya Sen (1995) plantea que existen una multiplicidad de variables desde las que se puede juzgar la igualdad. Desde su punto de vista, "...lo importante es la capacidad de las personas para poder convertir los recursos en libertades, lo que varía de una persona o grupo social a otro (...) La igualdad educativa se centra, pues, en

las capacidades fundamentales que son pre-requisitos para funcionar como una persona autónoma en la sociedad” (Bolívar 2005, p. 57). Esto quiere decir que no basta con intentar solucionar los efectos más urgentes de la pobreza, sino que hay que romper la lógica de la misma, de modo que los individuos puedan salir de ella por sí mismos. La educación y la sanidad son los medios para modificar esta lógica. Si pensamos en el caso del PNBE, una transferencia monetaria que facilite la asistencia a los niños no es suficiente para romper esta lógica. La clave se encuentra dentro del sistema educativo, en proveer una educación que les de a los alumnos suficiente libertad para que puedan funcionar como una persona autónoma en la sociedad.

Según Bolívar (2005), el sistema educativo menos injusto es el que garantiza a los menos favorecidos las adquisiciones y las competencias claves o básicas. Bajo esta línea de argumentación, los contenidos curriculares básicos deben definirse como “... el conjunto de conocimientos, destrezas y actitudes esencial para que todos los individuos lleven vidas intensas como miembros activos de la sociedad. Esta garantía mínima no debería limitarse a las competencias escolares, debería incluir la utilidad social de los estudios y posibilidades de acceso al mercado laboral” (Bolívar 2005, p. 62). Partiendo de esta base, hay quienes sostienen que debe crearse un “currículo contra hegemónico” para quienes están en situación de desventaja. Sin embargo, si todos los niños aprendieran correctamente el currículo básico que incluya lo indispensable para ejercer su ciudadanía, esto no debería ser necesario.

Para que la escuela sea justa, no debe ser formalmente igual sino igualmente eficaz. Reducir las desigualdades sociales y escolares y promover políticas educativas implica actuar en el entorno familiar de los alumnos, en la configuración del sistema educativo y a nivel de la escuela incidiendo en la enseñanza-aprendizaje que se lleva a cabo en el aula (Bolívar 2005). Siguiendo esta línea de pensamiento empezamos a encontrar algunas de las limitaciones inherentes al PNBE.

3.3 Justicia social en educación

North (2006) presenta tres de las tensiones más importantes dentro de la teoría de justicia social. La autora las presenta en modo de esferas que poseen contradicciones inherentes y entre ellas, intentando mostrar la complejidad del concepto. Su punto de vista nos permite hacer foco en otras de las limitaciones que posee un programa como el PNBE debido a la complejidad del problema que intenta abordar. Comprender

estas tensiones nos permite ubicar al programa en el contexto más amplio de la justicia social.

La primera tensión que presenta North (2006) es la de redistribución o reconocimiento. Un foco en reconocimiento contribuye a ignorar la marginalización de los más pobres, mientras que si ponemos el foco en el concepto de redistribución no se cuestionan los valores y creencias actuales que legitimizan y perpetúan el status quo. El modelo liberal de Rawls (1979) se centra en un concepto redistributivo. Según North (2006), para que haya verdadera transformación social en educación bajo este modelo, el proyecto debería empezar con crear un idioma que penetre en el interior de las relaciones de dominación, considerando también las variables económicas y posiblemente las relaciones de clase.

Un modelo de justicia social basado en el reconocimiento implica reconocer las diferencias entre los grupos y valorizar la diversidad cultural transformando los patrones de representación, interpretación y comunicación de manera que se cambie la identidad social (North 2006). Por ejemplo, se puede proponer una forma de escolaridad que respete e incluya a todos los estudiantes creando oportunidades para maestros y estudiantes de experimentar diversos puntos de vista diariamente al igual que hablar críticamente sobre diferencias, derechos humanos y justicia social (North 2006).

La segunda esfera que presenta North (2006) es la de igualdad y/pero diferencia. Esta tensión se refiere a que la búsqueda de igualdad mediante la idea liberal de que cada individuo debe tener los mismos derechos y privilegios de ciudadanía en el país en el que vive pone en riesgo la importancia de reconocer las diferencias y aceptarlas (North 2006). Es importante que el concepto de igualdad no genere estereotipos, restándole importancia a las necesidades diferentes de cada comunidad y sus individuos. El objetivo político debería ser eliminar las relaciones de opresión y dominación más que las diferencias grupales. Las comunidades educativas necesitan ser inclusivas y capaces de abordar la inequidad sistémica e histórica entre grupos socioculturales. Para poder hacer esto, nuevamente encontramos la necesidad de rever el orden económico, considerando la resistencia que esto generaría (North 2006).

Finalmente la tercera tensión se refiere a la diferenciación y/pero vinculando las fuerzas macro y micro. La opresión y dominación en educación funciona en un nivel macro y en un nivel micro. El nivel macro incluye los procedimientos

institucionalizados de toma de decisión, el planeamiento del educativo y del curriculum y en su implementación. El nivel micro se refiere a las relaciones entre los estudiantes y el personal al igual que entre el mismo personal (North 2006). Esto genera limitaciones al cambio en la escuela dado que se trata de relaciones sociales complejas de individuos que tienen su única y compleja historia de relaciones de opresión, dominación y privilegio (North 2006). Según North (2006) una manera de contrarrestar este efecto es mediante una enseñanza que contribuya a que los niños generen nuevo conocimiento y sentidos y tomen responsabilidad por esas construcciones, cuestionando el “conocimiento colonizado” ya internalizado.

3.4 Limitaciones del programa de becas

Estas teorías nos permiten mirar al PNBE desde distintos ángulos. Por un lado, es posible decir que el programa intentaba alinearse con el concepto de equidad establecido por Rawls (1979), reconociendo diferencias e intentando compensar una de ellas. El programa buscaba compensar diferencias económicas en las condiciones de partida de los alumnos, sin embargo en primera instancia es poca la atención que le da a otras características que hace que las condiciones de ingreso a la escolaridad sean diferentes para distintos grupos. Esto limita su accionar dado que cuando los niños argentinos provienen de hogares tan heterogéneos no solamente desde un punto de vista económico sino también, por ejemplo, cultural se puede cuestionar la capacidad de la escuela para asegurar que todos los niños puedan completar los niveles obligatorios.

Por otro lado, es posible entender el PNBE como un Programa que buscaba generar un incentivo a los alumnos para que asistan a la escuela secundaria, con el objetivo de buscar la igualdad en cuanto a alcanzar un cierto nivel educativo que permita ejercer una ciudadanía plena. En este caso volvemos a caer en lo anterior, dado que a pesar de poder suponer que un incentivo de este tipo mantiene a los niños en la escuela secundaria, no podemos suponer que simplemente por asistir a la escuela todos los niños con sus características particulares obtendrán la misma calidad de educación. Es preciso preguntarse si enseñar a todos los niños argentinos de la misma manera y el mismo curriculum es efectivo para que adquieran los conocimientos necesarios para desarrollar plenamente su vida social. Dando un paso más, también es importante preguntarnos qué se está enseñando en la escuela hoy y si esos conocimientos son los adecuados para los tiempos actuales.

Una mirada a las teorías de Justicia Social nos permite comprender las limitaciones de un programa compensatorio en educación, dado que la injusticia social también se refleja en otros ámbitos ajenos a lo escolar, que a la vez penetran en la escuela. Para que haya un cambio real debe haber un cambio profundo que abarque las relaciones económicas actuales. En cuanto al ámbito escolar, el cambio debe incluir otros aspectos educativos como el curriculum y los métodos de enseñanza. El cuestionamiento debe ser más profundo y sacarnos de lo familiar, de lo conocido, extendiendo nuestra ignorancia (North 2006).

4. Políticas públicas, compensatorias y de becas

4.1 Política pública

Una política pública (PP) es “... el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.” (Tamayo Saez 1997, p. 281). Integran “...un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el patrón de comportamiento o el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos.” (Aguilar Villanueva, 2009, p. 14)

4.2 Política compensatoria

Una política compensatoria en el área educativa es aquella que trata de redistribuir oportunidades educativas de una manera significativa focalizando los recursos des-proporcionalmente para mejorar el contexto de estudio de los niños vulnerables, compensando desventajas previas (Reimers 2001).

Los programas compensatorios son motivo frecuente de debate (Morduchowicz 2000). En primer lugar, muchos de ellos se asientan sobre la distribución de recursos materiales lo que genera interrogantes de por sí. El primero se refiere a si las carencias que se deben compensar son sólo de esa naturaleza. Se atiende básicamente a los insumos, pero los procesos educativos, considerados fundamentales a la hora de reducir desigualdades, suelen ser dejados de lado. En segundo lugar, con frecuencia proveen recursos bajo la forma de un programa especial que, en condiciones normales, el Estado debería atender habitualmente. Es

decir, lo que debería ser de carácter ordinario se presenta como extraordinario (Morduchowicz 2000).

En tercer lugar, la provisión de esos insumos es de tipo uniforme. Se divide a la población en quienes requieren del programa y quienes no y a todos los que participan del programa se les provee lo mismo. Esto lleva a una solución simplista cuando en realidad se debería dividir al grupo en subgrupos de alumnos con necesidades diferentes y proveer soluciones distintas basadas en un diagnóstico. Este carácter estandarizado de la provisión del servicio es el que influye para que los programas compensatorios adquieran una forma universal y no focalizada. De este modo se pierde la especificidad y particularidad que deberían presentar tales programas.

Por otro lado, los programas compensatorios tienen problemas en otros aspectos como su duración y continuidad (Morduchowicz 2000). Si los programas intentan resolver asuntos intra-educativos, su duración debería ser limitada, finalizándose el programa una vez alcanzados los resultados. Si las causas fueran extra-educativas, los programas no tendrían demasiadas esperanzas para revertir los problemas, con lo cual su duración no estará limitada en el tiempo. Dado que los programas compensatorios tienen su origen en problemas exógenos a la educación se prolongan de modo indefinido en el tiempo. He aquí una contradicción dado que se espera que la educación influya positivamente sobre la distribución del ingreso, sin embargo, hasta que éste problema no se solucione es difícil que se solucionen el fracaso y las falencias educativas (Morduchowicz 2000).

4.2.1 Interrogantes al PNBE como política compensatoria

Es posible transpolar las tres observaciones de Morduchowicz (2000) al PNBE. En primer lugar, el programa efectivamente se asienta sobre la distribución de recursos materiales (dinero). Como veremos más adelante esto genera además el debate constante de si el programa debe ser ubicado bajo un programa educativo o un programa asistencial. Esto nos lleva al cuarto punto explicado por el autor. El PNBE intenta resolver un problema educativo (la finalización de la escuela secundaria), pero al mismo tiempo lo hace a través de proveer dinero que puede ser utilizado para fines extra-educativos, con la idea de que esto también motivará la asistencia a la escuela. Sin embargo, la existencia del Programa por sí misma no podrá resolver nunca la falta

de recursos de muchas familias, con lo cual el programa se renueva constantemente sin expectativas de finalizar.

El PNBE también hace aparecer como extraordinario algo que debería ser para todas las familias. Es decir, todas las familias deberían tener la posibilidad económica de poder enviar a sus hijos a la escuela. Sin embargo, esto no es así y la ayuda se presenta como algo excepcional para lo cual los niños deben ser elegidos. Mas adelante veremos cómo cambia esto en el marco de la aparición de nuevos beneficios sociales como la asignación universal por hijo. Finalmente, se da a todos lo mismo, lo cual también es posible cuestionar. Como también estudiaremos en el presente trabajo, a todos los niños se les provee un subsidio monetario de igual valor a pesar de que existen grandes diferencias entre los grupos de niños que reciben el beneficio. Uno podría preguntarse qué tan justo es que todos reciban el mismo subsidio cuando hay quienes necesitan más que otros. Por otro lado, también podemos preguntarnos si todos necesitan un subsidio monetario, en determinadas provincias y poblaciones quizás sería más útil establecer mejor transporte escolar, agregar maestros o mejorar la infraestructura escolar.

4.3 Políticas de becas

Constituyen una transferencia monetaria a un individuo o familia que puede o no conllevar una obligación por parte de quien la recibe. Las becas pueden incluir una contraprestación por parte de quién las reciben o no. La selección de los becarios puede hacerse en base al mérito o en base a otras características.

4.3.1 Políticas de becas en Argentina

A modo de ejemplo, veamos las políticas de becas que existían en Argentina en 2010 (DINIECE 2010, p. 21):

1. Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE): Destinado a estudiantes del tercer ciclo de la Educación General Básica y del Nivel Polimodal, o sus equivalentes, cuyas edades estén comprendidas entre los 13 y 19 años y que pertenezcan a familias de precaria condición socio-económica.

2. Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE): Promueve la inclusión a la escuela de aquellos niños de 16 a 18 años que por diversos motivos nunca ingresaron o abandonaron los estudios.
3. Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB): Se destina a alumnos que pertenezcan a una comunidad indígena registrada y que necesiten apoyo económico para continuar o finalizar sus estudios del Tercer Ciclo EGB y Polimodal o equivalentes, en establecimientos públicos de gestión estatal o privada.
4. Becas Específicas de Apoyo a la Escolaridad: Se otorgan a alumnos de escuelas comunes o especiales de todo el país que requieran un apoyo económico destinado a la continuidad y/o culminación de sus estudios por estar en situación de indigencia o pobreza.
5. Becas de Ley: Están destinadas a hijos de quienes hayan padecido enfermedades o accidentes como consecuencia de la Guerra de Malvinas y también a personas que hayan sido apadrinadas por el titular del Poder Ejecutivo.

Las becas que entrega el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología son principalmente compensatorias. La elección de los candidatos no se basa en mérito, sino que se basa en la necesidad de recursos que pueden tener distintos grupos de alumnos. La mayor cantidad de becas tomando como referencia el período 2000-2008, son las que corresponden al PNBE (350.000 anuales) y luego en menor cantidad el PNIE (de 26.000 a 152.892 anuales). La cantidad de becas entregada en el resto de los programas son pocas en comparación a estos programas de mayor envergadura (DINIECE 2010).

5. El ciclo de una política pública

El proceso de las políticas públicas se puede comparar conceptualmente con la noción de sistema, esto quiere decir que ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en sí misma o basta para definir el proceso (Tamayo Saez 1997). Presentaremos este proceso en tres etapas: el origen de la política, formulación de la política e implementación y evaluación.

5.1 El origen de la política

La estructura de una política es el producto de un proceso político en el que interactúan las fuerzas e intereses particulares con el análisis de consecuencias y costos (Aguilar Villanueva 2009). Son hechos que califican como interés público colocándose en la agenda del gobierno dando origen a la política. De esta manera se genera una definición específica del problema, que contiene dimensiones, causas, y actores afectados en distinta medida (Tamayo Saez 1997). Como menciona Tamayo Saez (1997), "...la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de las posibles alternativas a considerar." (p. 287).

La definición de cuándo algo debe transformarse en un problema público no es algo subjetivo, sino que se ve confrontado a la naturaleza subjetiva de la realidad, transformando la propia definición del problema en parte de ese problema (Parsons 2007). Un problema "...debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites además de recibir un nombre o una etiqueta (...) Los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o solución." (Parsons 2007, p. 120).

5.2 Formulación de la política

Hay distintos criterios influyentes en el momento de construir las diversas opciones de acción para atacar el problema y luego seleccionar la opción que se convierta en la política pública. Existen dos principales corrientes de análisis sobre el concepto de elaboración: el *racionalismo* y el *incrementalismo* (Tamayo Saez 1997). La diferencia fundamental entre estos dos tipos de análisis es la importancia que se le da al análisis de las políticas para mejorar su elaboración y rendimiento. Los racionalistas le dan más importancia mirando no solo qué hacer sino cómo hacerlo y cómo medirlo cuantitativamente, mientras que los incrementalistas "... abundan en el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir, de modo que el análisis de políticas poco puede hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre qué debe hacerse, las presiones de individuos, grupos y empresas." (Tamayo Saez 1997, p.292)

La adopción de una alternativa puede hacerse con criterios racionalistas o incrementalistas. En esta instancia la política toma forma y esto implica que se estructura de determinada manera representando las creencias valorativas de una sociedad y su gobierno y las creencias científico-técnicas que son las que los llevaron a considerar que los objetivos se pueden llevar a cabo mediante ciertas acciones (Aguilar Villanueva 2009). Es decir, las creencias científico-técnicas son las que justifican que si se efectúan ciertas acciones se obtendrán los resultados deseados.

5.3 Implantación y evaluación de los resultados

Hasta 1970, el enfoque de las políticas públicas se concentraba en los “problemas”. Sin embargo, a partir de ese momento “... surgió un creciente interés en lo que podría denominarse las etapas post-decisión de las políticas” (Parsons 2007, p. 477) dado que los problemas no se habían resuelto como se esperaba, reconociendo que existe una brecha entre el diseño y la implementación. Es entonces cuando surge el interés por los modelos de implementación y evaluación.

Tamayo Saez (1997) distingue entre cuatro modelos posibles: el modelo *top-down*, el proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados, el proceso de ensamblaje y el modelo *bottom-up*. El primero consiste en el concepto de máquina burocrática, donde se impone desde arriba y los de abajo operan. La implantación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados remarca la relación entre los objetivos y los resultados, siendo la implementación un proceso y no un momento. La implementación como proceso de ensamblaje puede entenderse como una sucesión de actividades para ensamblar distintos elementos de un programa. Finalmente, el modelo *bottom-up* se refiere a una implementación desde abajo, teniendo en cuenta que en la implementación la política termina siendo reinterpretada y aplicada por miles de ciudadanos.

Luego de implementada una política debe evaluarse periódicamente. Parsons (2007) traza un paralelismo entre el ciclo de las políticas y el ciclo de información que ocurre en las diversas etapas. Por ejemplo, en la fase de identificación y definición del problema pueden hacerse evaluaciones anticipativas, de evaluabilidad o de evaluación de necesidades. En los pasos siguientes se puede evaluar la teoría y el diseño, la viabilidad política o de contexto. Luego en la implantación se puede evaluar la implantación o efectuar estudios de seguimiento de programas.

Finalmente, se podrán evaluar los resultados mediante las evaluaciones de impacto y las evaluaciones de calidad.

El concepto de ciclo implica que una vez realizada la evaluación de los resultados obtenidos el ciclo podría recomenzar, entonces "... la meta general de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas" (Tamayo Saez, 1997, p.307). Los cambios en una política pueden ser producto de cambios en el entorno, aprendizaje político o burocrático, desarrollo de ideas y estructuras organizacionales vigentes (Parsons 2007). Según Parsons (2007) los cambios pueden categorizarse en innovación de políticas, sucesión de políticas, mantenimiento de políticas o terminación de políticas.

Figura 1: El ciclo de una política pública



6. 1997: El Programa de Becas

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles fue creado en 1997 mediante la Resolución Ministerial número 1294 con el objetivo de "... estimular la continuidad y completamiento de estudios del Tercer Ciclo de la Educación General Básica y del

Nivel Polimodal o su actual equivalente, a alumnos pertenecientes a familias de precaria condición socioeconómica” (RM 1294/97, Art.2). Es decir, mejorar las tasas de graduación de la educación secundaria. En ese entonces, la beca consistía en un aporte monetario de \$600 entregado en tres pagos anuales de \$200. El destino final del dinero que deberían hacer los alumnos nunca fue pre-establecido, sin embargo, para establecerse el monto se tomó una cuarta parte del valor de la canasta alimenticia familiar de ese entonces (Morduchowicz 2007).⁴ En 1997 aspiraron a la beca 76141 alumnos distribuidos en 600 escuelas y el 50% de ellos obtuvieron la beca (Ravela 2000). La cantidad de escuelas y becados fue creciendo gradualmente pasando en el año 2006 a 6375 escuelas y 406208 becados (Serulnikov 2008)⁵.

Las becas se distribuían por jurisdicción provincial y luego por circuito de acuerdo a un sistema de cupos gestionado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (RM 1294/97). Para establecer el cupo por Provincia se ponderaba la diferencia entre la matrícula de educación primaria y media, el porcentaje de alumnos con extra-edad en el nivel medio y el porcentaje de la matrícula de 8° que culmina 10°. El valor de este índice se aplicaba a su matrícula de educación primaria y media y surgía el peso que cada provincia tendría en la distribución nacional de las becas (Ravela 2000).

Las escuelas debían agruparse por circuitos determinados por proximidad geográfica. Cada circuito poseía alrededor de 5 escuelas y una de ellas es la “Escuela Cabecera”. Además, cada circuito podría administrar un máximo de 1500 becas. A nivel Provincial se decidía qué escuelas serían las destinatarias de las becas y se decidiría cuantas becas se asignaría a cada escuela y circuito dependiendo de su matrícula (RM 1294/97). También se distribuían por niveles educativos, destinando 80% al nivel EGB y el 20% restante a la Educación Polimodal o sus equivalentes. Finalmente, la resolución establece que para que una escuela reciba becas, éstas deben constituir un mínimo de 3% de su matrícula (Ravela 2000).

El mecanismo de asignación de becas puede resumirse de la siguiente manera (RM 1294/97). En primer lugar, la Coordinación Nacional establecía los requisitos que debían cumplir los aspirantes, elaboraba y enviaba a las escuelas material de

⁴ Los cuadros 1 y 2 presentan la evolución del monto de la beca en el período estudiado y una comparación con distintas variables que nos permiten entender el valor de los montos en cada etapa.

⁵ El cuadro 3 presenta la evolución del programa en términos de escuelas y el cuadro 4 presenta su evolución en términos de alumnos becados.

difusión del programa. En 1997 los requisitos eran ser ciudadano argentino nativo o por opción, tener entre 13 y 19 años, estar cursando el Tercer Ciclo de la EGB o el Polimodal o sus equivalencias e integrar una familia cuyos ingresos totales no superen los \$500 mensuales.

La difusión de información y las fechas de inscripción se realizaban en las escuelas. Los alumnos debían inscribirse mediante un formulario de solicitud de inscripción al programa y luego las solicitudes se enviaban a la escuela cabecera correspondiente, donde se cargaba la información en un software provisto por Nación y se emitía un listado de inscriptos. Los técnicos de campo nombrados en cada jurisdicción organizaban la toma de encuestas que eran tomadas por personal contratado por la misma escuela.

La encuesta se denominaba “Encuesta para los aspirantes y su grupo conviviente” y consistía en una serie de datos que permiten asignar a cada alumno un valor en el índice de precariedad. Para construir este índice se utilizan varios indicadores a los cuales los aspirantes debían completar con un valor. Entre los de más alto peso encontramos el ingreso per cápita del grupo familiar, la tasa de dependencia, las condiciones de la vivienda y la ocupación del jefe de hogar (Ravela 2000). Los valores que podían obtenerse en este índice varían entre 17 y 62. Si hay “empates” se desempata utilizando un nuevo índice construido a partir del valor duplicado de 7 de los 20 indicadores. Debe tenerse en cuenta que a pesar de la existencia del índice, la asignación de las becas dependía de que haya cupo en la jurisdicción a la que pertenecía el alumno por lo cual la asignación por índice se veía distorsionada por la existencia del sistema de cupos (Ravela 2000). A lo largo del trabajo profundizaremos sobre este índice utilizado como herramienta de selección de aspirantes.

Luego de tomar las encuestas, se efectuaba una verificación domiciliaria al 10% de la muestra. En estos casos el técnico de campo visitaba las casas de los aspirantes para verificar que los datos de la encuesta sean verdaderos. Luego se cargaban los datos de las encuestas en la escuela cabecera utilizando el software previsto por Nación y luego los datos eran enviados en un diskette a Nación. Por otro lado, de acuerdo a los datos obtenidos, las escuelas cabeceras imprimían la primera versión del listado que era enviado a la Coordinación Nacional.

La Coordinación Nacional verificaba los datos y emitía los listados finales que se enviaban a las escuelas. Las escuelas luego publicaban la Resolución con el listado

definitivo de los beneficiarios. Además, obtenían los formularios de pago para los adultos responsables y los enviaban a cada escuela origen para ser controlados. Luego las escuelas cabecera imprimían los formularios de pago, recibos, orden de pago y rendición de pago. Esta información era llevada por el Coordinador Responsable, nombrado por la jurisdicción al Banco Nación. Las ordenes de pago eran giradas a cada escuela origen para que los beneficiarios puedan ir a cobrar al beca. Una vez pasados los días de cobro el coordinador entregaba los formularios de cobro a la escuela cabecera para que esta envíe la rendición a la Coordinación Nacional (Ortiz 2002).

Para mantener la beca los alumnos no podían faltar más de una vez por mes a clase y debían aprobar el curso (RM 1294/97). Aquel que recibía la beca durante un año debe volver a postularse al año siguiente y seguir el mismo procedimiento de inscripción. Además si se presentaba algún otro integrante del grupo familiar, se le podían asignar \$100. Es decir, solo un integrante del grupo familiar puede obtener la beca pero para los siguientes 3 hermanos que se presenten existía una asignación de \$100.

Finalmente, es preciso mencionar dos de las obligaciones y funciones de las escuelas que son de aspecto educativo. Por un lado, el artículo 44 indicaba que debían hacer un seguimiento pedagógico individualizado de los alumnos becados en función de su regularidad y rendimiento con el objetivo de garantizar su promoción anual (RM 1294/97). Por otro lado, el artículo 46 mencionaba los “Proyectos Institucionales de Retención” (PIR). Estos debían “...focalizarse en la temática de la retención escolar y el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, conforme a los objetivos del Programa I del Plan Social Educativo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación” (RM 1294/97). Estos artículos hacen que el programa de becas se acerca más a un programa educativo sin embargo, como veremos a lo largo del trabajo, es poca la importancia que se les da a estos componentes.

Figura 2: Principales características del PNBE en 1997

Objetivo	Estimular la continuidad y completamiento de estudios del Tercer Ciclo de la Educación General Básica y del Nivel Polimodal o su actual equivalente, de alumnos pertenecientes a familias de precaria condición socioeconómica.
Monto	\$600 en 3 pagos anuales de \$200. Si se presentaban hermanos, los siguientes tres podían obtener una asignación de \$100.
Aspirantes	76141
Escuelas participantes	600
Distribución Geográfica	Sistema de cupos por provincia y jurisdicción de acuerdo a un índice ponderado.
Distribución por edad	80% EGB 20% Educación Polimodal
Organización	Circuitos de máximo 5 escuelas con una “escuela cabecera”.
Requisitos para recibir la beca	Ser ciudadano argentino nativo o por opción, tener entre 13 y 19 años, estar cursando el Tercer Ciclo de la EGB o el Polimodal o sus equivalencias e integrar una familia cuyos ingresos totales no superen los \$500 mensuales.
Requisitos para mantener la beca	No faltar más de una vez por mes a clase y aprobar el curso.
Obligaciones pedagógicas de las escuelas	Seguimiento pedagógico individualizado de los alumnos becados en función de su regularidad y rendimiento con el objetivo de garantizar su promoción anual. Proyectos Institucionales de Retención.

San Andrés

II. Surgimiento y formulación de la política

1. El origen del programa en el contexto del Plan Social Educativo

1.1 Argentina: Sociedad y Educación Secundaria (1990-1996)

En el marco de las transformaciones producidas en Argentina en los comienzos de la década del 90, se consolidó un modelo económico que produjo un crecimiento sostenido de la tasa de pobreza. En 1996 la tasa de pobreza del Gran Buenos Aires llegaba casi al 30%. Por otro lado, la tasa de desocupación también fue creciendo llegando a 20% en 1996. Además existió un fuerte deterioro de las condiciones laborales dado que aumentó el trabajo informal y los puestos de trabajo se volvieron más inestables. Todo esto condujo a la aparición de los “nuevos pobres”, individuos pertenecientes a la clase media que debido al empeoramiento de sus condiciones de empleo y de vida se vieron expulsados del mundo del trabajo (Beech y Larrondo 2007).

Sin embargo, las tasas de escolarización del nivel primario y Secundario continuaron aumentando en este período. La tasa neta de escolarización en el nivel Secundario creció de 42,2% en 1980 a 59,3% en 1991 a 71,5% en el año 2001 (Rivas 2010)⁶. Puede decirse que el crecimiento en el período 1990-2010 fue fundamentalmente debido a la supresión de las medidas selectivas con la llegada de los gobiernos democráticos en 1983 y a los nuevos requerimientos del mundo del trabajo, que aún para puestos de baja calificación requerían este nivel completo. Esto significó un gran cambio para la escuela secundaria tradicional dado que originalmente solo los miembros de las clases más altas asistían a este nivel (Dussel 2008).

Por otro lado, el crecimiento de las tasas de escolarización se dio en un contexto de gran inequidad. En 1995 solamente el 22% de los niños cuyas familias integraban el grupo del 40% de los ingresos más bajos completaban el nivel Secundario en oposición al 92% de los niños cuyas familias integraban el 10% de los ingresos más altos (Reimers 2001). Es por esto que uno de los ejes de reformas de los años 90 fue aumentar la cobertura del nivel básico y crear un conjunto de programas y

⁶ A partir del año 2001 las tasas de escolarización descienden, ver cuadro 5.

políticas destinadas a promover la inclusión educativa de los niños y adolescentes, especialmente de los más pobres (Dussel 2008).

En este marco de transformación educativa también se produjeron cambios legales muy significativos. En 1992, mediante la Ley 24.049 se transfirieron las escuelas medias del gobierno nacional a los gobiernos provinciales generando una fuerte sobrecarga en las administraciones provinciales y gran tensión entre el sistema educativo nacional y los sistemas provinciales. Por otro lado, esto implicó que se le asignen nuevas funciones al Ministerio Nacional, entre ellas la de compensar desigualdades sociales (Sinisi y Montesinos 2008).

Como vimos anteriormente, esto se refleja especialmente en la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) sancionada en 1993. El artículo 8° establece que “El sistema educativo asegurará a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna.” A su vez, el inciso e) del artículo 53° mencionaba que una de las funciones del Poder Ejecutivo Nacional, a través del ministerio específico, sería “Implementar programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos/as en todos los ciclos y niveles del sistema educativo nacional, en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación.” Esta Ley refleja el entendimiento de igualdad que en términos de Bolívar (2005) que tiene el Estado Argentino, categorizando al igualdad como “igualdad de oportunidades”. Sin embargo, como vimos anteriormente y suponiendo que todos los niños puedan ingresar, permanecer y egresarse del sistema Secundario, esto no garantiza la igualdad de conocimientos, aprendizajes o resultados.

Por otro lado, la misma ley reorganizó al nivel medio en un tercer Ciclo de escolaridad básica seguido por un ciclo Polimodal de 3 años de duración. Sin embargo esto no se implementó en todas las provincias por igual, generando múltiples estructuras en el sistema educativo (Dussel 2008). En este marco se insertó el Programa de Becas creado en el año 1997 como componente del Plan Social Educativo (PSE).

El PSE surgió en 1993. Estaba a cargo de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios (DNPS). Originalmente estaba compuesto de dos programas: 1) Mejor Educación para todos y 2) Mejoramiento de la Infraestructura Escolar. El foco de estos programas era principalmente la Escuela Primaria. En 1997 la línea de Becas de Retención se incorporó el PSE como componente del “Programa de Mejoramiento

de la Calidad de la Educación Secundaria y Retención Escolar.” Las becas constituyen “...la principal acción para favorecer las condiciones que hacen posible la permanencia de los adolescentes en el sistema, compensando las carencias socio-económicas que inciden en el desempeño escolar y el abandono temprano de la escuela.” (De Andraca, 2006, p.15).

1.2 De problema público a política pública

Como mencionamos anteriormente, una política pública trata de resolver un problema público. Los problemas no existen de antemano sino que son definidos por los observadores. El primer paso cuando intentamos comprender una política pública es identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir la forma en que lo entienden (Tamayo Saez 1997). En palabras de Tamayo Saez (1997) “... la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar.” (p. 287)

Sin embargo, no todos los problemas públicos se convierten en políticas públicas. Una demanda o preocupación social prioritaria primero ingresa en la agenda sistémica. Luego, de acuerdo a la naturaleza del problema y determinados sesgos puede pasar a la agenda institucional, convirtiéndose en un problema público prioritario. Una vez que se encuentra en la agenda institucional es que puede dar lugar a una política pública que intente solucionarlo (Tamayo Saez 1997).

Existen sesgos positivos y negativos que contribuyen que un problema se convierta en público y prioritario. Tamayo Saez (1997) enumera los siguientes sesgos negativos: el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés, los sesgos culturales, el peso de la tradición y las actitudes y valores de los decisores públicos. En cuanto a los sesgos positivos menciona los medios de comunicación de masas, la competencia política y los deseos de crecer de las organizaciones públicas. Sin estos, los problemas en la agenda institucional variarían muy poco (Tamayo Saez 1997). Ahora veamos como se entendió el problema que dio lugar al Programa de Becas y cómo fue que llegó a convertirse en un política pública.

En enero de 1997 el secretario de Desarrollo Social, Eduardo Amadeo, anunció públicamente que el Gobierno recibiría un crédito de 1000 millones de pesos de parte del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para destinar a dos programas coordinados desde la jefatura de gabinete. El 80% del

crédito iba a destinarse a expandir el programa denominado “Trabajo” y el 20% a serían utilizados para paliar uno de los efectos de la alta tasa de desocupación. Esto se instrumentaría mediante becas denominadas “de retención”⁷ para estudiantes de 15 a 17 años que abandonaban la escuela por problemas económicos (Polack 1997). Dos meses después, funcionarios del BID señalaron que “Lo que se busca es mantener al joven en el colegio, para que no salga a presionar sobre el mercado laboral.” (De Simone 1997)

El problema principal que detectaban los funcionarios del BID y del Gobierno era la alta tasa de desempleo y los problemas sociales que esto provocaba, entre los que encontramos el abandono escolar. Es llamativo que desde la perspectiva del BID la razón más importante para mantener a los chicos en la escuela era que no presionen sobre el mercado laboral. Es decir, desde la perspectiva del Banco el problema iba más allá de lo educativo, influyendo sobre el sistema económico, laboral y social del país. También es importante notar que el 80% del préstamo en cuestión se destinó al Plan Trabajar, por lo que puede entenderse que la prioridad principal en ese momento era generar trabajo.

Sin embargo, de acuerdo a documentos oficiales del Ministerio de Cultura y Educación (1999) el programa de becas surge a partir de la concepción del Gobierno Nacional de que las causas por las cuales los jóvenes abandonaban la escuela secundaria no se relacionan únicamente a motivos pedagógicos sino también a motivos socioeconómicos. En este caso el problema también se entiende como abandono escolar, pero no relacionado únicamente a factores económicos, sino que se acepta que también se debe a motivos pedagógicos. Esta es una mirada desde la perspectiva educativa, entendiéndose que el problema educativo se debe principalmente a factores exógenos al propio sistema educativo pero también se reconocen factores endógenos al mismo.

Esto nos permite identificar diferentes grupos interesados en el problema. Por un lado el Gobierno, por otro lado el BID y el BM y por el otro el Ministerio de Cultura y Educación. Dependiendo de la perspectiva en que se mire el abandono escolar se le da más importancia a sus causas y consecuencias sociales, económicas o educativas.

⁷ Inicialmente, las becas correspondientes al PNBE fueron llamadas becas “de retención”.

Sin embargo, desde todas las perspectivas se entiende que el problema principal es el abandono escolar y que si éste se reduce tendrá un impacto positivo.

Desde la perspectiva del diseño de la política es fundamental entender la importancia de las causales que se entiende que provocan la alta tasa de abandono. Si la causal era mayormente económica, derivada de la situación del país, entonces de cierta forma el problema se encontraba “fuera” del sistema educativo en sí, en un factor endógeno al sistema educativo. Es un problema “del exterior” que se inserta en el sistema educativo y que debe ser contrarrestado. Por otro lado, si entendemos que los motivos de abandono eran pedagógicos, el problema es del sistema educativo mismo y podría resolverse con políticas netamente educativas. De esta manera, el hecho de que de acuerdo al Ministerio de Educación se entienda que se debe a motivos pedagógicos y a motivos socioeconómicos es fundamental para luego poder comprender y evaluar el diseño de la política.

A comienzos de 1998, la Ministra de Educación, Decibe informó en una conferencia de prensa que el objetivo fundamental del programa era impulsar “una política completa para evitar el abandono de los estudiantes en el colegio Secundario, que es uno de los problemas más serios que debemos enfrentar.” (La Nación, 1998). La Ministra agregó “queremos que haya un trabajo del docente y de la escuela en la retención de los chicos, a través de un seguimiento personalizado, porque la escuela es un gran contenedor social” (La Nación, 1998). En este caso, la Ministra entiende el problema como el abandono, pero en su definición también encontramos a la escuela como “contenedora social” dentro del mal momento económico y social que pasaba Argentina.

Para profundizar en la perspectiva que tenían los propios actores del Ministerio de Educación sobre el problema, indagamos en el asunto con nuestros entrevistados. El trabaja en Ministerio desde 1994. Al ingresar, participó de las primeras etapas de creación del Plan Social Educativo y al crearse e implementarse el Programa de Becas en 1997 tomó un puesto de importante jerarquía hasta el año 2002. En sus palabras el problema era “... la pérdida de chicos era entre 7mo grado y primer año, entre primer año y segundo. Digamos en ese primer tramo del paso de la primaria a la secundaria, tuviera el nombre que tuviera. Entonces lo que se pretendía resolver con el tema de las becas era buscar algo que hiciera un gancho para que los chicos no se vayan de la escuela y ayudarlos a superar ese tránsito en el que la mayoría de los chicos en situación más vulnerable dejaban la escuela.” Desde la perspectiva de E1 el problema

era el abandono en el paso de Primaria a Secundaria de los “chicos en situación más vulnerable”. El problema se daba por la situación económica de los chicos dado que la vulnerabilidad se medía en términos de ingresos de la familia del niño. Nuevamente, desde su punto de vista el problema se encuentra principalmente fuera del sistema educativo, con lo cual el sistema educativo mismo no se cuestiona.

E2 participó en el Programa de Becas de 1998 hasta el 2002. Desde su perspectiva, el problema era el hecho de que los chicos “más pobres” dejaban la escuela al finalizar primaria. Es decir, también entendía que la principal causa del abandono era la pobreza de los alumnos. Ni E2 ni E1 se cuestionan si existen causas inherentes a la educación secundaria que haga que los niños puedan desinteresarse y abandonar. Tampoco se preguntan si hay otros factores mas allá de los económicos que causen las condiciones de “vulnerabilidad” de los alumnos.

Sin embargo, E1 explicó que al debatirse acerca de qué era lo que hacía que el Programa de Becas sea educativo y no social se explicaba que esto se debía a la existencia del componente de Proyectos Institucionales de Retención (PIR) en las escuelas a donde iban los chicos becados. Según el entrevistado, este componente educativo hacía que al plan esté dentro del Ministerio de Educación y no en el de Desarrollo Social. La existencia del componente PIR puede llevarnos a entender que en algún nivel se admitía también existía un problema inherente al sistema educativo que va mas allá de la crisis económica del país, aunque tampoco garantiza este entendimiento. Juzgando por las opiniones de los entrevistados, este puede ser visto también como un componente “motivacional” extra para que los niños se queden en la escuela. Es decir, no implica que se reconozca que haya problemas más profundos en la escuela secundaria.

¿Cuáles fueron los sesgos que hicieron que este problema ingrese en la agenda institucional y se convierta en una Política Pública?

Para responder esta pregunta, tenemos que tener en cuenta que a pesar de que la problemática del abandono escolar se conocía en el Ministerio de Educación, la realización de la política de becas era dependiente del préstamo externo (Entrevista a E1). Esto debemos entenderlo en un contexto Latinoamericano en donde se entiende que “... la educación constituye un elemento central de las políticas orientadas a reducir las desigualdades en la distribución de ingresos, superar las condiciones de pobreza y lograr una mayor equidad e integración social” (De Andraca, 2006, p.10). Por esto, a nivel mundial y especialmente en países como Argentina donde la

inequidad es tan grande, la preocupación por mejorar el acceso y la permanencia al sistema educativo era prioritaria.

Entonces, en un contexto globalizado, el interés no era solamente de los organismos estatales sino además de organismos internacionales como el BID y el BM. En Latinoamérica, en la década del '90 varios países implementaron programas de becas como estrategia para disminuir las inequidades en los sistemas educativos intentando asegurar la permanencia en el sistema de los hijos de familias pobres. Tal es el caso de Brasil con el Programa Bolsa Escola, México con el Programa Progresar/Oportunidades y Chile con los programas Beca Presidente de la República, Beca Indígena y Beca Liceo para Todos. Es por esto, que podemos asociar el programa implementado en Argentina en 1997 a esta tendencia regional.

Este no es un hecho menor. Los organismos internacionales no son únicamente importantes a la hora de fijar la agenda, sino que además sus voces y paradigmas tienen influencia en la formulación de los caminos para superar los problemas. Sus posturas incluyen criterios "... que tratan de compatibilizar las posturas de los bancos con las necesidades políticas de los gobiernos, la preservación del orden social y la integración internacional de los países de la región." (Feijoo 2002). Esto se ve en el caso de la Política de Becas. Por un lado, problemas sociales y económicos también se ven íntimamente relacionados al abandono escolar en los discursos de los actores y por otro lado se implementa en un contexto en el que se estaban implementando políticas de discriminación positiva y especialmente de becas en gran parte de América Latina. Entonces, uno de los sesgos fundamentales en este caso es la tendencia internacional de implementar programas de discriminación positiva, y especialmente programas de becas y la influencia de las corrientes provenientes de las organizaciones internacionales.

Tamayo Saez (1997) menciona otro sesgo que se basa en el deseo de crecer de las organizaciones públicas, dado que una agencia pública legitima su existencia solucionando problemas. Tal como vimos, la creación del Programa de Becas se da luego de la implementación de la Ley 24.049 en 1992, donde se transfieren las escuelas a las provincias por lo cual a nivel nacional encontramos lo que se ha denominado un "Ministerio sin Escuelas" que adquiere nuevas funciones. Por esto, en 1993 mediante la Ley Federal de Educación se crea la obligación del Ministerio de generar políticas destinadas a compensar las diferencias socio-económicas existentes entre las regiones y propios alumnos del sistema educativo.

Desde la perspectiva de E2, el surgimiento del Programa de Becas estaba muy vinculado a este asunto, dado que “...en un contexto en donde las escuelas se acababan de transferir a las provincias y donde quedaba establecido en la LFE que el Ministerio debía atender cuestiones compensatorias, esa era una de sus funciones...” Es decir, desde la perspectiva de los propios actores, la importancia de este nuevo rol legal asignado al Ministerio fue fundamental a la hora de crear el programa.

A su vez, E1 menciona que el programa de becas era una prioridad absoluta no solamente para el Ministerio de Educación, sino también para el Ministerio de Economía. Según la entrevistada, esto hizo que el programa se comience a discutir en el mes de febrero y en agosto el convenio estaba firmado. Esto también se ve reflejado en las definiciones del problema a resolver de los actores interesados que fueron mencionados anteriormente. Mientras que los miembros del Ministerio querían resolver el problema del abandono escolar, la resolución de este problema también conllevaba a una disminución en la crisis social generada por la falta de trabajo. Por un lado, las transferencias monetarias aliviarían la situación de las familias beneficiadas y por el otro los adolescentes en edad escolar beneficiados dejarían de “presionar sobre el mercado de trabajo”.

Por otro lado, el marco de las políticas neoliberales cada vez más ortodoxas constituye una amenaza a la estabilidad gubernamental, generando una coyuntura en la que fortalecer el papel del Estado mediante la prestación de un servicio tan importante como el educativo se torna una buena salida. La suma de las razones mencionadas y el contexto nos permiten comprender como el mismo se transformó en un asunto lo suficientemente importante como para entrar en la agenda del gobierno y convertirse en una política pública. En el siguiente apartado examinaremos más acabadamente el problema del abandono escolar en la escuela secundaria argentina.

2. El Abandono Escolar

De acuerdo a lo expresado en la sección anterior, la definición específica que difundieron los promotores de la política y que hizo suya el gobierno y aceptaron los sectores sociales interesados fue el abandono escolar generado especialmente por la situación económica de las familias de los niños. Es decir, la causa principal por la cual los niños abandonaban la escuela era por problemas financieros y por tanto al dejar al escuela se insertaban en el mercado de trabajo.

El presente capítulo buscará profundizar el problema del abandono escolar y sus causas dado que "... la corrección del análisis de una política alternativa y, en consecuencia, la baja probabilidad de que el gobierno caiga en decisiones erróneas está determinada por el tipo y grado de información e investigación que un gobierno encuentra disponible en su sociedad." (Aguilar Villanueva 2009, p.24) El autor también agrega que muchas veces los gobiernos son propensos a tomar decisiones equivocadas debido a la escasa información y conocimiento de la realidad social que disponen.

Al preguntarle a El cómo se medía el problema del abandono respondió que "...había indicadores, no tan finos como los de ahora, en ese momento los datos oficiales eran menos cantidad de instancias en la que se levantaba información y a lo mejor era información más global y más estandarizada. Luego, a raíz de estos programas, entre ellos el de Becas, empiezan a tener otro contacto con las escuelas para empezar a levantar otro tipo de información que hoy ya es oficial y sirve para generar los indicadores. Pero en ese momento los indicadores estaban previstos, pero no eran ni tan confiables ni tomados tan periódicamente, pero eran indicadores y la brecha estaba ahí." Es decir, de acuerdo a los actores del propio Ministerio la información que se manejaba era escasa.

Sin embargo, demuestran seguridad al explicar el problema del abandono escolar en Secundario causado principalmente por razones financieras. Parecería que la secuencia en que la información y la generación de la política suceden está invertida. Primero se pensó la política y luego se generaron los índices para poder medir el problema, éstos asociados a la política en cuestión. De esta manera, resulta complicado medir el impacto de la política dado que no se tienen datos específicos de la situación anterior a su implementación. Por otro lado, como veremos más adelante, tampoco es posible afirmar que durante los años estudiados se hayan generado indicadores que permitan medir el problema y el efecto de la política en cuestión de manera sistemática.

El también agregó que debido a la existencia del Plan Social Educativo, los equipos técnicos del Ministerio estaban en contacto con las escuelas, por lo que los problemas se percibían. Al no contar con datos específicos las decisiones se basan en percepciones subjetivas de los problemas por parte de los actores del sistema educativo. En esta instancia, uno podría preguntarse si un mayor entendimiento del problema anterior a la creación y puesta en marcha de la política hubiera posibilitado

la creación de una política mejor orientada que con la misma inversión hubiera generado mayores efectos positivos.

De acuerdo a los datos disponibles en el año 2000 (luego de 3 años de implementado el PNBE) el 28% de los niños de 15-19 años no asistía a la escuela. Únicamente el 0,2% nunca había asistido por lo cual el restante porcentaje había abandonado (Dirección Nacional de Juventud 2000). Entre los que no se graduaban, la mayoría pertenecen al quintil más pobre. En ese quintil, solo 27% de los jóvenes entre 19 y 20 años completaban secundaria, mientras que en el quintil más rico, el 83% completaba el nivel (Encuesta Permanente de Hogares 1999). Estas estadísticas nos permiten afirmar que existía un gran problema de abandono escolar en Secundario, especialmente en el quintil más pobre. El siguiente paso es intentar establecer cuales eran las causas del problema.

En 1997, el Ministerio de Cultura y Educación efectuó un estudio en el marco del Programa de mejora de la calidad de la educación secundaria en donde se les preguntó a los estudiantes cuáles era las causales más frecuentes de abandono. En este caso las causas principales que los estudiantes mencionaron fueron que los cursos eran difíciles (36%), que debían trabajar (34%), que habían recibido demasiadas advertencias (25%), que habían repetido de grado varias veces (24%) y que las clases eran aburridas (20%). Cuando se les preguntó a los directivos de las escuelas, las razones fueron distintas, siendo la causal principal que los niños tenían problemas de aprendizaje (42%).

Por otro lado, en el año 2001, cuatro años después de implementada la política de becas, en el marco de un organizado por el propio BID en torno al abandono escolar Sanjuán efectuó un informe sobre las razones del abandono escolar en Argentina. Es llamativo que a pesar de que el BID fue quien financió el Programa de Becas, el informe fue efectuado con posterioridad a la implementación del mismo. De acuerdo al informe, las razones principales por las cuales los jóvenes abandonaban la escuela era la necesidad de trabajar (37%), la falta de interés en mayores estudios (31%), el deseo de aprender otras cosas (9%), y que estudiar era difícil (5%) (Sanjuán 2001). De acuerdo a los datos del Ministerio de Trabajo (2000), en Mayo de 1999, 56% de los jóvenes desempleados buscaban trabajo para aportar a los ingresos familiares y el 45% de estos jóvenes no habían terminado la escuela secundaria. Estos datos sugieren que el trabajo es central para los adolescentes argentinos, pero también denotan otras causas de abandono escolar.

A pesar de la importancia que los adolescentes argentinos le adjudican al trabajo parecería haber un factor aparentemente contradictorio. Por un lado, comprenden que existe una relación entre un trabajo mejor remunerado y más años de escolaridad (Sanjuán 2001). Sin embargo los estudios presentados presentan al trabajo como una de las principales causales de abandono escolar, 34% de los entrevistados lo mencionan en 1997 (Ministerio de Cultura y Educación) y 37% en 2001 (Sanjuán). Esto puede dar cuenta de la urgencia que tienen los niños por conseguir dinero en el corto plazo, dejando de lado metas laborales con plazos más largos. Es relevante preguntarnos si no existe la posibilidad de asistir a la escuela y al mismo tiempo trabajar. No es una situación ideal, pero sí es mejor a que los niños abandonen. El Ministerio de Educación junto con otros Ministerios involucrados debería profundizar en el problema y evaluar este tipo de alternativas.

Como mencionamos anteriormente, estos estudios dan cuenta que existen severos problemas inherentes al sistema educativo argentino, que la situación económica de las familias no es el único problema. Por ejemplo, en el estudio efectuado por Sanjuán (2001), si sumamos el porcentaje de niños que tienen falta de interés en proseguir sus estudios luego de primaria y de los que no tienen deseo de aprender otras cosas también es muy significativo. La suma de estos dos factores relacionados (40%) es mayor al porcentaje de niños que dice dejar la secundaria porque necesitan trabajar (37%). Estos dos factores, inherentes al sistema escolar indican que el sistema educativo argentino enfrenta problemas. Según Sanjuán (2001), enfrenta limitaciones para cumplir ciertos objetivos que tiene la educación en la actualidad como promocionar la responsabilidad cívica en el sentido educativo y mejorar la calidad de vida.

Esto también se ve reflejado en las respuestas de los alumnos en el estudio efectuado por el Ministerio que menciona que el principal problema de los alumnos es que se aburren en la escuela. En palabras de Feijoo (2002), a pesar de "... los cambios producidos en las políticas de la última década, la escuela como institución sigue siendo tributaria de su organización decimonónica. Así, esta pensada para atender a una población relativamente homogénea cuya acción se orienta por una escala de valores común y que llega a la escuela como parte de un trayecto civilizatorio orientado al progreso" (p.106). Es destacable que estos factores inherentes al sistema educativo no son mencionados por nuestros entrevistados. Por otro lado, si pensamos al sistema educativo argentino en términos de equidad (ver

capítulo 3) entendiendo que una escuela justa sería la que permita que todos los alumnos reciban la educación necesaria y adecuada para poder ejercer plena ciudadanía, estos problemas inherentes al sistema generan nuevos interrogantes en cuanto a las políticas a implementar para hacerlo justo/más justo.

Otros problemas son la dificultad que representan las materias para los chicos, la repetición y las advertencias. Estudios han demostrado que los niños que han tenido una historia de repitencia tienen más probabilidades de abandonar la escuela (Herrán 2001). A los chicos les cuesta estudiar y cuando no pasan el fracaso está puesto en ellos y no en el sistema de enseñanza o en el currículum desactualizado. La escuela secundaria no es percibida como algo atractivo. Los contenidos tradicionales son acusados de inútiles, pasados de moda e innecesarios y se reclama la búsqueda de lo actual, útil, interesante y divertido (Feijoo 2002).

Uno de los factores exógenos que suele mencionarse al hablar de abandono escolar es la biografía familiar. Esto quiere decir que en muchos casos los niños repiten las trayectorias escolares inconclusas de sus padres. Esto se ve especialmente en los casos de las familias de menores ingresos, donde niños cuyos padres no finalizaron el nivel Secundario tienen mayores probabilidades de seguir el mismo camino. Este indicador puede medirse como “clima educativo del hogar”. En 1997, era 7,7 años para las familias del quintil más pobre contra 12 años para el quintil más rico. Sin embargo, esto es una “reproducción imperfecta” dado que también son muchos los adolescentes que sí logran revertir el historial familiar, demostrando que la educación aún tiene un grado de independencia (Feijoo 2002).

Otro factor relevante es el hecho de que el abandono escolar fue por muchos años visto como algo natural. Esto quiere decir que en muchas familias no se esperaba que los niños cursen la escuela secundaria completa. Desde el lado de la escuela, la misma se basaba en un sistema meritocrático tipo filtro donde solamente los mejores pasaban al nivel Secundario, y eso estaba bien (Feijoo 2002). El hecho de que los tiempos cambiaron y que se implemente una ley con la cual es obligatorio para todos no habla por sí misma. En primer lugar la escuela debe adaptarse al nuevo modelo. En segundo lugar el abandono escolar debe desnaturalizarse para todos los actores escolares, desde los alumnos hasta los maestros (Feijoo 2002). Esto puede hacerse mediante una campaña de concientización de la importancia del nivel Secundario cuyos destinatarios no sean únicamente los adolescentes sino también los padres y familiares.

Otro aporte interesante de los estudios de Sanjuán (2001) basado en Buenos Aires, Resistencia y Cañada de Gómez es que los factores que afectan el interés de los adolescentes en los estudios no son los mismos en las distintas ciudades. Esto nos conduce a pensar que si las causas del problema no son equivalentes entonces la política que intenta resolver el problema podría tener variaciones en el caso de cada población. Este factor es de suma importancia especialmente a partir de la implementación de la LFE mediante la cual las escuelas de cada provincia del país reciben a los alumnos en un contexto legal e institucional diferente (Feijoo 2002).

Por ejemplo, existen muchas poblaciones en donde el principal problema es la falta de transporte para ir a la escuela dado que la misma se encuentra muy alejada. Cabe entonces preguntarse qué hubiera pasado en estos casos si se hubiera invertido en un método de transporte diario en vez de en becas condicionadas a que los niños asistan a la escuela sin tener transporte adecuado. Sin embargo, en el caso de la política de becas, la solución es igual para todos los distritos, salvo la parte de los PIR que representa una inversión mucho menor.

Sanjuán (2001) menciona el caso de dos escuelas que implementan prácticas innovadoras para mantener a los niños en las escuelas, obteniendo porcentajes de retención mayores a los del promedio. Las estrategias principalmente involucran mecanismos más flexibles como mejorar la comunicación con los alumnos e intentar entender las circunstancias específicas de cada estudiante. Esta estrategia hace que los niños se involucren y se comprometan con la escuela, los maestros y los directivos. Estos casos demuestran por un lado la importancia de permitir estrategias flexibles en las cuales cada escuela pueda elaborar lo propio de manera exitosa y por otro la importancia que tiene la relación del alumno con la escuela y los maestros.

De esta manera entendemos que los niños abandonan la escuela por múltiples razones que pueden ser agrupadas en endógenas y exógenas a la institución. Por otro lado, debemos comprender la dificultad de generalizar los factores entre los niños, dado que en cada caso el abandono se debe a distintos factores, en cada escuela se pueden enfrentar diversos problemas y por otro lado no todos los niños llegan a la escuela secundaria de la misma manera. Encontramos que la situación económica es un factor que efectivamente incide en el abandono escolar, aunque no es el único y no siempre el más importante.

Tampoco debemos tener en cuenta que hay deficiencias propias de cada provincia, jurisdicción, comunidad e institución educativa que inciden en el abandono

escolar de manera particular. Los modelos organizacionales, los estilos de los directivos y la manera en que cada escuela se inscribe en su comunidad determina en gran medida los problemas que en ellas se encuentran, especialmente en el caso de un país con tantas diferencias entre jurisdicciones. Además, no todas las escuelas tienen capacidad para poder gestionar los recursos que reciben de la misma manera (PNUD 2009). Vale la pena preguntarse si en algunos casos no se debería invertir en capacidad instalada para que con esta se pueda lograr un desarrollo sustentable en vez de en becas que muchas veces no logran siquiera llegar a sus destinatarios.

Esta breve descripción del problema nos permite entender la importancia de comprender el problema antes de diseñar e implementar una política pública. Sin embargo, tal como mencionan los propios actores del sistema educativo responsables del diseño de la política, este estudio no se realizó previo al diseño de la política. Quizás esta sea la razón por la cual muchos aspectos se vieron criticados.

Entender el problema es fundamental a la hora de pensar en la manera de resolverlo. En palabras de Tedesco (2009) "... las estrategias para avanzar en este proceso son complejas y que requieren de voluntad política pero también de diagnósticos precisos. El desarrollo de la investigación socio educativa es un factor muy importante para aportar a los insumos necesarios que permitan un diseño y una gestión más eficaces. Es imprescindible tener diagnósticos actualizados, que permitan conocer tanto dónde están los problemas y qué dimensión tienen como cuáles son los recursos y fortalezas en las que podemos apoyarnos para lograr una mayor y mejor incidencia de las intervenciones." (PNUD 2009).

En el caso del Programa de Becas, limitarse únicamente al problema económico no solo limita el efecto que la política pueda tener en los individuos pero también permite cuestionar cómo se entiende la equidad educativa. Es posible pensar que si se hubiera tenido un diagnóstico preciso del problema se hubiera podido pensar en soluciones mejor enfocadas que tengan mayor impacto. También se hubieran podido generar indicadores que permitan medir el problema a lo largo del tiempo y el efecto de las acciones sobre el mismo. En el caso del PNBE no se le dio importancia al componente pedagógico que en muchos casos no fue siquiera implementado, por lo cual fue principalmente un Programa de Becas. La falta de investigación y de datos es muy frecuente en el caso de Argentina. Por otro lado, a primera vista y tal como veremos más adelante, las investigaciones que se generan rara vez son tenidas en cuenta por quienes diseñan e implementan las políticas.

3. Formulación de la política

3.1 El proceso de formulación

Teóricamente el proceso de formulación de una política pública incluye el establecimiento de metas y objetivos, detectar y generar alternativas para alcanzarlos, valorar y comparar las alternativas y seleccionar una opción o una combinación de ellas (Tamayo Saez 1997). Sin embargo, dado que muchas veces en la práctica esto no sucede el concepto de elaboración de políticas es aún un tema abierto en el que existen dos corrientes principales de análisis: el racionalismo y el incrementalismo.

De acuerdo al racionalismo, el proceso por el cual se elabora una política pública implica todos los pasos mencionados en el párrafo anterior. En palabras de Tamayo Saez (1997) se "... intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera, sino la mejor decisión." (p. 293) Se siguen los pasos interdependientes y acumulativos para llegar a una solución que maximice los objetivos priorizados. En la realidad, este modelo posee varias limitaciones por las cuales pocas veces se llega a una solución óptima y los directivos públicos se conforman con identificar una política satisfactoria.

Desde el modelo incremental se entiende que las decisiones son muchas veces efectuadas desde políticas en marcha y por tanto son simplemente ajustes marginales. Se cree que "... las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros, es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas." (Tamayo Saez 1997, p.297) En este panorama, los recursos analíticos se utilizan simplemente para impulsar los propios intereses de los individuos. La idea básica del incrementalismo es que mientras la política se aleje más de lo conocido, es más difícil anticipar sus consecuencias e impactos y por tanto sustentarla políticamente.

La formulación del Programa de Becas no parece haberse basado en el modelo racional. Para empezar, el proceso de formulación de la política duro únicamente 6 meses lo cual nos conduce a pensar que el proceso de elaboración fue más contra el reloj que detallado. Por otro lado, la política se pensó teniendo en cuenta el financiamiento externo, lo que limita las posibilidades de acción. La opción de política utilizada en la región era la de becas, por lo cual, tal como menciona Tamayo

Saez (1997) era mucho más fácil lograr apoyo para implementar una alternativa conocida que una totalmente nueva.

Desde el comienzo se pensó en una política de becas y al pensar en la manera de instrumentarla se montó en gran parte en la estructura existente del Plan Social Educativo. En palabras de E1 “... nos apoyamos mucho en la historia que tenía ya al PSE con las escuelas en relación a la capacidad que tenían las escuelas para gestionar. (...) Había que buscar un mecanismo que permitiera asignarlas bien, mas o menos rápidamente, muy focalizado en el lugar.” Sin embargo, un programa de becas de este tipo nunca se había implementado, por lo cual se tuvo que pensar en un diseño por el cual seleccionar a los aspirantes y entregarles el dinero. De acuerdo a E1, el diseño fue innovador. Por otro lado, al preguntarle si se pensó en diversos diseños, la entrevistada mencionó que estaba claro que había que seguir el mismo modelo de gestionar que se utilizaba en el Plan Social Educativo por lo cual no se pensaron diversas maneras de implementar la política. Recordemos que el punto de vista de los entrevistados no está libre de sesgos personales.

Al no haberse generado opciones, las mismas no se compararon. Tampoco se efectuaron mediciones de diferentes alternativas, ni de costos ni de beneficios. Esto es esperable en un contexto en el que pocas veces existe la información para poder cuantificar beneficios. Como mencionamos anteriormente, tampoco se tenían en claro los indicadores para medir el problema y sus valores lo que es prohibitivo a la hora de cuantificar los beneficios de diversas opciones.

La elaboración del PNBE tiene muchas cosas en común con el modelo incremental. En primer lugar, es una política que se monta sobre otra política ya existente: el Plan Social Educativo. Como dijimos anteriormente, esto hace que se tome un modelo de gestión ya conocido. Por otro lado, es una política que no es necesariamente nueva. Es decir, a pesar de que en Argentina era algo nuevo, el modelo de política de beca se había implementado en muchos países de Latinoamérica de una manera similar (De Andraca 2006). Entonces a pesar de que no se midieron las consecuencias e impactos para esta política específica se tenía una idea del impacto de una política de becas en un nivel general y también se tenía una idea de la percepción que se iba a tener en las escuelas.

Además el surgimiento de la política se vio muy influenciado por los distintos grupos de interés tales como los funcionarios del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y del Banco Interamericano de Desarrollo. En palabras de

Tamayo Saez (1997), los escasos recursos analíticos existentes fueron utilizados para impulsar los propios intereses de los grupos de interés. Como explica el autor, “En esta contemplación no se atacan los verdaderos problemas, ni sus causas, no se buscan soluciones definitivas, sino pequeñas variaciones respecto de la situación presente. El incrementalismo, en la medida que se convierte en doctrina prescriptiva, supone una legitimación teórica de la inercia y de la resistencia a la innovación y se asocia al comportamiento de las organizaciones burocráticas garantistas.” (Tamayo Saez 1997, p.298) En el caso del Programa de Becas hubiera sido recomendable analizar el problema en profundidad, formular un objetivo bien focalizado y generar y evaluar alternativas relacionadas al problema específico. Al haberse creado de una manera incrementalista, en este caso se limitaron las posibilidades de innovación y de cuestionar aspectos más profundos del sistema educativo argentino.

Esto no quiere decir que la solución elegida no haya sido oportuna, pero tampoco quiere decir lo contrario. Para dilucidar esta cuestión hubiera sido necesario efectuar un análisis que se acerca más a un modelo lógico y racional. Sin embargo, no solo se debe tener en cuenta la eficiencia y eficacia sino también la viabilidad y legitimidad política. En este caso parece ser que se tuvo muy en cuenta la viabilidad política y de implementación, pero sin analizar los posibles resultados si la política hubiera sido otra. Mas adelante analizaremos en diseño de la política, algunos de los análisis que se hubieran podido hacer y algunas alternativas que consideramos que pudieran haber sido evaluadas.

3.2 Estructuración valorativa

El análisis valorativo de la política implica pensar en los factores que hicieron que la política se estructure de determinada manera. Entre estos encontramos “...las creencias valorativas de una sociedad y su gobierno, que son las que están en la base de la aparición y justificación de determinadas expectativas y objetivos sociales...” (Aguilar Villanueva 2009, p.19). Las creencias valorativas son las que reflejan los objetivos sociales que deben ser realizados.

La base normativa que permite la creación del PNBE refleja claramente los valores que subyacen a la política. El primer párrafo de la Resolución Ministerial 1294 con la cual se crea el Programa hace referencia a la Ley Federal de Educación sancionada en 1993 (Ley 24.195), a la Ley 24.764 mediante la cual se aprueban los fondos y al decreto 851/96 del 25 de Julio de 1996.

Luego se detalla lo que implica la Ley Federal de Educación, es decir, que el Ministerio "... tiene entre sus responsabilidades y competencias la atención de las necesidades educativas originadas en desequilibrios sociales" (RM 1294/1997) y que por esto se implementan desde el año 1993 "... un conjunto de programas y proyectos de acciones compensatorias en educación, de carácter permanente que se desarrollan en escuelas de todas las jurisdicciones que atienden a poblaciones de sectores carenciados" (RM 1294/1997). Por otro lado, no debemos olvidarnos que la misma ley establece la obligatoriedad de los nueve años de la Educación General Básica y promueve la creciente escolarización de toda la población hasta los dieciocho años de edad. Mas adelante veremos como a medida que avanza el tiempo surgen otras leyes que amparan el sostenimiento y crecimiento del Programa de Becas.

Esto nos permite extraer varias observaciones. En primer lugar, dentro de los valores del gobierno, se encuentra la equidad. Se reconoce que existen "desequilibrios sociales" que merecen atención y que se pueden disminuir mediante la acción educativa y por tanto se le adjudica esta función al Ministerio de Educación. En segundo lugar, otro de los valores subyacentes al PNBE es la creencia de que todos los adolescentes deberían asistir a la escuela hasta los 18 años. Por otro lado, se entiende que los desequilibrios no se generan en el sistema educativo, sino que son algo que el sistema educativo "recibe" y debe implementar acciones para mejorar. Es decir, que otro valor subyacente es la idea de que con educación se pueden disminuir los desequilibrios sociales. Finalmente, la mención de proyectos compensatorios "de carácter permanente" también implica que no se implementan soluciones definitivas, sino que se visualizan como acciones permanentes en pos de mayor equidad.

El decreto 851 emitido por el Presidente Menem crea un fondo especial para la educación secundaria que permite que se efectúen las acciones asignadas al Ministerio de Educación. En el decreto se menciona que "... por el Decreto N° 770/96 se redefine el Régimen de Asignaciones Familiares, destinando recursos a la ayuda educativa para los hijos de los trabajadores con menores recursos, haciendo posible ampliar la política de becas destinadas a ese sector de la población" y "Que el Ministerio de Cultura y Educación tiene la competencia específica, y la capacidad técnica y operativa para la ejecución de esa política." (Decreto 851/1996).

El hecho de que exista un fondo de asignaciones familiares y que ahora este fondo deba "compartirse" con las becas demuestra la importancia que tienen las transferencias monetarias en Argentina. Creer en la utilidad transferencias monetarias

y utilizarlas como herramienta de redistribución también es un valor que subyace a la política de becas. Las transferencias son vividas como algo natural y poseen una larga historia en la vida político y social argentina. Por otro lado, también poseían historia en el Gobierno en Curso.

También debe mencionarse que existe una tendencia a efectuar transferencias monetarias en el marco de “planes sociales” antes de elecciones presidenciales, dado que es visto como una manera de obtener votos. El Secretario de Desarrollo Social Amadeo plantea su punto de vista de la siguiente manera, “Siempre que se planifica un programa social existe la sospecha de si no se está actuando electoralmente. Esa sospecha se aplica a todos los programas sociales, pero a mí me gustaría que esa misma pregunta se la hicieran a la gente que no tiene qué comer y que necesita de esa ayuda, sea la época del año que fuere” (Polack 1997).⁸

En los párrafos anteriores miramos los valores del gobierno desde la perspectiva de las leyes, resoluciones y decretos. Es decir, miramos a la política como texto. Sin embargo, en palabras de Ball (2002) “... podemos ver las políticas como representaciones codificadas de modo complejo (vía disputas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública) y decodificadas (vía interpretaciones y significados de los actores, según sus historias, experiencias, habilidades, recursos y contexto) de modo igualmente complejo.” (p.21) Esto quiere decir que a pesar de que las creencias y valores que se escriben en la política sean unos, luego los actores del sistema lo decodifican a su propia manera.

El explica que según su entendimiento lo que subyace a la política es la prioridad de que los niños completen al educación obligatoria dado que esto les garantiza mejores condiciones de empleabilidad. Además menciona que cuando se empezó a pensar en el PNBE, se pensó relacionado a un programa de empleabilidad. Desde el lado del BID, también se menciona la importancia de la política en relación al mercado de trabajo, sin embargo en este caso se relaciona a que los niños deben estar en la escuela y no “presionando sobre el mercado de trabajo” (De Simone 1997).

Así vemos como los valores subyacentes en la política escrita son transformados por el contexto. En un contexto de muy alto desempleo, donde el

⁸ En octubre del año 2009 se sanciona el decreto 1602 que establece la Asignación Universal por Hijo que busca mejorar la situación de menores adolescentes en situación de vulnerabilidad social (Decreto 1602/09). Dadas sus características, dicha transferencia monetaria se solapa con el PNBE y por tanto lleva a cuestionar la existencia de dicho programa.

trabajo es un tema central, la implementación de la política de becas se entiende como una herramienta en relación a este problema, cuando en realidad normativamente está inserta en un plan de gobierno más amplio. Sin embargo, existe una arena posible de significados de acuerdo a las etapas del proceso político y a los intérpretes (Ball 2002). Por ejemplo, luego de la crisis del 2001 el programa pasa a posicionarse más como una solución a la situación de pobreza que al desempleo.

Cuando se le pregunta a E1 si ve a esta política como parte de un plan mas amplio de gobierno responde que sí, que tiene que ver con lo que el gobierno tiene que hacer para resolver algunas cuestiones relacionadas con algunas familias. Sin embargo, cuando explica los detalles se refiere a cuestiones como generar empleo, mejorar el acceso a la salud y dar beneficios sociales a quienes no tienen ningún ingreso. Para los actores, inclusive quienes se encuentran a cargo de la política, no esta claro si la política apunta a disminuir desequilibrios sociales, sino que desde su punto de vista se trata más bien de ayudar a algunas familias. Parecería ser una mirada más asistencialista que compensatoria.

Sin tener una visión amplia de la dirección en la que se quiere ir, no es posible gestionar efectivamente ni, de ser necesario, implementar acciones que redirigan a la política a sus objetivos más generales. Por otro lado, esto denota cierta fragmentación en el Gobierno dado que normativamente existe un plan general, pero desde el punto de vista de los actores, este Plan de gobierno no es claro.

Finalmente, la política también es compatible con la visión de los organismos internacionales en la década del '90 donde se prioriza la equidad y se entiende que la educación es un motor para lograrla. Entonces, podemos decir que de acuerdo a la política "escrita" (Ball 2002) el valor subyacente principal del PNBE es la búsqueda de una sociedad más justa. Sin embargo, desde la perspectiva de los actores el valor subyacente principal es la posibilidad de acceder a un trabajo digno. Este valor también puede ser parte de la búsqueda de mayor equidad, pero los actores en cuestión no tienen la visibilidad para comprender que el Programa se embarca en un plan más amplio del Gobierno que no solamente implica la generación de posibilidades de trabajo.

3.3 Estructuración Científico-Técnica

La estructuración científico-técnica de la política se refiere a la idoneidad causal de la política. Se quiere entender el objetivo de la política y si las acciones que se prevén

ejecutar para alcanzar ese objetivo son apropiadas técnicamente (Aguilar Villanueva 2009). Tal como se mencionó inicialmente, el objetivo de la Política de Becas fue “estimular” la continuidad y el completamiento del EGB3 y Polimodal de los alumnos pertenecientes a “precaria” condición socio-económica (RM 1294/97). Causalmente, se entendió que tres pagos anuales de \$200 estimularían la permanencia de los niños en la Escuela. Es importante notar que el objetivo utiliza la palabra “estimular” que implica que la beca es una simple estimulación extra, lo cual significa que desde el diseño se asume que no siempre va a poder cumplirse el objetivo.

Si comparamos al PNBE con otros programas de becas de la región vemos que el caso de Progreso/Oportunidades de México y Bolsa Escola de Brasil en principio poseen un énfasis distinto. A pesar de que estos programas también utilizan transferencias monetarias a los niños, sus objetivos se vinculan a la distribución de renta y erradicación de pobreza, seleccionan familias participantes y no alumnos. Son programas de renta mínima asociados a educación que exigen la asistencia a las escuela, pero no poseen componentes educativos. En cambio, el programa Liceo para Todos (LPT) atiende a grupos específicos de estudiantes dentro del sistema escolar tal como el PNBE. El LPT atiende a las escuelas con mayores índices de rendimiento y retención escolar (De Andraca 2006).

En el caso del PNBE, el foco son los niños de “precaria condición socio-económica”, basado en la creencia de que ellos son quienes están en más riesgo de abandonar la escuela. Por tanto, se selecciona a los niños más pobres como destinatarios del programa y no a los que poseen mayores problemas de rendimiento escolar. No está claro si el programa es educativo, como en el caso del LPT o social y vinculados a educación, como en el caso de los programas de Brasil y México. Esta falta de claridad es constante a lo largo de los años de existencia del programa y a pesar de que por momentos se habla de agregar o enfatizar los componentes educativos, esto nunca llega a ocurrir efectivamente.

Por otro lado, es interesante que se hable de condiciones “socio-económicas” y no solamente económicas. Es decir, se entiende que las deficiencias no son simplemente de dinero sino que también pueden incluirse asuntos tales como el capital cultural. Entonces, en términos causales y de acuerdo a los puntos anteriores hay un desequilibrio en las condiciones socio-económicas de los adolescentes, que se puede equilibrar mediante una política compensatoria (PNBE) que estimulará que avancen en sus estudios Secundarios lo que a su vez contribuirá a disminuir la inequidad.

Según Reimers (2001), para que una política contribuya a proteger los derechos humanos básicos y promueva la inclusión social se deben contrarrestar los procesos reproductivos del sistema educativo actual. Es decir, se debe encontrar el foco del problema y no utilizar únicamente soluciones de corto plazo. Aguerrondo (2001) categoriza los mecanismos de marginalización en tres grupos: Marginalización a través de exclusión, a través de exclusión temprana y por medio de inclusión.

El PNBE intenta contrarrestar el segundo de ellos, sin embargo, es posible que también esté generando del tercer tipo, dado que el foco en mantener a los niños en la escuela hace que se deje de lado la calidad. En términos de Abdala (2001), los excluidos del sistema educativo argentino pueden separarse en dos grupos, el núcleo duro y el núcleo blando. Este último grupo está constituido por quienes permanecen en el sistema educativo, pero recibiendo una educación deficiente. Al invertirse los recursos en mantener a los niños en la escuela en vez de en mejorar la escuela misma, se podría correr el riesgo de generar marginalización por medio de inclusión.

¿Por qué se entiende que una beca de \$600 mensuales contribuirá a que los niños permanezcan en el sistema educativo? Tal como se mencionó al hablar del problema, se asume que el problema principal para que los niños abandonen la escuela es económico, sin embargo el problema del abandono posee también muchas otras causas. Es posible que atacar el problema financiero constituya un estímulo, sin embargo si se hubieran hecho estudios más exhaustivos antes de implementar la Política, tal vez se pudiera haber generado una alternativa que intente contrarrestar también otras de las causales de abandono y de esa manera sea más efectiva. Es posible que el hecho de asumir la relación causal entre abandono y dinero sea principalmente producto de no efectuar análisis más profundos de las situación y el problema a enfrentar. Este hecho es el que además genera dudas acerca de la naturaleza educativa o social de la transferencia.

Por otro lado nos preguntamos ¿Por qué \$600? No se ha podido identificar ningún estudio que avale esta decisión basada en un cuarto del costo de la canasta básica del hogar. Como veremos más adelante, un estudio de esta naturaleza recién se hizo en el año 2007. En el mismo se evalúan los costos de oportunidad que tienen los alumnos de nivel medio en vez de ir a la escuela (Morduchowicz 2007). Si se quiere mantener a los niños en la escuela con una beca monetaria, este estudio es fundamental dado que permite entender por qué trabajos los niños dejan la escuela, cuanto ganan y la naturaleza de los mismos. De esta manera se puede implementar una política más

ajustada a su objetivo que permitirá obtener mejores resultados con la misma inversión. Sin embargo, este estudio se efectuó 10 años después de implementada la política.

3.4 Modelo de Implementación

A partir de los años setenta se desarrollan distintos modelos de implementación de las políticas públicas (Tamayo Saez 1997). La implementación como modelo *top-down* concibe a la implementación como una maquinaria burocrática en la que la esfera administrativa cumple lo que la esfera política decide. Se cree que si el diseño científico-técnico de la política es correcto entonces se alcanzarán los objetivos. El interés prioritario es el control del proceso de implementación mediante un correcto flujo de información. A mediados de los años setenta se entiende que este modelo fracasa.

En 1984, Pressman y Wildavsky ponen de manifiesto la importancia de la fase de implementación. Explican que esta etapa de interacción entre objetivos y resultados es un proceso y no un momento, en el que se adoptan múltiples decisiones. El éxito de un programa entonces depende de la capacidad de los actores "... para llegar a acuerdos e intercambiar recursos" (Tamayo Saez 1997, p.301). Bajo este punto de vista una política puede fracasar no solamente por un diseño incorrecto sino además por problemas en la implementación. Esto es lo que Grindle (2000) llama la "brecha de la implementación."

Por esto, el proceso de implementación debe tenerse en cuenta en la fase de la formulación, determinando entonces cuál de los posibles caminos "... reduce, en mayor medida, los efectos perversos de la gestión conjunta – retrasos, desviación del plan inicial, imposibilidad de llegar a acuerdos y paralización del programa – y presenta una menor complejidad, incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados." (Tamayo Saez 1997, p.302)

La implantación también puede entenderse como un proceso de ensamblaje de los recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas del programa. Estos elementos están en manos de diferentes actores, relativamente independientes entre sí que además tienen sus propios intereses. Este punto de vista resalta el carácter político del proceso de implementación de las políticas públicas. La implementación se puede encontrar con efectos negativos como

la disipación de recursos y objetivos, la resistencia al control de la conducta de los participantes y pérdida de energía. Lo importante es determinar los puntos de resistencia que se pueden encontrar en la implementación y desarrollar estrategias para contrarrestarlos.

Finalmente, el modelo *bottom-up* se centra en el problema de la adaptación que hacen los actores de la decisión inicial de la política de acuerdo a las características locales y al contexto en que se produce. Idealmente, la política debe combinar lo mejor de la decisión inicial con lo mejor de la iniciativa local. Este modelo "... intenta mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, y una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión" (Tamayo Saez 1997, p.305). Al crear la política se deben tener en cuenta el contexto y las capacidades locales y prever las posibles adaptaciones que pueden hacerse de ellas para así intentar manejar las posibles consecuencias.

El diseño del PNBE se puede asociar principalmente al modelo *top-down*. Las acciones se encuentran descentralizadas y son llevadas a cabo principalmente por la escuela cabecera, pero la toma de decisiones se encuentra totalmente centralizada a nivel Ministerial. Desde la perspectiva de los actores del Ministerio, el diseño le da mucha importancia al rol de las escuelas. El enfatiza que para diseñar el programa fue fundamental la confianza que se tenía en la capacidad de gestión de las escuelas. Sin embargo, desde las escuelas no se puede tomar ninguna decisión; el procedimiento es totalmente burocrático y pautado desde el nivel central. Las escuelas reciben la información generalmente mediante reglamentos y circulares y deben cumplir con lo que ellos indican.

De acuerdo a Parsons (2007), para que un diseño *top-down* pueda ser implementado efectivamente, se requiere "... de una buena cadena de órdenes y la capacidad de coordinar y controlar" (p. 485) Además agrega que para que un modelo de este tipo sea perfecto, debe haber una organización unitaria de tipo "militar" con líneas de autoridad claras, objetivos claros y normas que se respeten, personas que hacen lo que se les pide, comunicación perfecta y que no tiene que haber presiones de tiempo. En el caso del PNBE vemos que existe una organización jerárquica con líneas de autoridad claras y que los actores escolares hacen lo que se les pide. Sin embargo la comunicación no es perfecta y los objetivos generales del programa no son claros para todos y efectivamente existen presiones de tiempo.

Estos puntos resultaron evidentes en una entrevista con un técnico de campo⁹, responsable de la coordinación de un circuito en el Gran Buenos Aires. El es llamado anualmente para realizar una parte del proceso; la toma de encuestas. El primer paso es cuando recibe la orden de comenzar el proceso anual de toma de encuestas por parte de la inspectora. Luego espera a que lleguen las solicitudes y comienza el proceso. De acuerdo al entrevistado, las fechas "... eran siempre ayer", es decir, el proceso siempre se efectúa de manera apurada. No recibe ningún tipo de información particular sino que cada año debe repetir el mismo proceso. Una vez realizada su tarea pautada en el proceso no se entera de cuantos salieron becados ni quienes son. El técnico de campo tiene su propia perspectiva del objetivo del programa y cree que tiene que ver con la retención de los niños en la escuela, sin embargo nunca le fue comunicado oficialmente.

El entrevistado también es profesor en una escuela secundaria donde hay niños becados y afirma que como docente, no recibe ninguna comunicación acerca del programa. Agrega que en general si el profesor se entera de la existencia del programa es porque algún niño de su clase está becado. Cuando se le preguntó acerca de su comunicación con quienes gestionan el programa, menciona que al principio tenían un teléfono y una dirección de correo electrónico pero que a medida que pasó el tiempo fue perdiendo contacto y en la actualidad contactarse es imposible. Es decir, no existe ningún tipo de canal de comunicación entre quienes ejecutan y quienes gestionan el programa. También indica que al final del proceso la inspectora le pide un informe, pero que es principalmente cuantitativo basado en la cantidad de encuestas realizadas, cantidad de técnicos de campo, encuestas sin realizar y cantidad de días que llevó el proceso. El procedimiento no incluye la posibilidad de emitir opiniones ni sugerencias por parte de quienes realizan la toma de encuestas. El entrevistado tampoco sabe como es el mecanismo para renovar una beca ya que de eso ellos no se ocupan. Su visibilidad acerca del programa se reduce estrictamente a las acciones que lleva a cabo.

Entonces, este ejemplo ilustra que varios de los requisitos para el funcionamiento perfecto del modelo *top-down* no están presentes en el caso del PNBE. Existen normas que se cumplen, pero sin embargo los objetivos generales no

⁹ Son los encargados de coordinar las entrevistas en los circuitos, juntar la información y enviarla al nivel central.

se expresan. El técnico de campo entiende su objetivo que es tomar las encuestas lo más rápido posible, pero no se le comunican los objetivos generales del programa. No existe una comunicación perfecta y las presiones de tiempo son muy grandes. Estos son puntos que se pueden mejorar si lo que se busca es un modelo efectivo del tipo *top-down*. Según E1 este diseño fue elegido porque mediante el PSE se sabía cuál era la capacidad de gestión de las escuelas y el modelo de implementación se decidió en base a lo que era realizable. El programa fue diseñado teniendo en cuenta la viabilidad de implementación.

Los modelos de abajo hacia arriba enfatizan "... el hecho de que los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad" (Parsons 2007, p.489). En 1977 Bardach plantea la implementación como un juego de negociación, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre, en el cual "... los actores de la implementación juegan para ganar tanto control como sea posible y tratan de hacer del sistema un espacio propicio para alcanzar sus propias metas y objetivos" (Parsons 2007, p.491). En el caso del Programa de Becas, los encuestadores y directivos escolares no tienen poder de decisión, por lo que el modelo de implementación se distancia acercándose al modelo de arriba hacia abajo. En este aspecto, el modelo de implementación cumple con su meta de no dejar que los actores escolares puedan incorporar sus propios intereses en la adjudicación de becas. En palabras de Gvirtz (2008), la visión estrictamente jerárquica del proceso pone el énfasis "... en un diseño racional del proceso que permita limitar/reducir los márgenes de autonomía o discrecionalidad del que gozan los que implementan decisiones" (p.37).

El poder de decisión inclusive es casi nulo a nivel provincial. De acuerdo a E1, "...en los últimos años hay un respeto a nuestro sistema federal un poco más marcado, incluso de parte del Ministerio, menos imposición de programas y más acuerdos con las provincias (...) Mucho más sentarse a discutir con cada provincia lo que la provincia quiere realizar y de que manera quiere colaborar el Ministerio Nacional..." Sin embargo, esto no se evidencia en el marco normativo del Programa de Becas y éste no fue pensado así en sus comienzos. Esto no permite que se evalúen diferencias en las provincias y consecuentemente adaptaciones requeridas en cada caso. Por ejemplo, el monto requerido para que los niños asistan a la escuela no tiene porqué ser el mismo en todas las provincias dado que hay provincias en las que el trabajo se paga más y otras en las que se trabaja por menos dinero. Tampoco se puede

asumir que todas las provincias poseen las mismas capacidades de gestión. Considerar que las condiciones son las mismas en todo el país puede aumentar las desigualdades porque para obtener los mismos resultados se puede requerir de más inversión en una provincia o distrito que en otro.

Según Gvirtz (2008), el hecho de que una misma política pueda ser procesada de forma distinta de acuerdo a las características de la jurisdicción en la que se aplica explica que "... los actores de nivel intermedio¹⁰ pueden constituirse, dentro de su ámbito jurisdiccional, en actores privilegiados para incidir sobre el logro de la equidad" (p. 15). Este hecho no es menor dado que como veremos a lo largo del trabajo, las condiciones de cada jurisdicción suelen ser distintas y tienen impacto en el efecto que tiene la política de becas. Inclusive es posible preguntarse si la misma inversión tendría mayor impacto en los niveles de equidad si fuera invertida en otros recursos de acuerdo a las condiciones particulares de la jurisdicción. En contraposición al modelo *top-down*, el modelo *bottom-up* sugiere descentralizar ciertas decisiones dando autonomía a quienes las implementan adaptando las políticas a las condiciones del contexto y los beneficiarios (Gvirtz 2008).

Este tipo de decisiones pueden hacer que la implementación sea más complicada, sin embargo, eso no quiere decir que las posibilidades no deban analizarse antes de efectuar una inversión tan grande. En este caso se priorizó la implementación utilizando un método basado en la experiencia del PSE, buscando un mecanismo "... que permitiera asignarlas bien, mas o menos rápidamente, muy focalizado en el lugar" (Entrevista a E1). A pesar de que la focalización era una prioridad, se vio distorsionada por el sistema de cupos provinciales, pero esto será analizado más adelante en el trabajo. Por otro lado, al tratarse de un programa que intenta mejorar los niveles de equidad en el sistema educativo el rol de los actores intermedios es fundamental. Sin embargo, se siguen considerando canales neutros de ejecución de las políticas procedentes del nivel macro y no se los considera desde las instancias de elaboración de las políticas como actores claves a la hora de abordar los problemas de equidad (Gvirtz 2008).

¹⁰ Son las "...organizaciones o individuos que participan en el proceso de implementación de las políticas, es decir, como estructuras de implementación" (Gvirtz 2008, p.33)

El componente de Proyectos Institucionales de Retención¹¹ se acerca mas a un modelo de abajo hacia arriba dado que estipula que las iniciativas surjan desde la escuela y consecuentemente se adapten a las necesidades locales. Es la escuela quien debe proponer el proyecto para su propia comunidad y luego llevarlo a cabo la implementación. Sin embargo, la implementación de los PIR fue mucho menor que la de las becas e inclusive en el primer informe de impacto (Ravela 2000) se menciona que las becas deben estar acompañadas de más proyectos pedagógicos, dado que este componente por lo general es dejado de lado. La poca importancia que se le da a este componente también puede verse por un lado juzgando por la mínima inversión comparada a la inversión que se hace en becas y por otro lado considerando la mención mínima que se hace del componente en las resoluciones ministeriales.

Como se dijo anteriormente, el diseño no incluye una fase de evaluación y un mecanismo de corrección de errores. Algunos detalles se retocaron a lo largo del tiempo pero problemas claves tal como la puntualidad de los pagos siguen siendo un problema en la actualidad. El hecho de que los pagos lleguen en tiempo y forma a sus destinatarios es fundamental para que las becas logren el efecto deseado, dado que bajo la lógica de las becas un pago que llega pasada la mitad del ciclo lectivo es razón suficiente para que su destinatario abandone la escuela. De acuerdo a la información recolectada, tampoco se hizo un análisis minucioso de lo que podría ir mal y las maneras de corregir las desviaciones, sino que se decidió por un proceso y fueron muy pocos los cambios que se le hicieron en los diez años de existencia del Plan de Becas. Esto será explorado en la tercera parte del trabajo.

¹¹ Ver página 20.

III. El Programa de Becas a través del tiempo

En 1960 el interés se centra en las etapas post-decisión de las políticas. Esto quiere decir que la implementación debe entenderse "... como un proceso evolutivo y "de aprendizaje" y no como la mera secuencia de implementación de las políticas presentadas inicialmente (Parsons 2007, p.485). La segunda parte del trabajo trata de comprender y explicar como evolucionó el PNBE una vez que estuvo en funcionamiento. Para hacer esto, dividimos el período de estudio en 3 etapas de acuerdo a los cambios principales que afectaron el Programa. En cada un de las etapas se analiza el contexto y la vigencia del problema, la organización y estructuración del programa y los estudios realizados y consecuentes cambios en la política. El objetivo del análisis es comprender cómo evolucionó el Programa Nacional de Becas Estudiantiles a través del tiempo.

1. 1998-2002: Consolidación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles en tiempos de crisis

1.1 El abandono escolar: Un problema que persiste en tiempos de crisis

El período que va desde el comienzo del año 1998 hasta el 2002 se caracteriza por una crisis económica, política y social. A pesar de que el gobierno del Presidente Menem mantuvo sus políticas durante los 10 años de su mandato en 1998 la Argentina comenzó una etapa de gran recesión económica.

En 1998, la tasa de desempleo rondaba el 13%, en el año 2000 ascendía a 15% y en 2002 llegó a un pico de casi 20% (IADB 2010). En el año 2001 el 36,9% de la población urbana se encontraba bajo la línea de pobreza y en el año 2003 este indicador llegó al 54,7% de la población urbana (Indec 2010). En cuanto a la brecha de la pobreza (medida en el Gran Buenos Aires) en 1998 era 41,7%, en el 2000, 42% y en el año 2002 49,7% (Indec 2010). Es decir, la diferencia entre los ingresos de los más ricos y los más pobres también incrementó en este período. Estas estadísticas denotan el período de crisis que atravesaba el país.

En 1998 hubo elecciones presidenciales en Argentina mediante las cuales Carlos Menem, quién había sido presidente desde 1989, fue reemplazado por Fernando de la Rúa. El cambio de mandato fue en Diciembre de 1999. El cambio fue además de partido político dado que mientras Menem pertenecía al Partido Justicialista (PJ), De la Rúa pertenecía a la Unión Cívica Radical (UCR). Los

cambios políticos e institucionales también se reflejaron en el Ministerio de Educación. Con el cambio de presidencia de 1999, el Ministro Manuel García Solá fue reemplazado por Juan José Llach que en septiembre del año 2000 fue reemplazado por Hugo Juri que a su vez marzo del año 2001 fue reemplazado por Andres Delich.

De la Rúa no logró revertir la situación de crisis económica y social que se vivía en Argentina por lo cual el 20 de Diciembre del año 2001 renunció a su cargo en el medio de protestas sociales. Fue reemplazado en primer lugar por Ramón Puerta, luego por Adolfo Rodríguez Saa y Eduardo Camaño. Finalmente el 2 de enero de 2002, Eduardo Duhalde fue elegido por la Asamblea Legislativa para presidir la Presidencia de la Nación hasta diciembre del 2003. Durante este período Graciela Ginnettasio, perteneciente al Partido Justicialista al igual que Duhalde, fue la responsable de presidir el Ministerio de Educación.

En cuanto al problema que el Programa de Becas intentaba resolver, podemos decir que en esta etapa el abandono escolar persistió. El porcentaje de retención en el nivel medio entre los años 2000 y 2004 fue 50% (Dussel 2008). Esto quiere decir que uno de cada dos niños que comenzó el nivel medio en el año 2000 lo había dejado en el año 2004. Los egresados del nivel medio aumentaron de 1999 al 2000, pero vuelven a caer en el año 2001, presentando un gran crecimiento en el año 2002 que luego decae nuevamente en año 2003 (Dussel 2008). Por otro lado, como dijimos anteriormente, la asistencia al nivel medio era mayor a medida que se pasa a los quintiles de mayores ingresos. Es decir, el problema de la no asistencia al nivel medio era mucho peor en los sectores más pobres.

1.2 La Mirada de los Actores

Los problemas no son siempre claros dado que se confrontan con la naturaleza subjetiva de la realidad (Parsons 2007). En sus palabras "... Un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites además de recibir un nombre o una etiqueta (...) La definición del problema es parte del problema" (Parsons 2007, p.120). Esto quiere decir que a medida que transcurre el tiempo, el problema del abandono puede ser percibido o explicado de manera diferente por los actores que están involucrados en el proceso de implementación de la política.

En la primera parte del trabajo exploramos la manera en que E1 entendía el problema del abandono. E2 participó en el equipo del PNBE en el período 1998 a

2002. En el año 2002 ocupó un cargo de importante jerarquía. E2 describe el surgimiento del programa de la siguiente manera, "... aparece esta problemática de la extensión de la escolaridad obligatoria y la necesidad de apuntalar lo que era el pasaje de la primaria a la secundaria, porque ahí se producía la caída más importante de la matrícula, entonces aparece en el marco de las acciones compensatorias que era una de las funciones que le asignaba la LFE al ministerio sin escuelas¹² a partir de ese momento (...) y dentro de este problema, que los niños más pobres estaban en más riesgo de abandonar la escuela."

Al igual que E1, E2 ubica el problema especialmente en el pasaje de primaria a secundaria. Ambos entienden que el problema era mayor en el caso del grupo de niños que atiende el programa, que E1 llama "más vulnerables" mientras que E2 los denomina "más pobres". Esta diferencia es importante, dado que en el caso de E1, se tiene en cuenta que la pobreza no es el único indicador de vulnerabilidad, que también pueden impactar asuntos como la trayectoria escolar o la historia familiar. Bajo el punto de vista de E2, en cambio, el problema principal se centra en los chicos de peor situación económica, lo que deja afuera otros problemas existentes en el sistema educativo que puedan impactar en el abandono escolar. La expresión más amplia que utiliza E1 puede implicar que se entiende al Programa junto con los PIR y no solamente la transferencia económica que solamente puede solucionar problemas netamente económicos. A pesar de las distintas denominaciones, la selección de candidatos para las becas es igual en ambos períodos lo cual además expone que los entrevistados no tienen totalmente claro el grupo de alumnos a los que se dirige la beca.

Por otro lado, ambos hacen referencia a la transición entre primaria y secundaria, o entre primaria y nivel medio. Sin embargo, el programa de becas se aplica en toda la educación secundaria. Es decir, a pesar de que los actores perciben que el problema se encuentra en el traspaso de un sistema a otro, el problema en realidad se encontraba en todos los años del sistema Secundario. E2 también menciona el asunto de las nuevas funciones del Ministerio de Educación, lo cual puede conducirnos a pensar que su visión dentro del Ministerio es más amplia que la de E1, dado que comprende que cuando se transfieren las escuelas a las jurisdicciones

¹² Con el término "ministerio sin escuelas" el entrevistado se refiere a la transferencia de las escuelas del Ministerio Nacional a los Ministerios Provinciales a partir de la Ley Federal de Educación.

el Ministerio adquiere nuevas funciones entre las cuales está la de compensar diferencias socio-económicas que conduce a que se abra una línea de financiamiento desde el BID.

Siguiendo a Parsons (2007) es posible que un cambio en el entorno modifique los lineamientos de un programa. Dado que El participó en el programa de 1994 a 2008 su visión es importante a la hora de pensar en cómo afectaron los cambios de gestión al programa. Ella indica que el programa siempre fue prioritario, dado que desde su punto de vista "... becas es un subsidio a otra persona, con lo cual cualquier funcionario político lo considera importante porque tiene una relación directa con las campañas políticas, los votos y todo lo demás. Entonces eso está descartado..." Por otro lado, indica que las máximas autoridades del Ministerio conocían el sistema y sabían que el problema de que los chicos no asistían a la escuela era importante y que una de las únicas herramientas para mejorar era mediante un subsidio.

En enero de 1998 la Ministra de Educación, Susana Decibe, anunciaba en una conferencia de prensa la posible ampliación del programa, explicando que uno de los objetivos fundamentales del programa era impulsar "una política completa para evitar el abandono de los estudiantes en el colegio Secundario, que es uno de los problemas más serios que debemos enfrentar" (La Nación 1998). Por otro lado, la Ministra también enfatizaba la importancia de la escuela como "contenedora social", por lo que la importancia de que los chicos asistan y permanezcan se veía enfatizada en este período de crisis. Por otro lado, en febrero del mismo año el Consejo Federal trataba cambios para mejorar la escuela media (Clarín 1998). En el año 1998 la escuela secundaria estaba cambiando y su importancia iba en aumento.

Es interesante comparar la opinión de quienes presidían el Programa en sus distintos niveles con una opinión experta. En un artículo publicado en 1998, Braslavsky indicaba que "la repetición y el abandono que caracterizan al primero y al segundo año del colegio Secundario se deben, entre otras razones, a la enorme diferencia que existe entre la manera en que funcionan las escuelas primarias y los colegios Secundarios" (Braslavsky 1998). La autora enfatiza la importancia de la creación del tercer ciclo de EGB, que correctamente implementado debería mitigar los grandes cambios que se vivían en el paso de primaria a secundaria. Además, nombraba la importancia del programa de becas como complemento, pero centrando la importancia en la estructura y funcionamiento del sistema educativo por ciclos. Es llamativo que este punto de vista no ha sido manifestado por los entrevistados, dado

que cada una de las acciones que pueden contribuir a que los niños avancen en su educación deberían mirarse en conjunto y no de manera independiente.

El 1999, García Solá enfatizaba la importancia del Programa de Becas e indicaba que de cada 100 niños que ingresaban al Secundario, solamente 45 terminaban quinto año (Clarín 1999). A comienzo del ciclo lectivo del año 2000, el nuevo Ministro Llach anunciaba que se mantendría el programa de Becas y que además se lanzaría un “Programa de Escuelas Prioritarias” que continuará con lo que era el PSE y que estará destinado a disminuir los índices de repitencia y deserción escolar en 800 escuelas seleccionadas (La Nación 2000).

En octubre del 2001 se mencionaba la posibilidad de crear un Ministerio de Seguridad Social que maneje los planes de empleo de Trabajo, las becas de Educación y los planes de salud para madres solteras (Clarín 2001). Nos lleva a pensar que en esta etapa el Plan de Becas era tomado como un plan más social que educativo. Esto indica que el componente educativo, los PIR, no están siendo considerados y su importancia es mucho menor dado que se considera al plan como una asistencia social para quienes menos tienen.

En el comienzo del ciclo lectivo del año 2002, Giannettasio anunciaba que “ante la emergencia económica y social por la que atraviesa el país, el Gobierno dispone el envío a todas las provincias de 110 mil becas para que alumnos de entre 13 y 19 años de bajos recursos puedan continuar sus estudios en el nivel Polimodal” (La Nación 2002). Es interesante observar como a pesar de que el plan no era una novedad, los actores políticos lo utilizan en su propio beneficio, anunciándolo cada comienzo de ciclo lectivo nuevamente. No se hablaba de cambios en el programa, sino de su importancia. A su vez, en Julio del mismo año se declaraba que había aumentado un 70% el pedido de becas (La Nación 2002). En el contexto de crisis, la necesidad de la transferencia monetaria es mucho mayor.

A pesar del aumento de pedido de becas los especialistas planteaban que a pesar de que los fondos eran indispensables, frente a un escenario de deserción escolar, delito y violencia en el aula no bastaba con una inversión económica. Era necesario “replantear que tipo de escolaridad requieren los nuevos tiempos” (Arenes 2002). Nuevamente los especialistas iban mas allá de un programa de transferencia económica, reconociendo que la escuela argentina enfrentaba una situación que requería de análisis y transformaciones más profundas. Sin embargo, esto no pareció

impactar en las decisiones políticas, que continuaban enfatizando las transferencias económicas como la herramienta fundamental de cambio.

De acuerdo a la información en este apartado, en el período 1998-2003 el programa se consolidó y aumentó su importancia. Argentina atravesaba un momento de crisis económica, social y política profunda que justificaba aún más la existencia del subsidio. El problema se mantenía y tal como mencionaba E1, a pesar de la cantidad de cambios presidenciales, de partidos y de Ministros de Educación el Programa Nacional de Becas Estudiantiles continuó vigente, considerándose una prioridad en el transcurso de estos años. Por otro lado, vemos que los expertos reconocían que un programa de ayuda económica no era suficiente y que había otros puntos que debían mirarse a la hora de mejorar la educación en Argentina.

1.3 Organización y estructuración: Expansión numérica y leves ajustes

De 1997 al 2002, las normas del Programa fueron dictadas por la Subsecretaría de Gestión Educativa que se encuentra dentro de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. A su vez, la ejecución estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios. Durante el período anterior al cambio de gestión, es decir de 1997 a 1999, cada año se emitía una resolución que indicaba la continuidad del programa y el reglamento operativo. No fue posible acceder a resoluciones correspondientes al período de 2000 a 2002, lo que indica que es probable que se hayan seguido los reglamentos anteriores.

De acuerdo a los reglamentos operativos, en los primeros 3 años de existencia del programa no hubo grandes cambios. El organismo que lo gestionaba era el mismo y el objeto exactamente igual. Luego del primer año de ejecución se modifican los requisitos a cumplir por los aspirantes de Polimodal. En principio debían tener un promedio igual a superior a siete en los dos años anteriores (RM1294 1997) mientras que a partir de 1998 los requisitos son diferentes de acuerdo al año del Polimodal que el candidato está cursando. En los tres casos deben haber promocionado sin asignaturas previas, pero además los de segundo deben haber obtenido un promedio igual o superior a siete en el año anterior y finalmente los de tercero deben haber obtenido un promedio igual a superior a siete en los dos años anteriores (RM827 1998). Es decir, a medida que se avanza en edad es más complicado obtener la beca. Además, estos requisitos agregan una variante a la obtención de la beca que se

relaciona con el mérito, convirtiéndola en una beca al mérito y alejándola de su propósito de ayudar a quienes más lo necesitan.

Por otro lado también cambia la cantidad de becas máximas que puede tener un circuito. Mientras que en 1997 el máximo eran 1000 becas (RM1294 1997) por circuito, en 1998 este monto pasa a 1500 (RM827 1998). Sin embargo, la cantidad máxima de escuelas por circuito permanece en 5, lo que implica que posiblemente se haya comprendido que muchos becados se encuentran en las mismas escuelas. Por otro lado, inicialmente el programa preveía becas para desertores que quieran volver a la escuela (RM1294 1997) y esta cláusula es revocada el año siguiente, cuando el Programa de Becas se transforma en únicamente Becas de Retención de niños que ya se encuentran cursando (RM827 1998).

En cuanto al funcionamiento, durante estos años se mantuvo la estructura Nacional, Jurisdicción, Escuela Cabecera, Escuela de origen. En 1998 se ajustó el sistema de pago para que el dinero se distribuya del Banco Nación al adulto responsable del becado (RM827 1998), dado que el primero año el responsable de recibir y distribuir el dinero era el director del establecimiento escolar (RM1294 1997). Otro punto interesante que se modifica luego del primer año es la renovación automática. Mientras que en 1997 los alumnos podían solicitar un formulario de renovación sujeto a que aún cumplían las condiciones del año anterior, a partir de 1998 esto ya no era posible y debían efectuar todo el proceso de selección nuevamente (RM1294 1997 y RM827 1998). Esta modificación resulta extraña, ya que duplica el trabajo y aumenta el esfuerzo para los niños. Como veremos más adelante, finalmente se implementa nuevamente el formulario de renovación automática.

En cuanto a las obligaciones de la Escuela Cabecera y de la Autoridad Nacional, las mismas se mantienen en este período de tiempo. Las obligaciones de la Jurisdicción Provincial, en cambio, se ve modificada en 1998 sumándole nuevas responsabilidades a este nivel. Por un lado, las Jurisdicciones Provinciales toman la responsabilidad de decidir los circuitos de Escuelas de acuerdo a la información que ellas dispongan. Por otro lado, se agrega la función del técnico de campo, encargado de supervisar el proceso en cada circuito. Esta figura debe ser coordinada por la Jurisdicción Provincial.

En este período la cantidad de escuelas participantes del programa fue creciendo, pasando de 600 en 1997, a 3.456 en 1999 a 5.601 en 2002 (Ver cuadro 3).

Los alumnos becados también fueron aumentando pasando de 50.000 en 1997, a 111.600 en 1999 y 350.000 en el año 2002 (Ver Cuadro 4). Los aspirantes también fueron cada vez más, por lo que la cobertura entre los alumnos inscriptos disminuyó en los primeros años, manteniéndose debajo del 40%, aumentando repentinamente en el año 2002 cuando llegó a ser 87%.

Otro cambio a tener en cuenta es que a partir del año 2002 no hubo ayuda para los hermanos de un becado. Es decir, si dos hermanos cumplían los requisitos para ser becados, solamente uno podía acceder al beneficio. Previo a 2002, cada hermano adicional podía recibir una beca de \$100. Esto podría indicar que a partir del año 2002 la beca se percibe como una ayuda familiar y no únicamente para un alumno.

1.4 ¿Por qué cambiar?

El siguiente paso es intentar comprender qué fue lo que llevo a que se produjeran los cambios que mencionamos en el apartado anterior. De acuerdo a Parsons (2007) el análisis del cambio en las políticas públicas es muy complejo. En 1983, Hogwood y Peters crearon el modelo de cambio en las políticas públicas basado en el enfoque de las políticas públicas como un ciclo. Su punto de partida es que el cambio ocurre constantemente en el proceso de las políticas. A pesar de que el cambio puede ser resultado de evaluaciones, es más probable que sea una consecuencia de cambios en el entorno de las políticas, el aprendizaje político o burocrático, o el desarrollo de las ideas y estructuras organizacionales vigentes (Parsons 2007).

Los autores catalogan los tipos de cambio posible: Innovación de políticas, sucesión de políticas, mantenimiento de las políticas y terminación de las políticas. El primer caso se da cuando el gobierno participa en un área nueva, mientras que la sucesión se da cuando una política es reemplazada por otra. El mantenimiento es la adaptación de las políticas para mantenerlas marchando y finalmente la terminación implica la reducción o terminación paulatina de una política (Parsons 2007).

En el Programa de Becas, todos los cambios que se presentan son de mantenimiento de la política; se va adaptando sin cambiar su base. El cambio más significativo es su crecimiento sostenido, aumentando 700% en 5 años. Como vimos en el apartado anterior, entre los cambios en su funcionamiento encontramos que la responsabilidad de las jurisdicciones va en aumento (RM 827 1998 y RM 496 1999). Esto puede deberse a que los cambios institucionales provenientes de las

consecuencias de la Ley Federal de Educación comienzan a hacerse más visibles. Es decir, a pesar de que la Ley se había implementado años antes del comienzo de programa, el cambio de responsabilidades del Ministerio a las Provincias es algo que a los engranajes burocráticos le puede llevar un tiempo en comprender. De todas formas, al ser un programa que cabe dentro de las nuevas responsabilidades del Ministerio Nacional, el poder de decisión siempre permanece en el nivel Nacional.

Podría pensarse que los cambios en la estructuración técnica revisados en el apartado anterior provienen de algún tipo de investigación que justifica las decisiones. Sin embargo, de acuerdo a Parsons (2007) los cambios en una política raramente pueden explicarse por los resultados de una evaluación racional o una investigación. De acuerdo al autor, "... La evaluación (en tanto investigación racional) puede moldear la forma en la que se enmarcan los términos del debate y los participantes bien pueden echar mano de ella a fin de defender su causa o sus intereses o sus definiciones de los problemas. Sin embargo, no hay una historia convincente que relatar acerca de la evaluación como motor de cambio de las políticas públicas" (Parsons 2007, p.586).

Por otro lado, no se registró ninguna investigación que se haya hecho en los primeros años del programa. Según E1, la necesidad de hacer un cambio surge cuando se ven indicadores que empiezan a "aparecer" del Ministerio y cuando se hacen reuniones regionales y nacionales. Además explica que en los programas siempre hay profesionales que interactúan con las escuelas y se enteran de lo que sucede. Sin embargo no se pensaron los indicadores antes de poner en marcha el programa, es decir, no se planificó el seguimiento al mismo tiempo que se planeaba la implementación. Como mencionamos anteriormente, de acuerdo a los resultados de la investigación, los cambios se van dando más por conversaciones e improvisación de acuerdo a percepciones y opiniones que por un seguimiento ordenado.

En cuanto al entorno político, vemos que no afectó negativamente al programa sino que a pesar de las numerosas gestiones que presidieron el gobierno en estos años, el programa no hizo más que crecer. En palabras de E1, el programa siempre estuvo alineado a los planes de los gobiernos de turno excepto en la etapa de gobierno de la Alianza. Sin embargo, tal como explica ella "... estaba en ejecución el préstamo del BID, nadie toma una decisión de interrumpir un préstamos que viene caminando solo..." Es decir, el programa era de transferencia monetaria y estaba siendo

financiado por un organismo externo, por ello era difícil que exista una razón para detenerlo.

Siguiendo con el modelo de análisis anterior que considera que las políticas evolucionan de modo cíclico con distintas etapas, cada una de estas etapas se corresponde con una etapa del ciclo de información. En cada etapa de la política nos encontramos con distintos requisitos de información. La etapa de implementación de la política se corresponde con la evaluación formativa y la evaluación acumulativa (Parsons 2007).

La evaluación formativa permite analizar el grado en que se está implementando la política y cuáles son las condiciones que promueven que la implementación sea exitosa. Se “...monitorea la manera en que se está administrando o gestionando un programa, con el objetivo de proporcionar retroalimentación útil para mejorar el proceso de implementación” (Parsons 2007, p.565). Específicamente, en esta evaluación se debería mirar si el programa está llegando a la población específica, si la implementación se está haciendo de acuerdo a las especificaciones y los recursos que se están gastando en el programa. La finalidad de esta información es “... corregir y/o controlar el proceso de implementación y resultados de las políticas más efectivamente” (Parsons 2007, p.565).

La evaluación acumulativa o de impacto “... busca medir la manera en que la política/el programa en cuestión realmente ha impactado en los problemas que pretendía atender” (Parsons 2007, p.568). Se trata de evaluar los efectos netos de la política pero esto no siempre es fácil. Responder qué efectos ha tenido una política por lo general es algo sumamente complejo y político. En realidad, este tipo de evaluación está más relacionada a los valores y no a los hechos dado que las cifras pueden entenderse de la manera en que los diseñadores de políticas quieran.

1.4.1 El informe de Ravela (2000): Primera evaluación formal del programa

En el año 2000, se efectuó la primera evaluación formal del programa encomendada por el BID. La misma contiene dos secciones, una que podría acercarse más a una evaluación formativa y la segunda parte a una evaluación de impacto. Sin embargo, en muchos casos el análisis cuantitativo es simplemente una manera de legitimar el proceso de formulación de la política sin brindar ninguna evaluación real acerca del sentido de la política (Parsons 2007).

Es por esto que este tipo de análisis siempre debe ser complementado con otras formas más cualitativas de evaluar que contrarresten los efectos deshumanizadores de una evaluación netamente cuantitativa. En este caso se trata de una evaluación generalmente cuantitativa con unos pocos componentes cualitativos, por eso el mismo autor al presentar los resultados explica que “todas las recomendaciones y observaciones que se formulan en el informe deben ser interpretadas en todos los casos como aportes y sugerencias para la discusión” (Ravela 2000, p.1).

A pesar de que la evaluación de Ravela (2000) arrojó observaciones muy interesantes, las sugerencias no parecen haber afectado el diseño de la política por lo menos hasta el año 2002. Es decir, luego de efectuada la evaluación, el diseño siguió siendo el mismo a pesar de que de acuerdo a lo observado muchos factores merecían ser revisados o reconsiderados. A primera vista parecería como que en este punto la evaluación fue simplemente un paso formal a seguir en el marco del préstamo del BID. Lo que sí puede haber afectado es el aumento en la inversión y en la distribución de becas, dado que en el informe se reconoce que la cantidad de becas es insuficiente para satisfacer la demanda. Veamos cuáles fueron las recomendaciones.

La primera sección se refiere a la focalización, cobertura y asignación de las becas. Ravela (2000) indica que en cuanto a la recolección de información de los aspirantes y selección de los mismos el programa había sido exitoso y contaba con una buena base de datos. Aquí ya detectamos un juicio de valor, sin embargo luego explica las razones. Comprueba cuantitativamente que los aspirantes constituían un sector de la población altamente desfavorecido que se aproximaba a la línea de indigencia, y que la cobertura era modesta en comparación a la demanda potencial, es decir, que los cupos eran insuficientes. Además hacía observaciones válidas de los defectos del índice de precariedad que era utilizado para seleccionar los becarios y agregaba que la principal fuente de error en la asignación de las becas se basaba en el complejo sistema de cupos. Sin embargo, este sistema ni el índice de precariedad fueron modificados en este período.

En cuanto al impacto, Ravela (2000) observa que la tasa de retención en 8 y 9 grados había aumentado 3,6 puntos entre 1996 y 1998. Sin embargo, luego exponía que el 49,9% de quienes recibían la beca y el 56,7% de los aspirantes que no la recibían no volvían a presentarse en el programa en 1998. Es decir, que la tasa de abandono continuaba siendo preocupante con o sin beca. Ravela (2000) manifestaba la necesidad de buscar nuevos caminos para propiciar el desarrollo de los Proyectos

Institucionales de Retención. Por otro lado, indicaba que no existía un sistema de seguimiento de los alumnos una vez seleccionados y finalmente expone el hecho de que los resultados obtenidos por los niños que asisten a escuelas con becados eran sistemáticamente inferiores tanto en Lengua como en Matemática, es decir, que el Programa no tenía un impacto positivo en los aprendizajes (Ravela 2000, p.59).

De estas observaciones se desprende la importancia de darle más importancia a los componentes pedagógicos y la necesidad de hacer un seguimiento de cada uno de los niños. Quedaba en evidencia que el problema del abandono no es meramente económico y que existían problemas más profundos a resolver en el sistema educativo argentino. La transferencia monetaria no solamente no resolvía el problema, sino que puede decirse que era una solución de emergencia o de corto plazo que debería ser gradualmente reforzada con estrategias de más largo plazo.

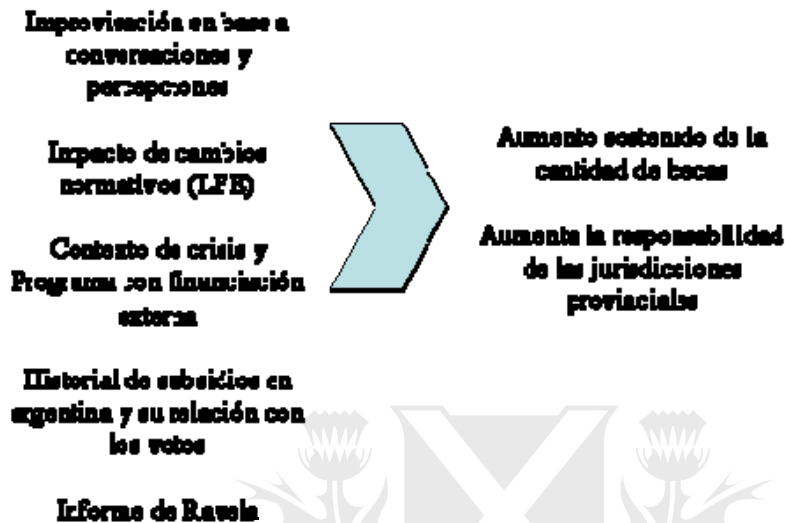
Hace falta comprender el problema de una manera más profunda para poder implementar una solución que realmente tenga un efecto. Sin embargo, en tiempos de crisis económica, es precioso satisfacer las necesidades básicas de los niños, y como entendemos por los actores involucrados, en estos años la beca era percibida como un aporte. Para ellos la prioridad era que los niños estuvieran dentro de la escuela sin importar el uso que le daban al dinero. De todas maneras tampoco podemos decir que la beca cumpliera esto efectivamente dado que en muchos casos simplemente los retiene un año más.

Este informe fue encomendado por el BID, fuente que financiaba el programa y es posible inferir que el informe haya tenido una gran repercusión en los fondos que se consideraba que había que invertir porque en el año 2002 la cantidad de becas disponibles pasó a ser más de tres veces de lo que había disponible en el año 2001. Sin embargo, este aumento también puede haber sido consecuencia de la crisis del año 2001. Podríamos sospechar que el cambio en el monto de inversión puede asociarse a un cambio importante en el contexto tanto como a la existencia de esta evaluación que permitió comprender lo que estaba sucediendo con el programa.

En términos generales, en este período el programa no sufrió mayores modificaciones pero sí una gran expansión. La ejecución fue responsabilidad de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias y dentro de ese departamento el equipo de coordinación de becas de retención. Los cambios menores pueden deberse al aprendizaje político o burocrático y a las percepciones de quienes estaban a cargo del programa en los distintos niveles. En cuanto a su expansión, estuvo basada

posiblemente en la crisis que sufrió la argentina y reforzada por la evaluación de Ravela (2000) que evidenciaba que la cantidad de becas era insuficiente.

Figura 4: Principales cambios y posibles causas



2. 2003-2007: Expansión e incorporación al Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE)

2.1 La recuperación económico-social y el abandono escolar

A comienzo de 2003 la situación económica y social de argentina empezó a mejorar. En estas circunstancias el 25 de mayo comenzó su mandato el Presidente Nestor Kirchner perteneciente al Partido Justicialista y al Frente para la Victoria. La Ministra de Educación Gianettasio fue reemplazada por Daniel Filmus perteneciente al Frente para la Victoria quién mantuvo esta posición hasta el cambio de gestión en diciembre de 2007.

En 2003 la tasa de desempleo baja a 16% (IADB 2010) en contraste al 20% del año anterior. De acuerdo a los datos oficiales en el año 2006 la tasa desciende a 10% (IADB 2010). El porcentaje de población bajo la línea de pobreza pasa de 45,4% en 2002 a 29,4% en 2005 (Rivas 2010). Finalmente, el coeficiente de Gini ve una disminución mínima entre 2002 y 2005, pasando de alrededor de 0,52 a 0,50 (Rivas 2010) lo que indica que la brecha entre los ricos y los pobres disminuye levemente, a pesar de aún ser muy importante. Es decir, la situación de Argentina mejora, pero aún siguen existiendo altos índices de pobreza y desigualdad.

En cuanto al sistema educativo Secundario, este período se caracteriza por una leve disminución de la matrícula que pasa de 2.744.803 alumnos matriculados en 2004 a 2.725.318 en 2006 (Rivas 2010). La tasa bruta de escolarización secundaria también disminuye en estos años pasando de 110 a 101,5 (Rivas 2010). Esto denota el gran dilema de la masificación de la escuela secundaria, "...la tradición expulsiva y selectiva de la secundaria parece entrar en crisis en medio de grandes cambios en las culturas juveniles, atravesadas por nuevos medios y tecnologías de la comunicación y complejas realidades sociales" (Rivas 2010, p.17). De acuerdo al autor, en las aulas se deben forjar nuevos paradigmas pedagógicos que afronten las nuevas complejidades, reconociendo como punto de partida la heterogeneidad social y cultural de los jóvenes.

A pesar de que en este período mejoran los índices de pobreza y desocupación, la asistencia a la escuela secundaria disminuye. Mas allá del programa de becas, el abandono, la deserción y la no asistencia sigue siendo un problema latente. Un trabajo efectuado en 2009 por PNUD, elabora un indicador llamado porcentaje de alumnos salidos sin pase (PASSP) que permite entender la evolución del abandono escolar desde el año 2001 al año 2005. El incremento del PASSP desde el año 2001 al 2004 en el sector estatal es constante, con una leve caída en el año 2005. El porcentaje pasa de ser 4% en 2001, a 6,5% en 2004 y finalmente 6,1% en el año 2005 (PNUD 2009). Por otro lado, los autores observan que "... allí donde se observan mayores niveles de inclusión educativa – mayores tasas netas de escolarización en secundaria que representan el ingreso al nivel de mayores grupos de la sociedad – es donde se presentan también mayores problemas de abandono escolar antes de finalizar el año lectivo" (PNUD 2009, p.108).

Este no es un dato menor, dado que siguiendo con la línea de que el abandono escolar no se debe simplemente a problemas económicos, es importante analizar quiénes son los grupos que registran las mayores tasas de abandono y porqué. Entender el problema de una manera más detallada nos permite pensar en soluciones focalizadas que apunten a solucionar problemas más específicos de una manera eficiente. Es posible pensar que los primeros en abandonar son los grupos "nuevos" que se incorporan al sistema de educación secundaria, los grupos que tradicionalmente no asistían a este nivel. Esto nos conduce a evaluar si el sistema educativo de este nivel está preparado para recibir a estos grupos o si en realidad debe adaptarse a nuevas necesidades.

Los autores (PNUD 2009) destacan que el PASSP en el sector estatal varía notablemente entre las distintas provincias. El porcentaje pasa a rondar el 10% en provincias como Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Río Negro, Santa Fe y Mendoza. En cambio, en Santiago del Estero y Córdoba, el indicador ronda el 3%. También analizan la variación del indicador en el sector estatal por año de estudio, detectando que en el año 2005, el PASSP es 6% en Séptimo grado del EGB, 8% en Primer año de Secundaria, 7% en Segundo, 12% en Tercero (Primero Polimodal), y disminuye a 4% en Quinto año. Tal como afirmaron los entrevistados, el mayor PASSP se registra cuando los niños pasan al ciclo Polimodal, sin embargo también es preocupante antes y después de esta transición.

Por otro lado, dada la heterogeneidad de la estructura del sistema educativo que se da en nuestro país luego de la aplicación de la LFE en 1993, los autores evalúan las diferencias en el PASSP en el año 2005 de acuerdo al tipo de institución. Los resultados son llamativos. La diferencia en el indicador de acuerdo al tipo de institución es notable. Teniendo en cuenta tanto el sector privado como el estatal, se registra menor PASSP (1,7%) en el caso de Escuela Media más Educación Básica. Luego encontramos EGB 3 más Polimodal (4,7%), EGB 3 (5,1%), Polimodal (8,3%) y finalmente Secundaria Tradicional (8,5%). Es decir, el modelo de institución tiene una incidencia propia en relación a la trayectoria del alumno (PNUD 2009). Además, si miramos estos datos por año de cursada también vemos que el abandono es mayor en el momento de cambio de ciclo o nivel.

Esto no quita que los factores socioeconómicos y educativos de los hogares tengan mucha influencia en la trayectoria educativa de los alumnos, pero sí dan cuenta de otros aspectos inherentes al sistema escolar que inciden en la tasa de abandono y que deben ser analizados. Cuando los autores evalúan el PASSP en las escuelas que poseen programas de retención escolar (entre los cuales está el Plan de Becas) observan que el índice es mayor en escuelas que son parte de los programas, lo que les permite concluir que la asignación es correcta (PNUD 2009). Sin embargo, mirándolo desde otro punto de vista y teniendo en cuenta que el Programa de Becas se implementó en el año 1997 uno puede preguntarse cuál es la incidencia real del

programa en el PASSP, considerando que 19% de las escuelas en los que se implementa mantienen PASSP severo y 41,2% PASSP alto¹³.

Los autores también presentan un análisis en el que relacionan el porcentaje de alumnos salidos sin pase en 2005 y la cobertura del PNBE en el año 2007 por provincia en el sector público. Los datos muestran que no existe una correlación entre las escuelas con mayor PASSP y la cobertura del PNBE (Ver cuadro 6). Es decir, este cuadro puede indicar que la asignación de becas por provincia no es acertada, dado que en este caso deberían entregarse más becas en las escuelas con mayor cantidad de niños que dejan el establecimiento sin pase. Por ejemplo Formosa, Santa Cruz, La Rioja, San Luis, Neuquén y Chaco son provincias en las cuales en 2007 el programa cubría más del 70% de sus escuelas, sin embargo, en 2005 ninguna de estas provincias tenía un PASSP severo o alto. Por otro lado, Córdoba en 2005 presentaba un indicador de PASSP severo y sin embargo la cobertura del programa no alcanzaba el 35% en 2007.

Estos datos no nos permiten sacar conclusiones acerca de la incidencia del Programa de Becas en el PASSP dado que se requerirían datos más específicos del indicador en las escuelas que reciben becas y que no reciben a lo largo del tiempo. Pero estos datos no existen. Es llamativo que un indicador tan útil como el PASSP recién haya sido desarrollado en el año 2009, 12 años después de haberse implementado el Programa por primera vez. También es preciso preguntarse cuál es el costo de oportunidad de implementar un programa de manera casi idéntica en todas las provincias y estructuras escolares sin tener en cuenta factores pedagógicos. Quizás el aumento en el costo de implementación que significaría diferenciar por estructura o provincia sería retribuido por un programa de mayor impacto. O inclusive vale la pena preguntarse si desde la jurisdicción se podría permitir más flexibilidad que corra a costo de ese nivel.

2.2 Recapitulación histórica y la mirada de los actores

Teniendo en cuenta que el problema del abandono escolar sigue vigente y aumenta en este período, veamos cuál era el punto de vista de los actores involucrados a partir del año 2003. Recapitulando, al final de su gestión en el año 2002 la Ministra

¹³ Sin PASSP 0-3,8%, PASSP Bajo 3,9-8,6%, PASSP Medio 8,7-12,4%, PASSP Alto 12,5-19,8%, PASSP Severo 19,9-33,7%

de Educación Gianettasio había renegociado el préstamo con el BID y a partir de este año el monto de la ayuda llegaría a U\$S 164 millones y se entregarían becas a 350 mil alumnos entre 13 y 19 años. Gianettasio recalca este hecho como el principal logro de su gestión (La Nación 2002). Por otro lado, a fines del 2002 y comienzos del 2003 surgen noticias sobre los graves problemas de financiación, lo que hace que haya atrasos tanto en el pago de las becas correspondientes al año 2001 y 2002 como en los salarios de los docentes (La Nación 2003).

El 27 de noviembre de 2003 el nuevo Gobierno anuncia nuevamente el “Programa Nacional de Becas Educativas”. A pesar de que el programa ya llevaba 6 años e inclusive había sido renegociado por el Gobierno anterior, el titular del diario de ese día fue “El Gobierno anunció el “Programa Nacional de Becas Educativas” (La Nación 2003). En la nota, se anuncia la puesta en marcha del programa repitiendo que beneficiará “... a 350 mil jóvenes de todo el país que pertenezcan a los sectores más vulnerables de la sociedad y estén en riesgo de abandonar el sistema educativo” (La Nación 2003). Lo expuesto anteriormente nos reafirma que el programa es frecuentemente utilizado como una herramienta política y que los gobiernos de turno se adueñan fácilmente del mismo.

Por otro lado, Filmus expresaba un objetivo que a primera vista parece más ambicioso que el de sus sucesores, “... La idea es terminar con la deserción escolar tanto en el nivel del tercer ciclo del EGB como en el nivel Polimodal de la escuela media. La Argentina es un país que necesita que todos los chicos terminen la escuela media” (La Nación 2003). Además agrega que el Programa buscaba incrementar la calidad de los procesos de aprendizaje y enseñanza. Más adelante veremos si existen variaciones significativas en el diseño del programa que permitan alcanzar estas metas. Tal como vimos antes, en la etapa anterior la meta era principalmente retener a los niños en la escuela lo máximo posible. En este período el mensaje era que además de retener se apuntaba a mejorar por un lado los índices de promoción y egreso y por otro lado los niveles de aprendizaje.

Un día después, el Presidente Kirchner pedía públicamente que las provincias aumenten la inversión en educación. De acuerdo a sus dichos, en el año 2004 preveía aumentar un 20% los recursos asignados al área educativa. También anunciaba que dentro del Plan Nacional de Becas se entregarían 3 millones de libros y se crearían centros de actividades juveniles para desarrollar disciplinas culturales y deportivas los fines de semana (La Nación 2003). Es importante destacar la importancia que

aparentemente el Gobierno le daba al área educativa en este período. El Sistema Educativo estaba en el centro de la agenda política.

En junio de 2004 se anunciaba la llegada de los fondos del BID, que no estaban destinados únicamente a becas, sino también a la compra de libros, equipamiento informático para colegios, mejoras en la formación docente y construcción de nuevas escuelas. El préstamo correría por 4 años pero además el Gobierno argentino debía desembolsar un monto equivalente al 40% como contraparte (San Martín 2004). Como veremos más adelante, estas acciones son todos componentes del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) que rige desde el 2005 hasta 2008. En el siguiente apartado veremos cómo se inserta el Programa de Becas en este programa.

En junio de 2005, ya en el marco del PROMSE, el Programa Nacional de Becas es nuevamente noticia dado que las becas aumentarían a 500.000 a partir del año siguiente (Clarín 2005). El artículo es llamativo por dos razones. En primer lugar, en palabras textuales del Ministro, los destinatarios son los jóvenes de mayor “riesgo social” y “riesgo educativo”, con lo cual en esta etapa se entendía al programa de becas como un programa socio-educativo. Por otro lado, se explica el proceso para aplicar para las becas, lo que es interesante dado que es junio. El proceso comienza tarde. Por eso no es sorpresa que en julio del mismo año los mismos periódicos publiquen que más de 60.000 chicos no habían recibido el pago de su beca (Cornejo 2005). Como veremos más adelante, este hecho no es menor dado que la beca pierde efectividad si no llega al comienzo del ciclo escolar.

A fines del 2006 se promulgó la Ley de Educación Nacional 26.206 que dicta la obligatoriedad del nivel Secundario. El Ministro de Educación sostenía que “Se trata de garantizar la inclusión paulatina de todos los chicos”, tras señalar que los contenidos comunes y los parámetros para la formación docente “serán acordados por el Consejo Federal de Educación, con el propósito de alcanzar la igualdad de oportunidades para los alumnos en todo el país” (La Nación 2006). En términos del PNBE esto quiere decir que su prioridad e importancia aumentaba, dado que los objetivos del programa se alineaban nuevamente con la Ley y las creencias valorativas (Tamayo Saez 1997) del Gobierno de turno. En muchos casos, sin ayuda los niños no tendrían la posibilidad de finalizar la educación secundaria ahora obligatoria.

En Diciembre de 2007, días antes de finalizar su gestión, Daniel Filmus publicó un balance (Filmus 2007). El Ministro comienza recalcando que es la primera vez desde la presidencia de Yrigoyen que un Ministro acompañaba a un Presidente durante toda su gestión. Esto no es un hecho menor, porque permite dar continuidad a las políticas educativas y profundizarlas. Filmus expresaba que las primeras acciones de su mandato en el año 2003, fueron “de emergencia” debido a la necesidad de recuperar al país de la crisis. De acuerdo al Ministerio “Argentina emerge de la peor parte de su crisis educativa habiendo sostenido, a pesar del crecimiento de la exclusión social y de la caída de la inversión educativa, su matrícula escolar.” (Filmus 2007). Finalmente, recalca que el desafío más grande que enfrentaba Argentina luego de su gestión era ampliar la inclusión en el sistema principalmente en el nivel inicial y medio, al mismo tiempo mejorar la calidad. En el caso del nivel medio, las metas eran las mismas que se habían planteado al comienzo de la gestión, lo que denotaba por un lado que mejorar la inclusión y la calidad seguían siendo un problema vigente y por el otro la dificultad de alcanzar las metas.

El balance de Filmus resalta que el sector educativo fue un área al que se le dio importancia política y social durante el gobierno de Kirchner. En términos de estructuración científico-técnica los avances fueron importantes. En primer lugar, el Programa Nacional de Becas fue incorporado al PROMSE, que como veremos en la siguiente sección enmarca una serie de acciones socio-educativas de mayor envergadura. En segundo lugar, esto significó que el Programa aumentó en cantidad de becas a pesar de que el monto permaneció igual, llegando a 500.000 en el año 2005. Finalmente, existió continuidad, lo que es algo con pocos antecedentes en un país como Argentina.

En la siguiente sección veremos si estas acciones se reflejaron en mejores resultados y si se supo aprovechar la continuidad para generar conocimiento que permita mejorar la política en curso. Examinaremos el modelo operativo del programa, las evaluaciones y resultados. De esta manera intentaremos comprender la profundidad que se le dio al Programa de Becas y al PROMSE, y si se mejoró en sus años de implementación o si se focalizó la importancia en negociar el préstamo y luego se dejó que el programa continúe durante la duración del préstamo.

Finalmente, en cuanto a la manera de entender el problema, como también veremos en la próxima sección en el transcurso del tiempo el Programa de Becas se insertó en un programa más general cuyos objetivos se relacionan a la disminución de

la desigualdad social y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo. El Programa de Becas ya no era un programa independiente, sino que formaba parte de una serie de acciones coordinadas que pretendían mejorar problemas más profundos y por otro lado que se enmarcaban en la Ley de Educación promulgada en 2006 cuyo principal eje es la reglamentación de la obligatoriedad de la educación secundaria.

2.3 Organización y estructuración: aumento de componentes pedagógicos y mayor control

A partir de 2003, el Programa entraba en el marco de un nuevo préstamo y este cambio se reflejó en cambios operativos. En general, en comparación a los reglamentos operativos anteriores, el del año 2003 era mucho más detallado. Se disminuía el poder de decisión de las jurisdicciones y circuitos y se establecían nuevos roles con descripciones de sus tareas desde el nivel Nacional. Esto también se veía reflejado en el objetivo del programa que pasaba a ser más detallado y que agregaba que el programa se dirigía únicamente a las escuelas que eran parte de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias (DNPC).

Por otro lado, cuando el reglamento se refiere a la condición de las familias de los candidatos se reemplaza el término “precaria condición socioeconómica” (RM496 1999) con “familias que se encuentran en situación de indigencia y/o pobreza” (RM860 2003). El cambio en el término es relevante, dado que en primera instancia parecería que el foco ahora estaba en la situación económica y ya no tanto en las deficiencias socio-educativas de los niños. Sin embargo, se incorporaba la entrega de libros de texto al componente becas y los PIR. Este componente junto con la existencia de los PIR, le daban un tinte más pedagógico al programa. En la misma resolución se incluían secciones específicas que contenían las normas aplicables a estos componentes y en el caso de los Proyectos Institucionales de Retención se incluían normas de seguimiento individual de los becados e institucionales, aumentando la importancia de los PIR.

A partir de este año, la estructura de ejecución del Programa también cambiaba. Se creaba una Unidad Ejecutora Nacional (UEN) a cargo del nivel nacional y una Unidad Ejecutora Jurisdiccional (UEJ) a cargo del nivel provincial. A su vez, se reglamentaba la manera en que debía estar compuesta la UEJ: un referente provincial, un responsable pedagógico, un responsable informático y un responsable administrativo-contable (RM860 2003). Luego el mismo reglamento detallaba los

roles de cada uno de estos puestos, quitándole más flexibilidad a las jurisdicciones en su manera de operar. Las responsabilidades en general son parecidas a los años anteriores, pero hasta este año las jurisdicciones parecían tener más libertad en la manera de operar. Además, se aclara que las jurisdicciones debían cubrir el costo de estos nuevos puestos.

También se agregaba una cláusula interesante que se refiere a la permanencia de las escuelas en el programa. El artículo 10 indicaba que su permanencia estaría sujeta al logro de las metas de mejoramiento de los indicadores de asistencia y promoción de los alumnos, de acuerdo a lo especificado en los PIR (RM860 2003). Esta cláusula sumaba más presión a las escuelas y también demostraba que los Proyectos Institucionales de Retención no debían quedar en segundo lugar después de las becas, sino que también eran importantes. Por otro lado, también se detallaban los roles y responsabilidades de los miembros de las escuelas que participan en la gestión del programa. Esto preveía más organización al programa, pero les quitaba autonomía a las escuelas, considerando que cada vez tenían que operar siguiendo reglas más específicas y con menos espacio para la acción independiente.

La resolución explicaba por primera vez y gran nivel de detalle cómo se efectuaba la asignación de becas por provincia utilizando tres indicadores de riesgo educativo combinados con uno de pobreza. El índice se componía del Abandono Interanual (ponderado 40%), los Alumnos con 2 o más años superior a la edad ideal/total de alumnos de nivel medio (ponderado 5%), la división de la matrícula 2002 3er año sobre la Matrícula 2000 1er año (ponderado 5%) y el porcentaje de jóvenes de 13 a 19 años que bajo la línea de pobreza (ponderado 50%). Lo mismo se hacía para el caso de asignación de becas por circuito. La exposición del índice le daba al programa mayor transparencia. En la siguiente sección veremos los efectos perversos de este índice en la asignación de becas.

En cuanto a los criterios de asignación, la población que puede obtener la beca por primera vez se reducía a los niños que estuvieran cursando 8vo año del Polimodal. Recordemos que además del requisito de ser promovidos, para mantener la beca se agregaba el de cumplir con determinado porcentaje de asistencia (no faltar más de una vez por mes). Para el caso de los niños que ya tenían beca, se crea el formulario de renovación, con lo cual no debían completar todo el proceso nuevamente para percibir la beca al año siguiente sino únicamente actualizar sus datos. Esto hacía que haya menos duplicación y agilizaba el proceso de renovación.

Luego del cambio de gestión y de Ministro de Educación, en el año 2004 el Reglamento Operativo se mantenía similar al del año anterior. Era un poco menos detallado que el reglamento del año anterior pero no implementaba mayores cambios. Tanto la estructura como el objeto del programa se mantenían iguales. También se mantenían los roles dentro de la UEJ, aunque la definición de las responsabilidades no era tan detallado como el año anterior (RM480 2004). Se incorporaba un artículo que establecía que el Ministerio podía realizar auditorías, sumando otra instancia de control a la operatoria de las escuelas y jurisdicciones.

Un cambio importante, es que los niños que estuvieran cursando noveno año del EGB podrían solicitar becas. Este es un punto que debe ser recalcado, dado que en los años anteriores las becas podían ser para alumnos del tercer ciclo y de la educación Polimodal, en 2003 pasaron a ser únicamente para alumnos de 8vo año y ahora en 2004 nuevamente podrían acceder los de 9no año. Por otro lado, se quitaba definitivamente el criterio del promedio para poder acceder a las becas, aunque a la hora de ponderar a los candidatos, la prioridad se daba de acuerdo a los que tenían mejor promedio. Por tanto, este cambio en realidad no afectaba a muchos estudiantes. En primera instancia más estudiantes podían aplicar, sin embargo, los que obtenían las becas seguían siendo los de mayor promedio (RM480 2004, Artículo 54).

Finalmente, en el 2004 también se mantuvieron los componentes de entrega de libros y de los Proyectos Institucionales de Retención, estableciéndose normas para los mismos. También se enfatizaba el seguimiento individual de los candidatos, "... a fin de detectar rápidamente las señales previas al fracaso escolar, bajo rendimiento y ausentismo." (RM480 2004, Artículo 81). Se agrega que se llevarían a cabo acciones de monitoreo en escuelas seleccionadas y que además las escuelas debían verificar sus metas antes de recibir el dinero correspondiente a los PIR.

A partir del 2005, el Programa de Becas se insertó como uno de los subcomponentes de un nuevo acuerdo de préstamo firmado entre la Argentina y el BID: el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE). El objetivo general del PROMSE era "... apoyar a las provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo y la formación y desarrollo de una ciudadanía activa, contribuyendo a una oferta más pertinente y a la disminución de la desigualdad social a través del aumento de la escolaridad, la atención de las necesidades educativas de los jóvenes de los sectores que se encuentran en mayor riesgo social y educativo" (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2005, p.7).

El Programa contaba con dos subprogramas que contenían los siguientes componentes (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2005):

Subprograma I

- i) Reforma y adecuación de la oferta en la Educación Media
- ii) Integración de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en las prácticas escolares
- iii) Fortalecimiento de la gestión del Sistema Educativo.

Subprograma II

- i) Inversión en edificios escolares y desarrollo de los recursos físicos del sistema educativo,
- ii) Capacitación y sistema de gestión
- iii) Coordinación, supervisión y fortalecimiento.

El Programa de Becas se insertaba en el Subprograma I, Componente i): Reforma y adecuación de la oferta en la Educación Media. La línea de acción de asignación de becas era parte del subcomponente de Apoyo a la Equidad junto con los Programas Institucionales de Retención, la entrega de recursos didácticos y libros de texto y la gestión del subcomponente. Como vemos, a medida que pasan los años el programa formó parte de diferentes programas con distintos focos. En este caso se insertaba en un programa ambicioso que cubría distintos aspectos del sistema educativo. Es interesante preguntarnos si la acción conjunta de las distintas líneas del programa hicieron que el programa de becas sea más efectivo que actuando por sí mismo.

En el mismo componente (i) se incluyen acciones para el mejoramiento de la calidad de la escuela media, tales como la reorganización institucional y curricular, el fortalecimiento de los recursos humanos y la adecuación de la infraestructura escolar. Dado que los problemas de abandono no son causados únicamente por problemas socioeconómicos (Sanjuán 2001, Feijoo 2002) la mejora de dichos aspectos en la educación media es igual de importante que la existencia de un programa de becas e inclusive enmarcan acciones con impacto de más largo plazo. Por ejemplo, la reorganización curricular junto con el fortalecimiento de recursos humanos podría generar contenidos más acorde a los intereses de los niños o ayudar a que aprender no les sea tan difícil, lo que impactaría positivamente en los indicadores de abandono (Sanjuán 2001, Feijoo 2002). Sin embargo, la inversión en el subcomponente de apoyo a la equidad representa el 66% del componente (U\$S 326,6 millones) mientras

que el mejoramiento de la calidad de la escuela media el 20% (U\$S 98,1 millones) y la adecuación de la infraestructura escolar el 14% (U\$S 70,2 millones) restante (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2005).

En cuanto a la ejecución del programa, uno de los cambios fundamentales que introdujo este nuevo contrato de préstamo es que la ejecución la debería efectuar el MECyT a través de la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (UFI) dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa (SSCA). Esto quiere decir que se introducían nuevos actores en la ejecución del programa que también actuaban como entes que controlaban los objetivos, plazos y el presupuesto (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2005). Por otro lado, en el Reglamento Operativo también se establecía que el BID supervisaría el cumplimiento de los objetivos, componentes y actividades del programa. Además se establecía un esquema de evaluación que comprendía evaluaciones intermedias, una evaluación final y un sistema de monitoreo del programa. Se hacía especial énfasis en la evaluación final, aludiendo que permitirá generar conocimiento para políticas futuras. En el apartado siguiente, veremos si se efectuó este informe y cuáles fueron sus resultados.

Entonces, como decíamos anteriormente el Programa de Becas se insertaba como una de las líneas de acción dentro del subcomponente de apoyo a la equidad. La resolución 523 emitida el 18 de mayo del año 2005, contiene el reglamento operativo del subcomponente. El programa de becas no se percibía como un programa independiente, sino que debía mirarse junto con la financiación de los proyectos institucionales de retención (PIR) y la distribución focalizada de recursos didácticos, textos de estudio y material de consulta para docentes. A pesar de la incorporación al PROMSE, las líneas eran equivalentes a las del año anterior exceptuando por el hecho de que lo que antes era simplemente entrega de libros ahora también incluía recursos didácticos y material de consulta para docentes. Es decir, en este caso también se tomaban en cuenta las necesidades de los docentes en el caso de algunas escuelas con desventajas y se intentaban contrarrestar algunas deficiencias.

Por otro lado, la cantidad de becas se mantiene. Además del requisito de promoción, se incorporaba un nuevo requisito para los solicitantes de beca que era el de cumplir con determinada asistencia (RM523 2005). Por otro lado, el requisito de ingresos mensuales máximos de las familias de quienes soliciten beca pasa de \$500 a \$650. Sin embargo, considerando que el Índice de Precios (IPC) al consumidor

aumenta 42% (INDEC 2011) de 1997 a 2005 este aumento no implica que en 2005 familias con mayor poder adquisitivo puedan acceder a la beca (Ver cuadros 7 y 8). Es decir, basándonos en el IPC, lo que significaban \$500 en el año 1997 en el año 2005 significarían alrededor de \$710.

En 2004 cambiaron las denominaciones del equipo nacional, que pasó de llamarse Unidad Ejecutora Central a Dirección Nacional de Políticas Compensatorias (DNPC) y la Unidad Ejecutora Jurisdiccional pasó a llamarse la Unidad Técnica Provincial (UTP). La operación se mantuvo muy similar a pesar de que el Reglamento Operativo se explicaba de una manera más amigable a diferencia de los de los años anteriores (RM480 2004). Se le da más énfasis a la sección que explica los PIR, que mantenían el mismo objeto pero ocupaban un lugar más importante. En años anteriores daba la sensación de que eran algo “adicional” a las becas y especialmente a partir de este año aparentan ser una parte importante del programa, al igual que las becas y la entrega del material didáctico.

Los objetivos del PIR se detallaban: i) Mejorar los índices institucionales de inclusión, permanencia y promoción, así como la calidad de la enseñanza y los aprendizajes, ii) Brindar apoyo pedagógico a los alumnos de las escuelas participantes en el subprograma y iii) Orientar las propuestas de enseñanza hacia la atención del fracaso escolar (RM523 2005). Además se expresa que los PIR debían estar coordinados con los Proyectos Educativos Institucionales de la Escuela, demostrando que en este caso se había pensado de manera más exhaustiva como hacer la incorporación de la línea de equidad al sistema educativo nacional. Nuevamente se menciona que los PIR debían estar focalizados hacia toda la escuela y también hacia el diseño de estrategias específicas para los niños que estaban en mayor riesgo de abandonar la escuela. Al igual que el componente PIR, la entrega de recursos didácticos, textos y material de consulta para docentes también aumentó su importancia.

Antes de evaluar estos cambios y revisar los estudios realizados en este período, recordemos cómo cambiaron los números entre el 2003 y 2007. El monto de la beca se mantuvo en \$400 desde el año 2002 hasta el año 2007 que pasó a ser \$500, aunque esto no representó un ajuste de acuerdo a ningún índice (Ver cuadros 1 y 2). Por otro lado, la cantidad de alumnos becados fue 350.000 desde el 2002 hasta el 2006 que pasaron a ser 500.000 (Ver cuadro 4). La cantidad de escuelas participantes en el programa también aumentaron en este período, siendo 5895 en 2003, 6070 en

2005 y 6400 en 2007 (Ver cuadro 3). Finalmente, como vimos en los párrafos anteriores los ingresos familiares máximos para poder aplicar que históricamente habían sido \$500, en el año 2005 pasaron a ser \$650.

2.4 ¿Por qué cambiar?

En el período que va del año 2003 al 2007 encontramos varios cambios en el Programa Nacional de Becas. Los cambios fueron de mantenimiento de la política, es decir, se adaptó sin modificarse sustancialmente (Parsons 1997). Como vimos anteriormente, en términos generales es un período en el cual el Programa de Becas experimenta un gran crecimiento. Por otro lado, la incorporación del PNBE al PROMSE en 2005 denotó la creciente importancia que tenía el mejoramiento del sistema educativo, y dentro del PROMSE el subcomponente de apoyo a la equidad en la Educación Media que representaba casi el 33% de la inversión total.

En cuanto a la operatoria del Programa de Becas, en líneas generales se mantuvo igual a lo largo de los años. El gran cambio fue el creciente protagonismo de los PIR (basándonos en lo normativo) y la entrega de material didáctico y el aparente aumento en la importancia de estos componentes a lo largo de los años. Otro de los cambios que se perciben al examinar los reglamentos es el mayor control por parte de los organismos centrales, tanto del Ministerio como del BID, y el incremento de los procedimientos burocráticos que están involucrados en la gestión del programa. Finalmente, también es interesante la incorporación en el reglamento del PROMSE de las instancias de monitoreo y evaluación requeridas.

Recapitulando, los cambios en las políticas son principalmente causados por cambios en el entorno, el aprendizaje político o burocrático, el desarrollo de ideas y estructuras organizacionales y en el menor de los casos por los resultados de evaluaciones (Parsons 1997). En cuanto al entorno, existió una mejora importante en la situación social y económica de Argentina con respecto al período anterior, aunque la pobreza y las desigualdades persistían. Como vimos examinando el índice PASSP, el porcentaje de alumnos salidos sin pase incrementó en este período y la pérdida de matrícula en el nivel medio continuó siendo un problema de creciente importancia inclusive en el marco de la implementación de la obligatoriedad de la educación media en 2006. Esto nos permite concluir que el problema que el Programa intentaba resolver continuaba vigente en este período a pesar de que encontramos mejoras socio-económicas en el entorno. Este hecho también reafirma que el abandono no era

simplemente causado por la situación económica sino que también existían factores inherentes al sistema educativo que debían mejorar.

2.4.1 Posible impacto del informe de Ravela (2000)

En esta sección veremos si hubo cambios que puedan relacionarse a evaluaciones efectuadas del programa. Es posible relacionar algunos de los cambios realizados en el año 2003 a la evaluación efectuada por Ravela (2000) y encomendada por el BID. Esta relación parece lógica, dado que en el año 2002 se renegoció el préstamo y es posible que el Banco haya tomado las recomendaciones a la hora de renegociarlo.

Para empezar, Ravela sugiere que el programa continúe y se expanda, lo que ocurrió, pasando de 110.000 becas en 2001 a 350.000 en 2002. Por otro lado el autor explicó que la principal fuente de error en la asignación de las becas provenía del sistema de cupos para asignar las becas por provincia, circuito y escuela en función de su matrícula (Ravela 2000). Como vimos anteriormente, a partir del año 2003 la asignación se hizo mediante un índice ponderado ajustado que daba menos importancia a la matrícula e intentaba superar estas dificultades.

En este estudio también se mencionaba que el seguimiento de la trayectoria individual de los becados era deficiente y que era llamativa la cantidad de becados que no renovaban sus becas al año siguiente. A partir de 2003 se agregó a los PIR el seguimiento de cada becado. Y en respuesta a que existía una posible deficiencia en los aprendizajes también se incorporó la entrega de libros de texto. Este hecho no va suplir la deficiencia en los aprendizajes, pero de esta manera el programa incluía un claro componente pedagógico que antes no incluía. Para que más alumnos renueven la beca, en este período se incorporó el formulario de renovación, que hacía que una vez obtenida la beca la primera vez los alumnos simplemente debían completar el formulario de renovación para continuar recibéndola al año siguiente. Este cambio también se puede relacionar a la necesidad de mejorar los tiempos de ejecución dado que por lo general el pago de la beca se recibía tarde.

Como vemos, algunos de los cambios efectuados en el programa de becas en este período dialogan con el estudio efectuado en el año 2000, sin embargo esto no nos permite afirmar que son consecuencia directa del estudio. En palabras de El, las evaluaciones sí tuvieron impacto, “sobre todo en los últimos 5 años (...) Hay evaluaciones que pidió el Banco, evaluaciones que se hicieron en el Ministerio,

evaluaciones que le pidió el Programa y que se terminaron financiando con fondos del Programa o con acuerdos con el Banco, justamente para chequear ciertas cosas y tomar decisiones.” Ella misma aclaró que el estudio de Ravela (2000) fue uno de los más impactantes y cómo veremos a partir de este período se comenzaron a realizar más investigaciones e informes de distintos aspectos del programa.

2.4.2 El informe de Heinrich y Cabrol (2005): Evaluación cuantitativa 1999-2002

En el año 2005 Heinrich y Cabrol, en representación del BID, efectuaron una evaluación cuantitativa de impacto del Programa Nacional de Becas Estudiantiles entre los años 1999-2002. Aprovechando el hecho de que en 1999 aproximadamente la mitad de los estudiantes elegibles para recibir becas no entraron en el cupo, los autores crearon un grupo de control (quienes cumplían los requisitos para recibir la beca pero no la recibieron) y un grupo de tratamiento (alumnos becados). De esta manera, pudieron comparar el impacto de la beca en los indicadores de retención, ausencia, repetición, índices de completamiento y participación en la fuerza laboral. Los resultados de este informe fueron alentadores y la recomendación del Banco Interamericano de desarrollo fue que se aumente el número de alumnos que reciben becas por más de un año consecutivo, apuntando a que cada alumno la reciba de 3-5 años consecutivos.

De acuerdo a los autores existía una asociación positiva entre recibir la beca y asistir más años al Secundario. Por ejemplo, dentro del grupo que recibía becas, el porcentaje de alumnos que asistían a 4 o 5 años de escolaridad era 74% mientras que en el grupo que no recibía beca era alrededor de 65% (Heinrich y Cabrol 2005). El impacto del programa era mayor para los estudiantes que recibían beca por 3 o más años. Ellos aumentaban su permanencia en la escuela casi 0,75 de un año escolar entero en comparación a quienes no recibían beca. Quienes recibían la beca por 2 años aumentaban su escolaridad por 0,4 años y quienes recibían la beca por únicamente un año aumentaban la asistencia a la escuela 0,2 años. Es decir, era importante que los alumnos reciban la beca por más de un año. Sin embargo, el informe también demuestra que son pocos los alumnos que mantenían la beca por más de un año. Por ejemplo, de 1925 becados en 1999, solamente 160 mantuvieron la beca en 2001, y 33 en 2002 (Heinrich y Cabrol 2005).

Contrariamente al informe de Ravela (2000), los autores concluyeron que el PNBE contribuía significativamente a reducir la repetición y a aumentar las

calificaciones de los alumnos. En cuanto a la asistencia a la escuela, no se encontraron diferencias significativas. Es decir, las inasistencias eran equivalentes entre quienes recibían y no recibían becas. Lo mismo sucedía en el caso de la participación en el mercado laboral, al recibir la beca, los alumnos no modificaban sus hábitos laborales. Este es un hecho llamativo, dado que en principio se creía que una de las razones por las cuales los niños dejaban la escuela era para ir a trabajar, sin embargo este dato no se pudo corroborar mediante este estudio.

A pesar de la pertinencia de esta evaluación cuantitativa de impacto, no se puede deducir una relación directa entre esta evaluación y cambios realizados en el programa. La evaluación se finalizó en el contexto en el que empieza a operar el PROMSE y es posible creer que fue tomada como una reafirmación de las líneas de acción que se estaban siguiendo. Tal como expresó E1, muchas veces las evaluaciones se utilizaban para reafirmar ideas que se percibían anteriormente. Sin embargo, no fue aparente para la investigadora alguna acción que asegure que los niños puedan recibir las becas por más de un año consecutivo, lo cual como explican Heinrich y Cabrol (2005) tenía relación directa con el tiempo que los niños permanecían en el sistema educativo. Veremos más adelante si luego de finalizado el PROMSE, este hecho se tomó en cuenta al negociar PROMEDU.

2.4.3 El informe de Vera (2006): Cobertura y asignación de becas en 2004

En el 2006 Vera quien ejerció un rol en la DNPC del 2003 al 2008, efectuó un trabajo en el que exploró la cobertura y asignación de becas en el año 2004. En el estudio se calcularon dos medidas de cobertura poblacional que arrojaron los siguientes resultados. Las becas otorgadas representaban el 21,6% del total de alumnos de las escuelas de gestión estatal para los años de estudio correspondientes, y el 40,2% de los beneficiarios potenciales estimados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (IPH) (Vera 2006). Esta perspectiva indica que en el año 2004, el programa debía aumentar su presupuesto dado que la cantidad de becas disponibles eran insuficientes ante el número de alumnos en situación de riesgo socioeconómico. Esto también se corrobora desde la perspectiva del propio índice de precariedad utilizado para seleccionar los participantes, dado que en el año 2004, las becas cubrieron alrededor del 50% de los aspirantes (ver cuadro 3).

En cuanto al análisis de cobertura Vera (2006) destaca dos puntos. El primero se refiere al porcentaje de escuelas participantes en el Programa, que alcanzaba el

56% de las escuelas de gestión estatal para los niveles educativos correspondientes. El autor cree que en este sentido se debía analizar la posibilidad de incluir al 100% del universo de escuelas a pesar de que en este caso deberían volver a pensarse los componentes de entrega de libros y PIR. El segundo punto a destacar es el limitado nivel de inscripción. Únicamente el 60% de los beneficiarios potenciales se registraron en el programa, poniendo de manifiesto la necesidad de evaluar este aspecto. Es posible que esta diferencia se genere porque muchos beneficiarios potenciales desde la perspectiva del IPH no asistían a escuelas participantes.

Finalmente, al analizar la asignación de becas el estudio da cuenta de los efectos negativos que produce la asignación de becas por provincia y por circuito. A pesar de que todos los aspirantes realizaban la encuesta, la asignación luego se realizaba dentro de unidades menores. Esto producía errores de inclusión y exclusión, mediante los cuales en el año 2004, el 27,6% de los inscriptos que cumplían los requisitos del Programa se encontraban en una situación irregular de becas (Vera 2006). Esto quiere decir que la existencia de cupos provocaba que muchos niños que estaban en una situación mejor recibieran becas y quienes estaban en una situación peor no las recibieran, por lo que se sugería que se efectuaran estudios para que se realizara una reformulación del sistema de cupos.

Este estudio fue realizado en el año 2006, con lo cual al momento de finalizarse algunos de los puntos ya habían sido modificados. Este es el caso de la cantidad de becas, que en el año 2006 se expandieron a 500.000, ampliándose la cobertura. De todas maneras, considerando esta cantidad de becas tampoco se hubiera cubierto totalmente la demanda dado que ya en 2004 la cantidad de aspirantes era de 676.489. Sin embargo, no es posible extraer conclusiones dado que no se tienen datos de la cantidad de aspirantes que cumplían los requisitos para recibir beca a partir de 2005. Los errores que produce la selección de escuelas y la asignación de becas por circuitos y provincias se mantuvieron en este período, sin efectuarse cambios significativos. Como veremos en los siguientes párrafos, este punto es retomado por Morduchowicz en el año 2007.

Finalmente, otro punto a destacar del estudio de Vera, es que compara los errores de asignación que producen los cupos por circuitos y provincias entre los años 1999 y 2004. Mientras que de 1999 a 2004 el porcentaje de alumnos que cumplían los requisitos con una incorrecta asignación en el cupo por provincias disminuyó 4,7%, en el caso de los cupos por circuito este porcentaje aumentó 11,6%.

Recordemos que luego del informe de Ravela (2000) se modificó la fórmula de distribución de becas por provincia agregando el indicador de pobreza que poseía una alta ponderación. Como vemos, esto tuvo un impacto positivo en la distribución, sin embargo el problema se mantiene e incrementa muchísimo en el caso de los cupos por circuito, lo que indicaba que debía hacerse una nueva revisión del método. Un dato a tener en cuenta es que el mismo Vera indica que la revisión anterior fue causada por la evaluación de Ravela.

2.4.4 2007: Foco a los Informes

Entre junio y agosto de 2007 se efectuaron una serie de estudios del programa que manifiestan que se comenzó a dar más importancia a evaluar para poder reorientar la política de ser necesario. Por un lado, Alejandro Morduchowicz realizó dos informes en nombre del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – UNESCO que a su vez fueron solicitados por el Ministerio de Educación: “Becas Estudiantiles y costos de oportunidad en el nivel medio de la Argentina” (IPE-UNESCO 2007) y “Costos e impacto de una eventual ampliación del Programa de Becas Estudiantiles” (IPE-UNESCO 2007). Por el otro, Finnegan y Gonzalez, efectuaron uno representando directamente al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina: “Aportes para las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel Secundario. Producción de conocimientos sobre el Programa Nacional de Becas Estudiantiles” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2007).

La producción conjunta de estos informes no es dato menor dado que denota por un lado, la creciente importancia del Programa. Por el otro, una evolución ya que comienza a prestarse atención a la producción de conocimiento sobre el programa para que este sirva como aporte para la creación de políticas educativas. También es posible que los informes hayan sido solicitados por el BID quedando un año del PROMSE y presentándose la posibilidad de evaluar nuevos acuerdos. Teniendo en cuenta la línea temporal, estos informes no podrían haber impactado al PROMSE, sin embargo en el siguiente capítulo veremos si tuvieron impacto en los lineamientos del PROMEDU. Comencemos por examinar los informes de Morduchowicz.

2.4.5 Morduchowicz (2007): Análisis Cuantitativos

El autor realiza dos informes. Uno analiza principalmente el monto de la beca y el otro la posibilidad de expandir el programa. El primero, “Becas estudiantiles y costos de oportunidad del nivel medio en Argentina”, tiene por objetivo “... contribuir a la definición de criterios para la determinación de la suma que podría otorgarse como beca estudiantil a los jóvenes que concurren al nivel medio en Argentina” (Morduchowicz 2007). El autor comienza por reflatar el dilema de que no está claro si el Programa de Becas corresponde a una erogación social o educativa. Para revisar el monto hay que empezar por pensar qué es lo que se quería financiar con la beca. Por otro lado, enfatiza que el efecto de la beca no dependía únicamente del monto, sino que además depende de numerosos factores como el diseño del programa, el trabajo pedagógico en la escuela y la motivación del alumno que se influyen mutuamente.

En el origen del programa, la beca se fijó en un monto equivalente a una cuarta parte de la canasta alimenticia de un hogar compuesto por dos menores y dos adultos, lo que equivalía a \$600 anuales. Sin embargo, si otros dos hermanos del mismo grupo familiar aplicaban y cumplían los requisitos, se agregaban \$100 por cada uno. En el 2001 ya no existía el adicional por hermano y en medio de la crisis la beca se reduce a \$400, incrementándose a \$500 en el 2007. Ahora veamos cómo se hubiera actualizado el monto en el 2007 si hubiera respondido a algún criterio lógico y no a las fluctuaciones de presupuesto (Ver cuadros 1 y 2).

Si el monto hubiera respondido al índice de precios al consumidor, en 2007 los \$600 originales equivaldrían a \$1150. Si seguimos el cálculo inicial basado en la canasta básica alimentaria se debería haber alterado la familia a dos mayores y tres menores que es lo que se aproxima más a la realidad y el monto ascendería a \$1440 anuales. Si se piensa en una canasta básica personal anual, el monto sería \$1500. Si se intentara mantener la beca estable en términos relativos a la evolución del salario del sector público sería de \$900. Si el objetivo es que la beca reemplace al salario que un adolescente percibiría en el mercado del trabajo habría que someter a discusión la única suma dado que existen diferenciales importantes por área geográfica, de todas formas, si pensamos en el promedio del país la beca debería ser de \$990 (Morduchowicz 2007).

Como vemos, si se quisiera ajustar el monto de una manera lógica, todas indican que los \$500 anuales no eran suficientes bajo ninguno de los criterios analizados por el autor. Esta discusión volvía a poner sobre la mesa la necesidad de discutir qué es lo que se estaba intentando compensar y la experiencia proveniente de un programa que en el año 2007 cumplía 10 años de existencia debería contribuir a contestar esta pregunta (Morduchowicz 2007). Sin embargo, como vemos en las entrevistas a los actores aún en 2009 existen diversos puntos de vista. Mientras que E1 sostiene que la beca era educativa a pesar de que el monto no tenía destino, E2 quién participó en el programa durante la crisis se refiere a un aporte para ayudar con la pobreza y E4 también asume que el programa era principalmente social y no educativo. Tal como explica Morduchowicz (2007), “las actividades pedagógicas que acompañen a la beca y a la organización del clima escolar, por solo mencionar algunas de entre otras cuestiones, son las que tornan al subsidio en un instrumento de la política y no un fin y, en tanto o más importante que eso, en estudiantil y no meramente asistencial” (p. 26).

Repensar y crear acuerdo sobre el objetivo de la transferencia monetaria volvía a plantearse como fundamental luego de 10 años de implementada la política. A pesar que de acuerdo a las reglamentaciones las acciones pedagógicas que acompañaban a la beca aumentaron su importancia a lo largo de los años la beca aún parecía ser la parte más importante del subsidio. Veremos más adelante si estos puntos se repensaron a la hora de renegociar el préstamo con el BID. Es aparente al escuchar a los actores que en cierto punto se entiende que la situación económica de muchos estudiantes argentinos estaba tan por debajo de cumplir con las necesidades básicas que la beca ya sea de \$600 o de \$400 opera como una motivación extra. Sin embargo, se debe hacer un análisis más profundo y entender exactamente qué es lo que se quería que los chicos hagan con ese dinero y por tanto cuánto sería el monto apropiado. Es alarmante que este aspecto del programa recién sea evaluado teóricamente en el año 2007.

El segundo estudio del autor, “Costos e impacto de una eventual ampliación del Programa de Becas Estudiantiles” (Morduchowicz 2007), está focalizado en presentar los costos del programa si se elevara tanto la cantidad de jóvenes becados como el monto de la beca. El autor hace esto a modo de matriz presentando: la situación actual, si se consideraran los jóvenes con ingresos familiares menores a \$650, debajo de la línea de indigencia y debajo de la línea de pobreza. Por otro lado

toma los montos de \$500, \$780, \$900, \$1150 y \$1500 basados en el estudio anterior. El autor concluye que la inversión debería aumentarse, especialmente elevando el monto de ingresos familiares dado que es muy holgado. El presupuesto proyectado excede el de 2007, sin embargo, si se considera el aumento proyectado en gasto educativo y el impacto del programa, el aumento necesario debería ser alcanzable. Por otro lado, también se plantea la posibilidad de una beca diferencial de acuerdo a las características de cada alumno, lo cual no era fácil de instrumentar pero debía ser estudiado (Morduchowicz 2007).

2.4.6 Finnegan (2007): Un intento por aprender del Programa de Becas

Finalmente, el estudio realizado por Finnegan (2007) titulado “Aportes para las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel Secundario” tiene por objetivo “...producir, sistematizar y relacionar información que pueda contribuir al análisis de esta política implementada por el MECyT en el contexto más general de las condiciones requeridas para el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel medio fijada por la Ley de Educación Nacional” (Finnegan 2007, p2). Es el primer estudio que expresa que pretende generar conocimiento para mejorar las políticas, indicando que el interés ya no es únicamente por la gestión sino que también empieza a haber interés en revisar la política más profundamente. En segundo lugar, en este caso se asocia a la nueva Ley de Educación con el Programa de Becas.

Veamos las principales conclusiones y consideraciones del estudio. En primer lugar, la autora menciona la dificultad de efectuar un trabajo de estadísticas educativas con los datos mantenidos por el PNBE. Esto se debe a que la poca información que se registra no permite sacar conclusiones. Como vimos anteriormente, en el diseño del programa se le daba poca importancia al seguimiento y generación de información para mejorar la política. Diez años después de implementado el programa, surge el problema de la falta de información una vez más. A pesar de que este tema fue mencionado de manera recurrente en estudios de distinta índole que intentan dar cuenta del sistema educativo nacional, pareciera que el asunto no logra resolverse. Finnegan (2007) inclusive recalca una vez más, que a pesar de su pertinencia, no existe un seguimiento de las trayectorias de los alumnos becados.

La autora cuestiona el requisito de promoción del programa dado que los becados eran generalmente alumnos cuya trayectoria escolar incluía repitencias previas. La exigencia de no repetir implicaba que debían revertirla para mantener el

beneficio. Por otro lado, si repetían, su única manera de acceder a un beneficio era abandonando la escuela y aplicando al programa “Todos a Estudiar” ya que este programa tenía el objetivo de reinsertar a los niños en el sistema escolar. Esto quería decir que el mismo funcionamiento del Programa de Becas generaba que algunos niños abandonasen la escuela durante un ciclo lectivo para reinsertarse en el próximo en el marco de otro programa, reforzando la historia de repitencia de estos alumnos.

En un contexto en el cual la tasa de repitencia iba en aumento este requisito es cuestionable porque las escuelas no siempre poseían las herramientas para ayudar a los chicos a revertir su trayectoria. Se puede plantear que los PIR eran un instrumento para mejorar la situación en este sentido, sin embargo su alcance fue modesto. En el año 2006 únicamente el 70% de las escuelas participantes del programa presentaron un Proyecto. Finnegan (2007) también cuestiona el hecho de que solamente pudiesen aplicar en 8°-9°, dado que los valores que adoptaba el indicador de abandono interanual en los años 10°-12° para los años 2003 y 2004 fue mayor. Es decir, la mayoría de los adolescentes abandonaban cuando ya estaban cerca de terminar su escolaridad y en este momento no tenían la posibilidad de acceder a una beca. Este es un ejemplo de una definición que se hizo en el comienzo del programa tomando en cuenta datos que fueron cambiando a lo largo del tiempo y sin embargo las definiciones no se volvieron a revisar.

También se cuestionan los límites de edad, que no se adecuan al perfil de los alumnos más pobres que generalmente acumulaban sobre-edad en una trayectoria signada por el abandono y la repitencia. Se destaca que de acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2006, una alta proporción de niños debajo de la línea de pobreza no era cubierta, y se cuestiona el límite de ingresos máximos por familia que se aproximaba cada vez más a la indigencia. En línea con Morduchowicz se indaga si el monto de \$500 es suficiente para retener a los niños, y se recalca que una beca de ese monto no se acerca a reemplazar los ingresos que podrían obtenerse por trabajar (Finnegan 2007).

El abandono entre los becarios aumentó entre 2004 y 2006, y la repitencia anual era más del doble entre becarios que entre no becarios, alcanzando el 23% en 2006. En palabras de Finnegan (2007), “...esta cuestión conduciría a interrogarse nuevamente acerca de la adecuación entre las estrategias de intervención y los propósitos del Programa. También respecto de la inversión y de los porcentajes de asignación de los fondos a los diferentes componentes del Programa” (p. 51). Este

era un nuevo llamado de atención a que debía prestarse más atención a los componentes pedagógicos del programa y reevaluar la estrategia de las becas ya que no estaban teniendo el efecto deseado. Inclusive estaban teniendo un efecto secundario: El de aumentar la repitencia al no impactar en aspectos académicos.

La autora además presentaba otros factores de gran importancia a la hora de mirar la tasa de abandono, como por ejemplo que la existencia de una oferta educativa cerca de la vivienda tenía una incidencia muy importante en el abandono. Tal vez debería plantearse otra solución para los niños que no poseen una escuela cerca. Este estudio nuevamente da cuenta de la importancia de comprender el problema antes de implementar soluciones. Además, considerando que el programa de becas fue de larga duración, el problema debía haberse estudiado a través del tiempo llevando a implementar ajustes en el programa si el problema se modificaba.

Finnegan (2007) también pone de manifiesto otras circunstancias no educativas que afectaban la trayectoria escolar de los becarios como vivir en condiciones de hacinamiento o presentar un déficit en la cobertura de salud. Además recalca que los becarios con hijos son un porcentaje menor y que el PNBE no tenía gran incidencia en su retención. Esto indica que deben pensarse políticas socio-educativas en conjunto con otras áreas del gobierno, como la de salud y la social. Deben implementarse políticas socio-educativas coordinando con estas áreas ya que estos factores se influyen mutuamente. Retomaremos este punto en los comentarios finales.

Los cambios principales en este período, como el crecimiento del programa y el aumento de la importancia de los componentes pedagógicos en los reglamentos pueden asociarse a investigaciones anteriores, pero es más probable que se deban también al aprendizaje de quienes gestionaban el programa no solo por parte de Argentina sino también por parte del BID. En algún punto podemos decir que en 2007 también surgió interés por generar información científica del programa, lo cual nos conduce a pensar que este fue un avance luego de 10 años de implementación del Programa de Becas. En la siguiente sección veremos si los informes efectuados en 2007 impactaron en la incorporación del programa al nuevo contrato de préstamo.

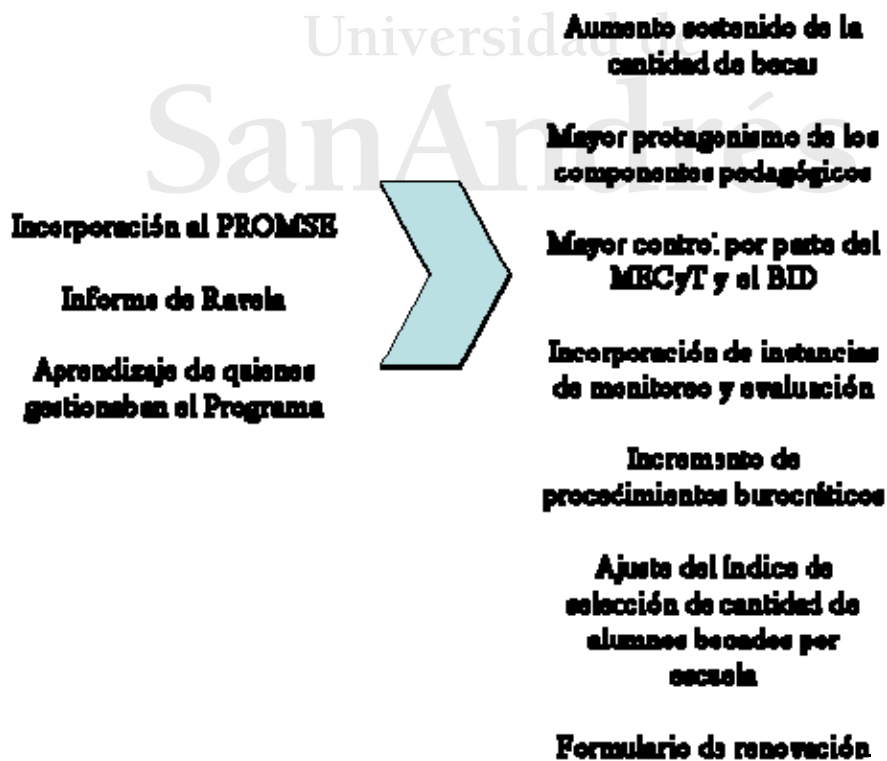
De todas formas y a pesar del crecimiento del programa, podemos decir que los cambios fueron modestos. Se reitera el problema del abandono, e inclusive aumenta. Por otro lado sigue existiendo un problema en el seguimiento de los becados a pesar de que este hecho fue enfatizado por Ravela en el año 2000. También

continuaban los problemas en la producción de información, no permitiendo efectuar informes precisos.

En el PROMSE se incorporan ejes que intentan mejorar la calidad de la escuela media en su conjunto, como lo es en el caso del componente i). Uno creería que estos componentes también aportarían a que los alumnos completen la escuela media y mejoren los aprendizajes, sin embargo, la inversión en este componente era mucho menor que la inversión en becas, a pesar de que el componente de mejora de la educación media era una solución de largo plazo y las becas una solución de corto plazo. Parecería que Argentina siempre se encuentra en una situación de “emergencia”, en la cual los componentes de corto plazo son siempre más importantes.

Es decir, en este período no solamente aumenta el abandono y disminuye la matrícula de la educación secundaria, sino que el problema aumentó con la implementación de la Ley de Educación en 2006. Veamos si a partir del 2008 se ve un cambio radical en ciertos aspectos del Programa que nos conduzcan a pensar que su impacto aumentaría.

Figura 5: Cambios normativos en el período 2003-2007



3. 2008: La búsqueda de un plan integral a través del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU)

3.1 Los desafíos de la educación Secundaria en la mira

El 10 de diciembre de 2007, Cristina Kirchner, también perteneciente al partido político Frente para la Victoria asume la presidencia de la República Argentina. Juan Carlos Tedesco, quién había ocupado la Secretaría de Educación durante el gobierno precedente se transformó en el nuevo Ministro de Educación. Veamos algunos indicadores que reflejan la situación social del país.

En 2008 la tasa de desempleo registraba 8% (INDEC 2010), habiendo disminuido gradualmente desde el año 2002 y estando varios puntos por debajo de la tasa de los países latinoamericanos. No existen datos para el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza para el 2008 pero los de 2009, separados por región estadística fueron los siguientes. La ciudad de Buenos Aires al igual que el Gran Buenos Aires registraba 13%, Cuyo 14%, Noroeste 24%, la región Pampeana 12% y la Patagónica 6% (INDEC 2010). Aunque es riesgoso extraer conclusiones, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza también parece haber disminuido recordando que el promedio del país fue 45% en 2002, 29% en 2005 y 21% en 2007 (Rivas 2010). Tampoco existen datos que representen la brecha de la pobreza en el 2008.

Antes de revisar algunos indicadores educativos es relevante recordar que en los años 2005 y 2006 se promulgaron un conjunto de leyes educativas orientadas a “...mejorar la equidad y calidad de la educación y a otorgarle mayor prioridad al cierre de las brechas de oportunidades educativas que se observan en el país” (BID 2007). Entre ellas la Ley 26.606 de Educación Nacional (2006) y la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (2005) que fundamentalmente prevé aumentar el presupuesto educativo llegando a 6% del PBI en 2010. En cuanto a datos estadísticos no fue posible encontrar datos de abandono y repitencia correspondientes al año 2008, sin embargo, podemos decir que la matrícula en la escuela secundaria era 2.153.329 alumnos (DINIECE 2009), lo que representa más de un 20% menos que en el año 2006. También podemos observar que la matrícula decayó gradualmente a medida que avanzan los años del Secundario, siendo 781.955 en 7º, 759.928 en 8º y 611.446 en 9º (DINIECE 2009) lo que denota el desgranamiento que se producía a lo largo de los años de Secundario. La falta o inaccesibilidad de datos estadísticos a septiembre

de 2010 nuevamente reflejan la poca importancia que se le da a la producción y sistematización de información del sistema educativo argentino.

Considerando lo expuesto y las investigaciones realizadas en el 2007 es posible concluir que el problema del abandono escolar en secundaria en 2008 seguía vigente e inclusive aumentaba, a pesar de que la situación económica había mejorado. La información que se tenía del problema y de la implementación de la política de becas era mayor que en años anteriores, dada su larga trayectoria y los estudios realizados en el año 2007. Por otro lado, esta altura es posible decir que el problema no se centraba únicamente en la situación socio-económica de los niños sino que se está en condiciones de afirmar que la escuela secundaria enfrentaba grandes desafíos. Este hecho se manifestaba en el contenido del subprograma I del PROMSE. Veamos cuál es la percepción de los actores del Ministerio y del BID.

El documento del BID en el cual se presenta la Propuesta del Préstamo correspondiente al PROMEDU, indica que a pesar que Argentina presentaba indicadores de cobertura de los distintos niveles educativos y de años de escolarización de la población que la colocaban en una posición avanzada en la región, quedaban importantes desafíos por enfrentar en los ámbitos de acceso, permanencia y calidad de los aprendizajes. En palabras del documento "... en particular, continúan existiendo disparidades en el acceso y desempeño de los estudiantes de los niveles socio-económicos más bajos en la educación secundaria, especialmente en el segundo ciclo..." (BID 2007, p.3). Desde la perspectiva del BID el problema del abandono (o permanencia) escolar continuaba existiendo e inclusive se reconocía que había deteriorado, pero no era el único problema, sino que además estaba acompañado por los problemas de acceso y calidad.

El mismo documento menciona que en 2006 cerca de 370 mil jóvenes de entre 13 y 17 años no estaban escolarizados y basaba este hecho en dos grupos de causas. Por un lado, las que se relacionaban a la situación socio-económica de los jóvenes y su familia que son llamadas factores de demanda. Y por otro los factores de oferta, es decir, los relacionados a la propia escuela (BID 2007). Así vemos cómo en el año 2007 y a la hora de crear la nueva propuesta de préstamo se tenían en cuenta no solamente los factores socio-económicos sino también los factores inherentes a la escuela. Por ejemplo, se le daba gran importancia a la ampliación, acondicionado y construcción de escuelas ya que se consideraba que era condición para un adecuado proceso educativo (BID 2007).

E4, quién en 2009 ejercía un rol de alto rango en el Ministerio de Educación, en 2007 había estado a cargo de las políticas sociales del ministerio. Desde su punto de vista, en 2008 el contexto era “abismalmente diferente” del que existía en 1997 al implementarse el Programa por primera vez. Explica que el programa “claramente discursivamente, normativamente y programativamente tenía que ver con una transferencia monetaria fortaleciendo cuestiones sociales, no cuestiones educativas.” Agrega que en el contexto de la Asignación Universal por Hijo¹⁴ anunciada en 2009, “creemos que hay condiciones para fortalecer lo educativo, porque lo social esta protegido por otro lado. Deberíamos trabajar para que la beca progresivamente proteja más las cuestiones educativas que las cuestiones sociales. La beca antes claramente tenía que ver con proteger cuestiones socio-económicas que tenían los pibes...” Entonces, a diferencia de otros actores del sistema educativo que ejercieron roles anteriores habla de un programa puramente social, quitando de la cuestión el debate de si el PNBE es un programa social o educativo.

Nuevamente se saca el Programa de Becas del contexto de un programa educativo más integral y se mira por sí mismo, entendiéndose como un programa puramente social. E4 argumenta que a comienzos del 2000 si los chicos no tenían que comer y utilizaban la beca para eso, estaba bien. Sin embargo, recalcando la mejora en los indicadores económicos y sociales explica que a partir del año en curso se tenía que pensar cómo orientar la beca a resolver cuestiones “... de libros, de mochilas, de guardapolvos, de transporte escolar...” El entrevistado parece ignorar que el Programa posee un componente de entrega de libros y PIR. Al preguntarle sobre éstos componentes y su funcionalidad, indica que siguen vigentes pero que no se puede evaluar su funcionalidad sosteniendo que “... es discutible que las cosas en lo social funcionen”. Considera que a pesar de que muchas escuelas no utilizan los PIR, es preferible tenerlos para que algunas puedan utilizarlos. De esta manera le resta

¹⁴ La Asignación Universal por Hijo es un subsidio implementado en 2009 dirigido a desocupados, trabajadores no registrados (que ganen menos o igual al monto del salario mínimo, vital y móvil), servicio doméstico (que ganen menos o igual al monto del salario mínimo, vital y móvil) y monotributistas sociales. Se pagará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor, hasta un máximo de 5, de dieciocho años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado. Los montos a cobrar por la Asignación Universal son de 220 pesos por hijo/a y 880 pesos por hijo/a discapacitado. Todos los meses se paga el 80 % de estos montos porque el 20% restante es efectivo una vez al año si el hijo/a cumple con los requisitos de salud y asistencia a la escuela (Presidencia de la Nación 2011).

importancia a los componentes educativos del programa ya que para este actor su importancia residía únicamente en el subsidio social.

A pesar de que el Programa de Becas fue creado en 1997 por el Gobierno de Carlos Menem en el marco del Plan Social Educativo, E4 cree que el Programa está especialmente alineado con la gestión de los gobiernos del Frente Para la Victoria. El entrevistado remarca que fue ése gobierno el que llevó el Programa de 100 mil a 550 mil becas y además agregó becas de inclusión¹⁵. Menciona que en este gobierno (2009) se busca reincorporar a los “echados” y no solo mantener la matrícula, modificando el modo de pensar de los directores. Agrega que “...ahora, la transferencia monetaria no tiene que ver con el Programa, el problema es que sentido político se le da a la transferencia monetaria. Yo creo que en una política de que el Programa empezó repartiendo plata, está bien repartir plata, hay que distribuirla. Ahora el Gobierno le agregó computadoras y construcción de escuelas.”

Es un hecho que el PNBE creció en los años de la gestión del Frente de la Victoria y que se incorporó al PROMSE, sin embargo esto no quita mérito a que en 1997 se haya ideado y tampoco podemos quitarlo del contexto del Plan Social Educativo. La entrevista con E4 también nos permite comprender la manera en que cambia la percepción del programa que desde su punto de vista, ocupando una posición de alto rango a nivel Ministerio, es puramente social. Para quienes presidían el programa esto podía ser discutido lo que denota falta de información y dirección. A continuación veremos cuál era la percepción de otros actores.

En marzo, se anuncia el nuevo crédito del BID para el área educativa que entre otras líneas “...procura acercar recursos para el desarrollo de programas tendientes a aumentar el número de jóvenes de sectores pobres que terminan la secundaria.” (La Nación 2008). De acuerdo a las palabras del Ministro de Educación Tedesco, para alcanzar los objetivos se iba a ofrecer un “...apoyo continuado para un programa de becas y se ampliarán las obras de infraestructura, con la construcción de unas 1500 nuevas escuelas” (La Nación 2008). Tedesco nuevamente habla de “sectores pobres”, asociando el programa a las deficiencias económicas de los niños. Por otro lado, el presupuesto en infraestructura aumenta pero no se mencionan los proyectos de mejora

¹⁵ Las becas de inclusión se encuentran en el marco del programa Todos a Estudiar (TAE) y su finalidad es la reincorporación de los niños al sistema educativo una vez que abandonan.

de la calidad de la educación secundaria. En la próxima sección veremos las acciones que contempla el PROMEDU.

3.2 Organización y estructuración: Integración de todos los niveles educativos e inversión en infraestructura

El objetivo del PROMEDU era “contribuir a mejorar la equidad de la educación y contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso” (MECyT 2008). La propuesta de préstamo del BID explica el marco legal en el que se inserta el nuevo préstamo, mencionando las leyes educativas promulgadas en los años 2005 y 2006 que se orientan a avanzar en temas de equidad, calidad, eficiencia y reordenamiento del sistema educativo (BID 2007). El PROMEDU “... apoyará esta estrategia educativa, fundamentalmente en el eje de la mejoría en los niveles de equidad...” (BID 2007, p.12). Los dos frentes principales son por un lado las intervenciones para garantizar la inclusión, permanencia y promoción de niños y jóvenes pertenecientes a los estratos más pobres. Por el otro, contribuir a la ampliación y mejora de la infraestructura educativa. Las becas son una parte fundamental de esta estrategia y se denominan una “acción clave” para alcanzar las metas propuestas. Nuevamente se menciona que para mejorar su efectividad se acompañan de acciones pedagógicas y actividades para incrementar la relevancia de la escuela entre los jóvenes pertenecientes a familias de bajos recursos (BID 2007).

PROMEDU está organizado en dos subprogramas cuyos objetivos son los siguientes: “(i) apoyo a la política de retención y promoción en el nivel Secundario; (ii) aumento del acceso en los niveles de educación inicial y secundaria; (iii) expansión de la jornada escolar para el nivel de educación primaria; y (iv) mejoramiento en los insumos y procesos de gestión del sistema educativo.” (BID 2007, p.13). A primera vista, los objetivos son similares a los del PROMSE, contando con un subprograma orientado a la mejorar la calidad de la educación y otro a mejorar la infraestructura. Si miramos en más detalle el primer subprograma vemos que a diferencia del préstamo anterior, ya no se mencionaban las tecnologías de la comunicación e información. Por otro lado, se incorporaban acciones destinadas a la escuela inicial y primaria que antes no se contemplaban. Finalmente, en el caso del PROMEDU se le daba mucha relevancia a la construcción y mejora de la infraestructura escolar.

Para cumplir con los objetivos, el subprograma I, contaba con tres componentes. El primero era el de apoyo a la política de retención y promoción del nivel Secundario que incluye las becas, la provisión de textos y las acciones de apoyo. El segundo era el de apoyo a la política de jornada extendida del nivel primario que se basaba en la adecuación de los edificios escolares, y el último era el de apoyar la gestión del sistema por medio del fortalecimiento institucional, apoyo a la docencia y a las ETP. En cuanto al primer componente, a diferencia del PROMSE, lo que antes se denominaban, “Proyectos Institucionales de Retención” en el PROMEDU eran “Acciones de Apoyo”. Se trataba de proyectos escolares de acciones complementarias destinados a reforzar la retención escolar, a diferencia de los PIR cuyo objeto era mejorar la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes. Entre las acciones de apoyo se encontraban las tutorías y acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo de becarios y talleres para padres y becarios (BID 2007).

En cuanto a las becas, se prevé que el segundo año deben aumentar a 600.000 para poder incrementar el criterio de ingreso mínimo familiar para que más jóvenes pudieran acceder al programa. Además se estima que el monto pase de U\$S 190 anuales a U\$S 220, considerando el costo de oportunidad de estudiar para los jóvenes en situación de pobreza y la mantención del poder de compra de las becas (BID 2007). El mismo documento indicaba que estos cambios se basaban en el trabajo de Morduchowicz (2007) mencionado en el capítulo anterior. De esta manera, vemos cómo un análisis teórico del programa se reflejó en acciones de mejora. Inclusive se menciona que existen otros ajustes en cuestión como la no exclusión de repitentes e inclusión de hermanos como beneficiarios que se definirán en base a una investigación que estaba siendo realizada. Es decir, en este caso existía una relación muy estrecha entre las modificaciones y las investigaciones que vimos en el capítulo anterior. Este hecho refleja la relevancia de la investigación.

Es interesante comparar la relevancia en términos monetarios del programa de becas en comparación el préstamo anterior. Recordemos que en el caso del PROMSE, el subcomponente de apoyo a la equidad (Becas, Libros, PIR) representaba el 66% del componente 1 (Reforma y Expansión de la Oferta de la Educación Media) y el 33% del total del préstamo. En el caso de PROMEDU, el componente 1 (Becas, Textos, Acciones de Apoyo) representa el 83% del subprograma 1 (Mejoramiento del Desempeño del Sistema Educativo Estatal) y el 47% del préstamo total. En términos monetarios en el caso del PROMSE se invirtieron U\$S 326,6 millones en becas, libros

y PIR y en el caso de PROMEDU U\$S 330 millones. Aunque los montos de inversión total eran similares, en el caso del PROMEDU la relevancia del componente que incluía las becas, la provisión de textos y las acciones de apoyo era mayor.

Los organigramas de ejecución de los préstamos fueron esencialmente iguales. Sin embargo, en base a la experiencia del PROMSE, en el PROMEDU se establecieron cuatro cambios fundamentales. Uno de ellos se relacionaba a la ejecución de procesos. Se estipulaba simplificar y descentralizar los procesos, "...simplificando procedimientos, el aumento progresivo de la autonomía de gestión de las jurisdicciones y la aplicación, desde el inicio, de la revisión *ex post* de adquisiciones y desembolsos por parte del Banco para agilizar la ejecución..." (BID 2007, p.22)

Tal como fue observado, anteriormente el poder de decisión a nivel provincial era escaso a pesar de que se presentaban condiciones diversas en las provincias. La propuesta de PROMEDU implicaba disminuir gradualmente el nivel de intervención en las jurisdicciones, con el objetivo que 80% operen de manera descentralizada. Basándonos en lo observado en los capítulos anteriores, esta es la primera vez que se intentó disminuir el control y los procesos burocráticos en pos de mejorar la gestión del programa, lo que resulta muy interesante y por primera vez muestra un alejamiento del modelo de implementación *top-down* (Parsons 2007) que se venía siguiendo hasta el momento.

El segundo cambio previsto era fortalecer el proceso de monitoreo y evaluación previendo evaluaciones operativas anuales. En tercer lugar se pretendía modernizar la gestión, orientándola a resultados. Para esto se crearon indicadores de distinto tipo que se definen de antemano y con los cuáles se debía efectuar un seguimiento. También se consideró el desarrollo de un sistema de gestión e información más avanzado que permita hacer un seguimiento más minucioso del programa. En cuarto lugar, se pretendía mejorar la comunicación entre los distintos niveles ejecutores y sub-ejecutores "...a modo de garantizar la incorporación de las estrategias y orientaciones de política educativa en la gestión diaria del Programa, lo que contribuye a la "apropiación" y sustentabilidad de las intervenciones" (BID 2007, p.23).

El aumento de la importancia del seguimiento, evaluaciones e información también se observa en el reglamento operativo. Por otro lado también se mencionaba detalladamente a los talleres de inicio y cierre, entendiéndose que se quería capacitar

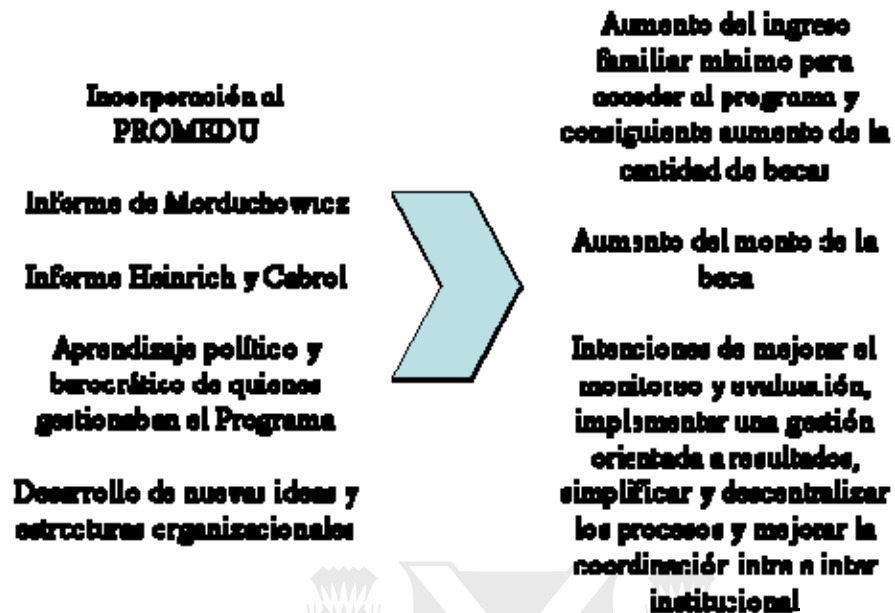
mejor a los organismos jurisdiccionales al igual que incrementar la comunicación entre los distintos niveles. Sería interesante revisar los estudios a partir del 2008 para comprender si las modificaciones tuvieron el impacto buscado y si efectivamente se efectuó un seguimiento más minucioso del programa y de los becados. También será preciso comprender cómo se reflejaron las diferencias entre los PIR y las acciones complementarias en la implementación. Finalmente es relevante entender cómo afectó la mayor descentralización a los actores provinciales y si este cambio tuvo efectos reales.

3.3 ¿Por qué cambiar?

Considerando que PROMEDU seguía con la línea del PROMSE, es preciso considerar la evaluación que se hizo de la línea de becas del PROMSE. De acuerdo al BID, los resultados que se obtuvieron con el PNBE y con el PROMSE fueron positivos al igual que la ejecución del préstamo. Esto se basa especialmente en el estudio de Heinrich y Cabrol (2004) que según el organismo corrobora el impacto del componente Becas. Si observamos las modificaciones que se hacen en el PROMEDU con respecto al PROMSE, notamos una relación estrecha con los estudios que se efectuaron del programa en períodos anteriores. Esto es muy evidente en el caso de los estudios de Morduchowicz que indican que debía aumentarse el monto de la beca y el ingreso familiar mínimo para poder acceder al programa.

Por otro lado, más allá de los informes, podemos identificar lecciones aprendidas a lo largo de los años de implementación del programa. Las intenciones de mejorar el monitoreo y evaluación, implementar una gestión orientada a resultados, simplificar y descentralizar los procesos y mejorar la coordinación intra e inter institucional (BID 2007) fueron efecto del aprendizaje político o burocrático y del desarrollo de nuevas ideas y estructuras organizacionales (Parsons 2009). Así indica la propuesta de préstamo, alegando que estos cambios provenían de "...la experiencia previa del PROMSE, el análisis de su gestión y resultados intermedios, así como los estudios realizados para formular el nuevo programa" (BID 2007, p.21). Es decir, los cambios no fueron causados únicamente por estudios, sino también por el aprendizaje que se genera al implementar el programa.

Figura 6: Principales cambios y posibles causas



3.3.1 El Informe de la Auditoría General de la Nación (2008): Gestión de deuda, monitoreo y asignación de becas

Al final de la ejecución de PROMSE, la Auditoría General de la Nación efectuó un informe de auditoría de gestión del subprograma I: “Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación”. Dicho informe se centra especialmente en tres actividades críticas de interés “por significatividad y materialidad” no siendo el propósito evaluar temas técnico pedagógicos (Auditoría General de la Nación 2008). En primer lugar analiza la gestión de la deuda, en segundo lugar los aspectos de seguimiento y monitoreo y en tercer lugar el componente de asignación de becas. El período analizado va de noviembre de 2003 al 31 de diciembre de 2008. La auditoría arrojó observaciones interesantes en cada uno de los temas abordados.

Veamos las observaciones relacionadas a la gestión de la deuda. En primer lugar, se observa que la inversión total del PROMSE fue menor a lo que se había estipulado en el comienzo y esto se reflejaba en la inversión de cada uno de sus componentes. El componente 3, “Fortalecimiento de la Gestión del Sistema Educativo”, se suprime completamente. Este hecho resulta de cierta manera irónico porque como veremos existían defectos importantes en la gestión del Programa tanto a nivel central como jurisdiccional. El subcomponente de becas vio una reducción de

alrededor de U\$S 50 millones con respecto al presupuesto original, alcanzando un cumplimiento del 70% (Auditoría General de la Nación 2008).

La presentación de los Planes Operativos Anuales (POA) al BID, responsabilidad del UFI, presentó demoras sistemáticamente y los mismos fueron elaborados con criterios dispares, complicando la verificación de las metas anuales con el dinero proveniente del fondo. No se cumplió el cronograma, extendiéndose el programa 180 días. Esto derivó en que se tengan que pagar comisiones de compromiso que exceden el 19,8%, "...lo cual representa un incremento sobre el endeudamiento público y es un indicio de ineficacia de la gestión" (Auditoría de la Nación 2008, p.20).

En cuanto al seguimiento y monitoreo, el informe recalca que desde un comienzo los objetivos no fueron claros, lo que no permitió verificar resultados. En el reglamento no se menciona un organismo responsable de diseñar los indicadores que permitan evaluar la eficacia del subprograma, ni responsables por la fijación de metas, que tampoco fueron definidas cuantitativamente. Tampoco se establecieron procedimientos alternativos de seguimiento y monitoreo (Auditoría General de la Nación 2008). El informe refleja la falta de información y la dificultad de efectuar un seguimiento para poder determinar los efectos reales del Programa e inclusive para implementar acciones correctivas en caso de necesitarse. Inclusive el informe menciona que no queda claro en quién recaía la tarea de recopilar y medir datos. Mas allá de los requerimientos del BID, vale la pena preguntarse si esto no tendría que haber sido un interés específico del MECyT y que debería haberse realizado a pesar de no existir instrucciones claras para hacerlo. Finalmente, es preciso agregar que en el caso del PROMEDU se establecen metas cuantitativas claras, lo que representa una de las mejoras con respecto al PROMSE.

Lo mismo ocurrió en el caso de los informes de gestión de mediano término, que no se realizaron a pesar de sí estar en el contrato de préstamo. Tal como explica el informe "... en consecuencia, no se pudo cumplir con una de las premisas extraídas del Reglamento Operativo General; esto es, contar con información para adoptar las medidas necesarias para mejorar la gestión y planificación del Programa en su conjunto" (Auditoría General de la Nación 2008, p.25). Tal como vimos anteriormente, sin seguimiento y monitoreo no es posible comprender lo que realmente ocurre a nivel global y consecuentemente implementar mejoras. Este ha sido un problema constante a lo largo de los más de 10 años de existencia del PNBE.

Los puntos mencionados relacionados al seguimiento y monitoreo parecen haber impactado en el diseño del PROMEDU. En el nuevo programa se definen claramente los indicadores que deben seguirse, al igual que el organismo que debe hacerlo. Resta preguntarse si esto realmente se cumpliría ya que la experiencia demuestra que no siempre los reglamentos se cumplen.

Finalmente, en cuanto a la línea de acción de Asignación de Becas, se observó que no se cuenta con "...sistemas, documentos y criterios consistentes, procedimientos idóneos ni metas definidas para realizar un seguimiento eficiente de la gestión y monitorear su eficacia" (Auditoría General de la Nación 2008, p.25). Es llamativo que este defecto del programa fue mencionado en varios de los documentos estudiados y sin embargo nunca se generaron acciones de mejora. Inclusive fue mencionado por Ravela (2000) casi 10 años antes y sin embargo no se tomaron las medidas correctivas adecuadas.

Es posible arriesgarse a decir que tampoco hubo un diagnóstico detallado del problema original que las becas intentaban solucionar, lo cual condiciona la posibilidad de efectuar las correcciones necesarias. El informe de auditoría inclusive menciona que existen deficiencias en la accesibilidad, consistencia, integridad y oportunidad de la información necesaria para la ejecución de la línea de acción y que una de las causas posibles es que existen capacidades humanas y materiales totalmente distintas en cada circuito. Es evidente que el Programa no proveía suficiente capacitación y recursos a las escuelas cabecera a pesar de que ellas son la única fuente de información. Es imperativo reconocer que si la información no se genera precisamente y oportunamente en este nivel, entonces se pierde. En el PROMEDU se preveía dar más autonomía a las Provincias en este sentido, sin embargo son las Provincias las que luego debían decidir si invertir en este aspecto.

Este informe nuevamente refleja que existían dificultades de gestión que inclusive se reflejaban en atrasos y aumento en el costo de la deuda con el BID. Por otro lado, gran parte de las observaciones se refieren a la falta de información con miras en el largo plazo. Nuevamente parecería que el "día a día" era la prioridad sin importar las acciones que permitirían mejorar en el largo plazo, como lo es la generación de información. No solamente no se puede medir adecuadamente el efecto del Programa sino que se pierde la oportunidad de mejorar durante la ejecución para aumentar los efectos de la inversión aprendiendo de la experiencia. Sin embargo, no podemos ignorar que algunos de los puntos observados se intentan

mejorar en el caso del PROMEDU y posiblemente este informe haya tenido alguna influencia. Por otro lado, que la normativa mejore no implica que esto ocurre automáticamente en la práctica.

3.3.2 2007-2008: El Ministerio de Educación hace foco en los informes

Es pertinente nombrar y brevemente delinear un set de informes que se generaron por parte del Ministerio de Educación y DINIECE a lo largo de los años 2007 a 2009. Será interesante evaluar si estos informes tuvieron algún efecto en la política de becas al finalizar PROMEDU. Por otro lado, es importante tener en cuenta el hecho de que los informes se hayan realizado.

A comienzos del 2008 se finalizó el set de dos informes, uno cualitativo y otro cuantitativo, que miraban distintos aspectos de la Política de becas. Estos informes se basaron en la estructura del PROMSE y son paralelos al comienzo del PROMEDU, con lo cual las observaciones por lo general no toman en cuenta los cambios entre un programa y otro. Por otro lado, a fines del 2008, se creó un “informe de informes”, en el cual se intentaban encontrar orientaciones para la política de becas mediante el análisis de los informes efectuados hasta ese entonces. El mero hecho de que se realizaron estos informes podría indicar que se le comenzaba a dar más importancia a la investigación y me atrevería a decir que también a su relación con la hechura y revisión de las políticas.

3.3.3 El Informe de Sinisi y Montesinos (2009): El Programa en la escuela

A pesar de que el enfoque del presente trabajo es en el diseño teórico de la política, utilizaremos el informe cualitativo para revisar brevemente qué sucede efectivamente en la implementación desde la perspectiva de los actores escolares. Focalizar en la brecha de la implementación (Grindle 2009) nos permitirá comprender otros aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar una política educativa de esta naturaleza. El informe de Sinisi y Montesinos (2009) encontraba que “...la presencia de las becas estudiantiles genera debates y tomas de posición por parte de los actores escolares, que incluyen pero también, van mas allá de este dispositivo puntual” (Sinisi y Montesinos 2009, p.114). El Programa atravesaba diversos actores en los distintos niveles antes de llegar a la escuela, y en cada nivel se percibía de distinta manera, con lo cual no siempre se implementaba y se percibía de la misma manera que indicaba la resolución.

La investigación se centra en la ciudad de Buenos Aires y en los casos estudiados los actores escolares suelen expresar su confusión y descontento con el PNBE. Los estudiantes emiten quejas por el atraso en los pagos al igual que los directivos y maestros. En las escuelas también se menciona la sobrecarga de trabajo que implicaban las tareas que se requerían para cumplir con el programa, y por otro lado la falta de poder de decisión que se tenía a nivel local. Esto hacía que la escuela se transforme en una especie de “mediador” entre los alumnos y quienes gestionaban el programa a pesar de no comprender su funcionamiento. Las escuelas debían responder y hacerse cargo de demandas por parte de alumnos y padres en las que poco tenían que ver. Por esto, las escuelas demandaban mayor participación en la gestión aludiendo a que conocían mejor a los chicos y podían desplegar mayor eficacia en la distribución de las becas (Sinisi y Montesinos 2008). Las becas eran vividas como algo “externo” a la dinámica escolar que era impuesto, que “bajaba” desde otras instancias de gobierno y ellos debían ejecutar.

El mismo E4 definió que el punto más débil del programa era la comunicación. Según el entrevistado el problema puede traducirse en técnicas de comunicación y política, implica “...convencerlos que una sociedad de iguales es con iguales. Queremos todos una sociedad de iguales pero que ellos se adapten a nosotros.” Indica que efectivamente los maestros y directores por lo general no se sienten incluidos en el programa. Por un lado explica que ideológicamente el Ministerio Nacional no estaba alineado con muchas de las provincias, pero reconoce que esto se basaba principalmente en un problema de comunicación. Por otro lado expresa que el problema de comunicación también se basaba en que el Ministerio Nacional y los Ministerios Provinciales no tenían estructuras ni canales de comunicación con las escuelas. En sus palabras “...seguimos funcionando con una estructura de comunicación desde Sarmiento con los supervisores. Y la verdad que esto cien años después demuestra que tiene límites... y es un límite”. Lleva el problema mas allá del Programa de Becas explicando un problema que abarca la totalidad del sistema educativo escolar argentino.

E4 además reconocía la dificultad de implementar un programa nacional en un contexto federal, explicando que por lo general los directores reclamaban que ellos podrían hacer mucho más si el dinero les fuera entregado a ellos y no a los alumnos en forma de becas. E4 se alinea con este pensamiento ideológicamente pero explica que el hecho de que un director sea capaz de hacer maravillas con el dinero no

implica que sea así en todos los casos. Reconocía las diferencias entre escuelas y la dificultad de implementar el mismo programa para todas.

Fueron pocos los actores escolares que en algún momento mencionaron los PIR o la entrega de libros, y al nombrar estos componentes generalmente aparecen desasociados de las becas. En cuanto a los PIR, se aludía nuevamente al retraso del pago, que desmotivaba su implementación, e inclusive una escuela desconocía su existencia (Sinisi y Montesinos 2008). Las autoras también eluden nuevamente a la complejidad de implementar un programa Nacional en un contexto Federal. Distinguen algunas dimensiones que contribuyen a dicha complejidad tal como el acoplado de diversas mediaciones que se corresponden a las diversas instancias político-burocráticas y administrativas. También hacen referencia a que las relaciones entre las diversas instancias están permeadas de expectativas y requerimientos acerca de quién debe hacer qué y esto choca con lo que sucede efectivamente (Sinisi y Montesinos 2008).

A modo de resumen, entendemos que los actores escolares no tomaban el Programa como algo propio, sino impuesto y con lo que no podían hacer nada para mejorar. Tanto los alumnos como los directores y maestros presentes en los casos estudiados manifestaron insatisfacción con el Programa en alguno de sus aspectos. Por lo general existía falta de información acerca de su funcionamiento y especialmente alrededor del sistema de asignación de las becas. Los alumnos inclusive manifestaban que las becas no van a los “más pobres”. Los maestros, al no ver el Programa como propio ni sentirse parte, expresaban que no sentían motivación alguna para colaborar. También es llamativa la poca importancia que se le daba a los componentes pedagógicos, especialmente teniendo en cuenta que a nivel teórico a lo largo del tiempo se enfatizaba que su importancia debería ser creciente.

3.3.4 El Informe de Serulnikov (2008): Un intento de recompilar la información

El último informe a mencionar, es el realizado por Serulnikov et al en noviembre 2008. Este documento es interesante no únicamente por su contenido sino especialmente porque constituye un intento por parte de actores del Ministerio de compilar los resultados de algunas de las evaluaciones e informes efectuados del Programa a lo largo del tiempo con el objetivo de buscar “Orientaciones para las políticas de becas estudiantiles”. Se reconocía gran parte de la producción de información del PNBE y se intentaba comprender cómo esta producción de

información podía colaborar con la formación y modificación de políticas públicas. Este punto de vista es un gran avance con respecto a perspectivas anteriores.

Sobre este informe, E4 explica "... el año pasado pedimos un informe sobre los informes. O sea, formamos un equipo que junte a todos los informes y nos haga un informe de cómo leer esos informes. Todos coinciden en esto que te digo (que las becas ayudan a retener los pibes en la escuela y en que el programa tiene dificultades administrativas). Y después todos marcan problemas diferentes que son inherentes a las políticas sociales de transferencia monetaria focalizada. Todos esos programa tienen problemas administrativos, todos, los latinoamericanos, los europeos, todos. Una lectura que yo no comparto es que es un problema de las malas burocracias Latinoamericanas." El entrevistado admite parte de los problemas, aunque simplificándolos a "administrativos" pero de cierta manera los justifica sin aludir a maneras de resolverlos. Algo que podría llevar a soluciones en el futuro, es explicado en clave política y no conduce a soluciones específicas para cada problema. Es posible pensar que el entrevistado está defendiendo la gestión en curso, justificando los problemas y rescatando únicamente lo que considera positivo.

Sin embargo, si se le pregunta qué pasa exactamente con los informes E4 explica que este informe llevó a trabajar sobre un diagnóstico, acciones, resultados esperados, medios de verificación, plazos, responsables, estructura y estado de situación. Indica (la entrevista fue realizada en noviembre 2009) que las acciones ya estaban tomadas aunque iban a cambiar con la asignación universal por hijo que había surgido ese mismo año. La evaluación y análisis de las acciones tomadas a partir de este informe van más allá de este trabajo, sin embargo son un punto de partida interesante para un nuevo estudio. Para lo que compete a este trabajo, es remarcable que se haya producido este informe y que a pesar de que no exista humildad para reconocer errores, existieron acciones derivadas. Vemos que efectivamente la generación de información se relaciona con acciones a tomar.

El informe delinea principalmente los aspectos que mencionamos anteriormente y no solamente se refiere al PNBE, sino también al Programa Todos a Estudiar (TAE). En cuanto a los mecanismos de selección de los destinatarios las investigadoras expresan que han ido cambiando a lo largo del tiempo con intenciones de adaptarse a distintas realidades pero que esto generó poco espacio para la consolidación y evaluación de los cambios implementados. También se reconoce que debía evaluarse el marco general del PNBE: monto, tope de ingresos familiares y

cantidad de beneficiarios por familia. También debían reevaluarse las maneras en que el pago pueda hacerse a término y la población objetivo (Serulnikov 2008).

En cuanto a la gestión central del PNBE el trabajo indica que "...el ordenamiento por jurisdicciones y la selección de las escuelas debería ser la consecuencia (y no el punto de partida) en el proceso de identificación de los beneficiarios" (Serulnikov 2008, p.72). Este punto fue criticado a partir de los primeros informes en el comienzo del 2000. Inclusive se vuelven a mencionar los problemas de comunicación y falta de información, no solamente en el caso del PNBE sino también en el caso del TAE lo que nos conduce a pensar que, tal como indicó E4, este es un problema que va más allá del PNBE. Finalmente, las autoras mencionan que se requieren acciones para reorganizar el sistema informático y las bases de datos para poder adquirir consistencia y calidad en los datos (Serulnikov 2008). Es interesante considerar que estos son todos puntos que han sido mencionados anteriormente, pero que por primera vez se presentan claramente como punto de partida para líneas de acción futura.

Se recomendaba implementar acciones para mejorar la articulación entre las estrategias de la gestión jurisdiccional y nacional y fortalecer los equipos jurisdiccionales (Serulnikov 2008). Este punto está nuevamente relacionado a los problemas de comunicación y consecuente circulación de la información. En cuanto a los problemas en la gestión escolar se mencionan nuevamente los que hemos descrito y el documento indica que la propuesta de mejora incluye la formación de "equipos institucionales" para la gestión de los programas que recibirán un apoyo financiero. Sin embargo las autoras aclaran que las funciones de este equipo no están definidas y que además existen también problemas de comunicación y especialmente falta de información. Se proponen implementar mayores instancias de capacitación e intercambio, sin embargo los detalles no se especifican. Finalmente las autoras mencionan que debe reevaluarse más sistemáticamente el modelo de gestión del PNBE y su funcionamiento en las escuelas cabecera (Serulnikov 2008).

Este es un ejemplo de un documento que relaciona estudios efectuados con posibles acciones para mejorar. Sin embargo, las acciones no se detallan dado que al momento de presentar este trabajo aún eran propuestas. Por otro lado, es interesante ver cómo los problemas son recurrentes a lo largo de los 11 años que llevaba en el 2008 el PNBE. Inclusive al finalizar el trabajo se menciona nuevamente que el impacto de las becas en los niveles de retención existen (sin detallarlos o

cuantificarlos), pero que sin embargo no es así en los aprendizajes y que deberían estar acompañadas de estrategias de intervención pedagógica (Serulnikov 2008). En 2008 se abordan estos problemas sistemáticamente por primera vez a pesar de que los mismos fueron mencionados por Ravela en el año 2000. No se mencionan acciones implementadas desde ese entonces ni sus resultados, lo que nos lleva a plantearnos en la seriedad de las propuestas de mejora y en si efectivamente se implementarán. Tal como mencionamos anteriormente, este es un campo de trabajo interesante para un futuro trabajo.

4. Resumen Comparativo: El Programa de Becas a través del tiempo



Figura 7: Principales informes del Programa de Becas a lo largo del tiempo

Barrón (2000)	Elmitch y Cabral (2005)	Ven (2006)	Montabarez (2007)	Frasca (2007)	Informe de la Comisión Asesora de la Mesa (2008)	Santibañez (2008)	Sainz y Montañón (2009)
<ul style="list-style-type: none"> -La necesidad de información y selección de aspirantes a becas. -Cayos insuficientes. -Los errores de asignación de becas se basan principalmente en el número de cupos y el fondo de provisión. -La tasa de abandono sigue siendo preocupante a pesar de la beca. -Según proyectar los PIB. -El programa no tiene impacto positivo en las expectativas. -No existe un seguimiento de las becas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acreditación positiva entre recibir la beca y recibir más otros estudios. -Mientras más años excedentes recibían la beca, el impacto del programa se reduce. -Son pocos los alumnos que reciben la beca por más de un año. -PIEB reduce repetición y rezago. -El programa no tiene impacto positivo en las expectativas. -No existe un seguimiento de las becas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Becas disponibles para recibir la beca. -Solo se asignan 60% de las becas. -La asignación de becas por provincias y número de cupos de becas es insuficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> -Pueden recibir el monto de la beca en el momento de la beca. -El monto de la beca se asigna a un alumno. -Migro más a los estudiantes de provisión. -50% de los alumnos no reciben la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. 	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de información en el Programa. -Continúa el requisito de inscripción. -A pesar de que luego de aprobar la beca se puede optar a la beca, se los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. -Los alumnos que no reciben la beca se asignan a la beca. 	<ul style="list-style-type: none"> -Inversión total en el PROBES fue menor a lo esperado. -Se ocuparon la totalidad de las becas. -No se ocupó el monto de las becas. -Se ocupó el monto de las becas. -No se ocupó el monto de las becas. -Se ocupó el monto de las becas. -Se ocupó el monto de las becas. -Se ocupó el monto de las becas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Los cambios en la selección de beneficiarios luego del tiempo ocuparon la totalidad de las becas. -Se dio un mayor número de becas. -Se dio un mayor número de becas. -Se dio un mayor número de becas. -Se dio un mayor número de becas. -Se dio un mayor número de becas. -Se dio un mayor número de becas. -Se dio un mayor número de becas. 	<ul style="list-style-type: none"> -La implementación se ve afectada por los errores de asignación. -Continúa y disminuye con el Programa por parte de los errores de asignación. -Los errores de asignación se dan por el número de becas. -Puede haber errores de asignación. -Se ocuparon los PIB o los Asignos de Asignos. -Falta de información en el nivel social.

Figura 8: Cambios en el Programa de Becas a través del tiempo

	1997	1998-2002	2003-2007	2008
Contexto	<p>-Iniciativa social justo con alta tasa de abandono escolar, especialmente de las jóvenes pertenecientes de familias pobres.</p> <p>-Contexto de crisis para promover la inclusión de las jóvenes pertenecientes de familias pobres.</p>	<p>-Crisis económica, política y social. Aumentan las diferencias entre los que más tienen y los que menos.</p>	<p>-Responsabilidad económica-social.</p> <p>-Inclusión política.</p> <p>-A pesar de las mejoras al nivel de desigualdad permanecen altas.</p> <p>-Sistema educativo en el centro de la agenda política.</p> <p>-LIM: Oligarquía del nivel económico.</p>	<p>-Mejora en los índices de desempleo y pobreza.</p> <p>-El Sistema Educativo se encuentra frente al desafío de cumplir la inclusión en el sistema principalmente en el nivel inicial y medio, al mismo tiempo que mejorar la calidad.</p>
El problema: Abandono escolar	<p>-No se hizo un diagnóstico ni cuáles/as fueron las causas por estudiar - se basan en percepciones.</p> <p>-Ahorcero del pedoño paraba que el problema se con el grupo más vulnerable de alumnos, entendiendo que las causas son económicas y políticas al sistema educativo.</p>	<p>-Ponerse porcentaje de matrícula en el nivel medio en el período 2000-2004 fue 50%.</p> <p>-Ahorcero del pedoño explica que el abandono se principalmente de los chicos más pobres, dando a entender que las causas son principalmente económicas al sistema educativo.</p>	<p>-Diversificación de la tasa bruta de escolarización económica.</p> <p>-El abandono, la deserción y la no asistencia económica siendo un problema que resta.</p> <p>-Análisis del PASEP permite conocer el problema con más detalle.</p>	<p>-A pesar de que mejoran la situación económica, el abandono escolar se mantiene o incluso aumenta.</p>
Estructura	<p>-Las becas se basan como una línea dentro del PSE, que fundamentalmente apunta a la escuela Primaria.</p>	<p>-El programa de becas toma entidad propia.</p>	<p>-En 2003 pasa a ser un subprograma de "apoyo a la equidad" del PROGRES que abarca el sistema educativo atendiendo en su totalidad.</p>	<p>-Pasa a ser una línea de acción del PROEMDU, que se enfoca en reducir las brechas entre los jóvenes de diferentes estratos de ingreso, subprograma ubicado en todos los niveles educativos.</p>
Objetivo	<p>-Reducir la exclusión y cumplimiento de currículo del Tercer Ciclo de la Educación General Básica y del Nivel Primario a su nivel equivalente, de alumnos pertenecientes a familias de ingresos variables socioeconómicas.</p>	<p>-Se mantiene.</p>	<p>-Se amplían el alcance "previa económica socioeconómica" con "familias que se encuentran en situación de inseguridad y/o pobreza".</p>	<p>-Se mantiene.</p>

Distribución geográfica	-Sistema de cupos por provincia y reducción de cupos a no más de una beca por estudiante y un fondo por estudiante.	-Se mantiene.	-Se mantiene el fondo por estudiante con cupos (se agrupa la provincia) en el provincial y se detalla en el reglamento, detalles según incorporación.	-Se mantiene.
Organización	-Cambio de sistema 3 escuelas en una "escuela escuela". Máximo 1000 becas por escuela.	-Aumento a 1.500 becas por escuela.	-Se mantiene.	-Se mantiene.
Estructura y obligaciones	-Nacional, provincial, Escuela Católica, Escuela de origen.	-Se maneja algunas responsabilidades dentro provincial.	-Reglamento operativo más detallado, mayor control y mayor poder de decisión en las jurisdicciones. -Se crea UEM y UEL. -Se les para actividades a las escuelas para permanecer en el programa. Tienen mejor los fondos de actividad y promoción.	-Se propone simplificar documentar los procesos. -Procesamiento de matrícula y evaluación, previsto evaluaciones operativas escuela. -Se plantea implementar la gestión, orientada a resultados y mejorar la comunicación entre los distintos niveles.
Requisitos para mantener la beca	-No haber más de una vez por mes.	-Promover y no haber más de una vez por mes.	-Promover y no haber más de una vez por mes.	-Se mantiene

<p>Requisitos para recibir la beca</p>	<p>-Ser ciudadano argentino nacido o por opción, tener entre 13 y 15 años, estar matriculado al Tercer Ciclo de la BOB o al Polimodal o sus equivalentes e integrar una familia cuyos ingresos totales no superen los \$300 mensuales.</p>	<p>-Se agrupa requisitos de acuerdo al año al Polimodal: En los tres casos debe haber promovido sin suspensiones parciales, pero además los de segundo deben haber obtenido un promedio igual o superior a siete en el año anterior y finalmente los de tercero deben haber obtenido un promedio igual o superior a siete en los dos años anteriores.</p>	<p>-2003: Las potencias de estudio se otorgan a quienes están matriculados en el Polimodal. -2004: Se vuelven a otorgar quienes están matriculados en el año y se otorga el otorgado del promedio, sin embargo afecta el índice de selección de alumnos. -Se agrupan requisitos de selección en los años parciales. -2005: Ingresos familiares deben ser menores a \$630 mensuales.</p>	<p>-Se sanciona</p>
<p>Renovación</p>	<p>-Promoción de renovación según a que año se cumplen las condiciones iniciales</p>	<p>-Se otorgan el promedio de renovación y se debe realizar nuevamente el proceso de selección</p>	<p>-Promoción de renovación según a que año se cumplen las condiciones iniciales</p>	<p>-Se sanciona</p>
<p>Componentes pedagógicos</p>	<p>-FIR: Ojeto de mejorar la calidad de la enseñanza y de las prácticas.</p>	<p>-Se sanciona.</p>	<p>-Se agrupa con base de entrega de libros y materias de seguimiento de los becaes. En 2005 además se agrupa la entrega de libros y material didáctico para docentes.</p>	<p>- Los FIR pasan a denominarse "Activos de Apoyo": Proyectos académicos de carácter complementarios destinados a reforzar la selección escolar (tutorías y sesiones de seguimiento, evaluación y monitoreo de becaes y talleres para padres y becaes).</p>

IV. Observaciones Finales

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles surge en el año 1997 como componente del Plan Social Educativo. A pesar de que en el período estudiado existieron cambios sustanciales en distintos aspectos del entorno, el Programa mantuvo su esencia. El Programa estuvo dirigido desde el comienzo a reducir el abandono escolar, pero este problema fue adquiriendo características distintas a través del tiempo. Al crearlo no se efectuó un análisis estructurado de los rasgos del abandono escolar que permita diseñar una política que se adapte a las necesidades específicas de Argentina. La política se formuló en base a percepciones, creencias y opiniones de los distintos actores involucrados y de manera incrementalista. A lo largo del tiempo fue modificándose de la misma manera; es posible decir que en ninguna ocasión se presenta un modelo racional de análisis del problema y una consecuente adaptación de la política.

El abandono escolar es un problema complejo. En el problema convergen causas económicas, sociales y educativas y éstas toman distinta forma en las diversas regiones de Argentina. Sin estudios contundentes, el espacio para la interpretación es muy amplio. En términos de Ball (2002) en el caso del PNBE se ve claramente la codificación y decodificación de la política por los actores involucrados a través del tiempo. Tanto la política como el problema del abandono escolar adquieren distintos significados en cada período. En el caso de la interpretación del abandono escolar, es probable que la reinterpretación se vea profundizada por la falta de datos concisos y sistemáticos que permitan hacer un seguimiento del problema a lo largo de los 11 años estudiados. Entonces, se implementa una solución que parece demasiado simple para un problema tan complejo.

Cada entrevistado al igual que quienes presidieron en Ministerio en los distintos gobiernos toman el Programa como propio y lo asocian a la estructura valorativa del gobierno de turno. Esto también se puede leer a través del marco normativo, durante los primeros años la política se asocia principalmente a los nuevos roles que tiene que cubrir el Ministerio sin escuelas (Ley Federal de Educación) y más adelante a La Ley de Educación y la consecuente extensión de la escolaridad obligatoria. En este caso es preciso considerar la importancia política que tiene una política de transferencia monetaria para cualquier gobierno y por tanto la dificultad de

cuestionarla. Por otro lado no podemos dejar de considerar la trayectoria que poseen este tipo de programas en la región.

A lo largo del tiempo no hay acuerdo entre los actores sobre las causas del problema y consecuentemente si el programa era educativo o social. Entonces el dilema se traduce en si corresponde clasificar las erogaciones como educativas o de asistencia social (Morduchowicz 2007). Aún en 2008 existen posiciones opuestas con respecto a este punto y consecuentemente no hay acuerdo en la utilización del monto de la beca que por tanto no tiene un destino particular. El hecho de que esto no este claro a lo largo del tiempo complica la definición de un monto correcto para la beca. Es importante comprender el problema en profundidad para luego poder traducirlo en las especificaciones científico-técnicas de la política que van a ser las que hagan que la política efectivamente cumpla sus objetivos y modificarla en caso de ser necesario.

A pesar de las diferencias en el contexto y en los rasgos del abandono escolar a lo largo del tiempo, el problema de la diferencia en el acceso al sistema educativo entre los distintos grupos socio-económicos se extiende a lo largo del período 1997-2008 y una política de becas es adecuada para enfrentar este problema (Reimers 2000). Sin embargo, esto no quiere decir que es solución por sí misma. Por ejemplo, la misma línea de políticas compensatorias mantiene que debe proveerse un tratamiento desigual de los desiguales, y esto también debe manifestarse en diferencias en el curriculum o con políticas que intenten hacer equivalentes las condiciones de ingreso al sistema educativo (Reimers 2000). Esto quiere decir que a pesar de que el PNBE es una acción que puede considerarse adecuada, debe complementarse con otras acciones, no solo de parte del Ministerio de Educación, sino también por parte de otros Ministerios. Si por un momento suponemos que las becas efectivamente mantienen a los niños en la escuela, no podemos dejar de considerar que pueden estar generando marginalización por exclusión (Aguerrondo 2001), es decir, excluidos dentro del sistema educativo (Abdala 2001).

Por otro lado, mirando el Programa a través de las teorías de equidad y justicia social (Sen 1995, Bolívar 2005, Connel 1999, Rawls 1979) encontramos otras limitaciones. El hecho de que todos los niños accedan al Secundario no implica justicia. Es posible que distintos niños requieran distintos “Secundarios” para obtener los mismos resultados. Para que haya real justicia, habría que romper la lógica del sistema educativo modificando el sistema más profundamente.

Tanto las investigaciones revisadas como las interpretaciones de los actores, los cambios y los distintos programas del que forma parte la línea de becas denotan el traspaso de un problema que en principio se creía que era causado por razones económicas a un problema que también es inherente al sistema educativo de nivel Secundario e inclusive de su integración con el nivel primario. Una manera de corroborar esto es la denominación que poseen los Programas que contienen a las becas a lo largo del tiempo. En primer forma parte del Plan *Social* Educativo, y luego los planes comienzan a incluir frases como “Mejoramiento del *Sistema Educativo*” (PROMSE). Esto también se manifiesta en el marco normativo, que representa las creencias valorativas del gobierno. Durante el mandato de Filmus se decretan varias leyes que intentan reforzar el sistema Secundario. Por otro lado, no podemos dejar de mencionar que a pesar de que existen acciones para mejorar el sistema educativo Secundario son muchos los casos en los que estas acciones no se implementan, como lo fue con el caso del subprograma de las TIC en el PROMSE. Es decir, encontramos una diferencia entre lo normativo y la práctica.

Los estudios científicos del abandono escolar en argentina exponen distintas razones por las cuales los niños abandonan el Secundario dejando ver que el problema no es simplemente económico. En este sentido, son varios los estudios que mencionan que debe prestarse más atención a los componentes pedagógicos. Sin embargo es poca la evidencia de que esto se haya hecho. Basándonos en los reglamentos operativos, es posible creer que la importancia de los componentes pedagógicos aumenta a través del tiempo. Esto no se evidencia en la práctica, lo que denota la existencia de las brechas en la implementación (Grindle 2009). Esto ocurre no solamente por la influencia de los varios niveles existentes antes de que la política llegue a la práctica, sino también por problemas administrativos.

Esto nos lleva a mencionar algunas consideraciones acerca del modelo de implementación del Programa. En primer lugar se adopta un modelo *top-down* basado en la experiencia previa con el PSE. Sin embargo, para que este mecanismo sea efectivo, deben cumplirse condiciones que no se cumplen. Por ejemplo, debe haber buena comunicación, los objetivos deben ser claros para todos los involucrados y no debe existir presión de tiempo. Ninguno de estos requisitos se cumplen y como vimos a través del trabajo todos representan grandes problemas en la implementación del PNBE. A partir del PROMEDU se insiste en que el modelo de gestión dará más

autonomía a las Provincias en la implementación, sería interesante en un futuro trabajo evaluar si esto efectivamente sucedió y cuáles fueron sus efectos.

Por otro lado, la implementación del PNBE ilustra las dificultades de implementar un Programa Nacional en un Contexto Federal. Para empezar, como vimos en el estudio del PASSP (PNUD 2007), el problema del abandono presenta características distintas en cada región, por lo cual sería pertinente pensar que existen distintas estrategias que serían más efectivas en cada contexto. Por otro lado, en cada región el monto de la beca necesario para generar un impacto es distinto (Finnegan 2007, Morduchowicz 2007). Finalmente, tal como menciona E4 existen problemas de alineación política entre el Gobierno Central y las Provincias y entre las Provincias y las Escuelas que generan trabas a la hora de implementar la política. Esto podría mejorarse mediante una buena estrategia de comunicación, sin embargo esta no existe y tampoco una estructura que la posibilite. Esto ilustra otro de los problemas subyacentes al sistema educativo argentino.

Otro punto importante es la falta de articulación entre distintos programas del Ministerio. Un caso de interacción de programas interesante es el del Programa de Becas con el Programa Todos a Estudiar (TAE). En este caso, una vez que los niños dejaban el Programa de Becas debido a repitencia, la única manera de acceder a un programa similar era mediante el abandono. Una vez que abandonaban la escuela podían acceder al TAE. Es recomendable mirar la interacción de la política con otras políticas educativas y de otras áreas del gobierno, como la social. Un problema complejo como el abandono escolar puede combatirse de manera efectiva desde distintas áreas de un Gobierno.

Como se pudo interpretar a lo largo del estudio, por lo general se pone mucho esfuerzo en la gestión del día a día, y no tanto en mirar los resultados, enfocar el largo plazo e implementar soluciones más profundas y duraderas. Hasta los años 2007-2008 no hay un esfuerzo visible por crear conocimiento, por profundizar en los problemas y encontrar soluciones de largo plazo. La gestión del día a día es siempre un “problema” a resolver, por lo que los sucesivos informes mencionan problemas de gestión en el programa. Sin embargo, en el período estudiado no se visualizan soluciones claras para los problemas administrativos. Es preciso pensar en los equipos que deberían ser responsables de generar información y cuáles serían los mecanismos a través de los cuáles este conocimiento se puede transformar en políticas educativas.

En cuanto al ciclo de la información de la política pública (Parsons 2007), tal como anticipó el autor, no resulta fácil establecer una relación entre las investigaciones realizadas y los cambios en la política. Es más probable que los cambios se relacionen a los cambios en el entorno, al aprendizaje político-burocrático y al desarrollo de ideas y estructuras organizacionales. Como mencionamos anteriormente no existen muchos análisis estructurados y la falta de información sistemática es uno de los problemas que se manifiestan a lo largo del período estudiado. No es posible hacer un seguimiento adecuado ni establecer una relación causal entre la política y sus posibles efectos excepto en algunos períodos donde se posee parte de la información. En el caso del estudio efectuado por Ravela (2000) se nota que tuvo algún impacto en la política, y además este estudio es mencionado por los actores entrevistados. Sin embargo los estudios por lo general son escasos.

Por otro lado, la generación de información adquiere mayor importancia a partir de los últimos años del PROMSE y luego en el PROMEDU. En 2007-2008 se generan varios informes e inclusive el de Serulnikov (2008) se relaciona a una propuesta de mejora del programa. Será interesante evaluar y estudiar esta propuesta en un estudio futuro, tanto el texto como su implementación. La falta de información no es solamente importante para poder generar evaluaciones y recomendaciones teóricas, sino también se menciona que el seguimiento de los becados es un dispositivo importante a la hora de aumentar la probabilidad de que permanezcan en el sistema. La investigación que requirió el presente estudio también demostró que los datos educativos son escasos no solamente en el caso del Programa de Becas sino que los indicadores educativos tampoco son constantes, manifestando otro problema del sistema educativo que va más allá del Programa de Becas. Para futuras políticas se recomienda que en su diseño y reglamentación se incluyan instancias de evaluación que también puedan compararse a las evaluaciones del problema que la política intenta resolver.

Para finalizar, si tuviéramos que resumir el trabajo en pocas líneas, podemos decir que el origen, la formulación e implementación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles no siguió un modelo teórico de análisis sistemático sino que estuvo basado en las posibilidades de financiación, el presupuesto y en solucionar los problemas que se percibían desde los organismos internacionales y las autoridades locales en cada período. Es posible pensar que si se hubieran hecho análisis más sistemáticos tanto en su origen como en los distintos períodos de implementación la

política podría haber causado un impacto mayor. Sin embargo, también debemos reconocer que existe un aprendizaje por implementar una política durante 11 años y a medida que pasa el tiempo se intenta poner más énfasis en los problemas inherentes a la escuela secundaria y en la importancia que posee la generación de información y la investigación.

Finalmente, adelantándonos en el tiempo, en 2009 de la asignación universal por hijo generó la discontinuación del Programa Nacional de Becas. Este nuevo subsidio busca mejorar la situación de menores adolescentes en situación de vulnerabilidad social (Decreto 1602/09) proveyendo una transferencia monetaria por hijo a las familias de bajos recursos. Se resuelve que dicha transferencia monetaria se solapa con el PNBE y por tanto lleva a cuestionar y eliminar el Programa de Becas. El presente trabajo podría constituir un insumo para la tarea de repensar el Programa de Becas en este nuevo escenario.



Universidad de
San Andrés

Referencias Bibliográficas

Abdala, Felix (2001). *Los excluidos del sistema educativo Argentino: resultados preliminares de una investigación*. Documento de Trabajo N°2, Septiembre de 2001. Conferencia Pronunciada el 14 de Octubre de 2000 en el ámbito del Seminario Permanente de Investigación de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés.

Acuña, Carlos H y Repetto, Fabián (2009). Un Aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político institucional del combate a la pobreza en América Latina. En: Martínez Navarro, F. (2009). *Políticas Públicas y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

Aguerrondo, Ines (2000). Can Education Measure up to Poverty in Argentina?. En: Fernando Reimers (editor) *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Harvard University Press.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009). *Marco para el Análisis de las Políticas Públicas*. En: Políticas Públicas y Democracia en América Latina.

Arenes, Carolina (2002). *Una escuela para tiempos de crisis*. Diario La Nación, 11 de septiembre.

Arroyo Menéndez, Millán et al (2009). *Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.

Auditoría General de la Nación (2008). *Informe de Auditoría de Gestión. Programa del Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) – Subprograma I – Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación. Convenio de Préstamo BID N 1345/OC al 31/12/2008*. Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad. Gerencia de Control de la Deuda Pública. Auditoría General de la Nación.

Banco Interamericano de Desarrollo. En: www.iadb.org/datagob (Consultado 19/05/2010)

Bardach, Eugene (1999). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. México:CIDE.

Beech, J. y Larrondo, M. (2007). La inclusión educativa en la argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro. En: Argentina. Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva. América Latina, Regiones Andina y Cono Sur. Buenos Aires, Argentina, 12-14 de septiembre de 2007.

Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Argentina. Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa – PROMEDU. CCLIP (AR-X1011) y primer préstamo individual (AR-L1038). Propuesta de Préstamo*.

Banco Interamericano de Desarrollo (2008). *Contrato de Préstamo No. 1966/OC- AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa – PROMEDU*. 17 de abril de 2008

Bolívar, Antonio (2005). *Equidad Educativa y Teorías de la Justicia*. REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación. Vol. 3, No. 2.

Braslavsky, Cecilia (1998). *El Secundario esta cambiando*. Diario Clarín, 20 de Marzo.

Conell, R.W (1999). *Escuelas y Justicia Social*. Madrid: Ediciones Morata.

- Cosse, Gustavo (2005). *Políticas Públicas y Estado. Las Políticas Compensatorias en la educación Argentina. El caso del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1997-2003)*.
- Clarín (2000). *Aseguran que mejorarán las condiciones de 5500 escuelas*. 4 de marzo.
- Clarín (2001). *En el Gobierno hablan otra vez de un Ministerio de Seguridad Social*. 17 de octubre.
- Clarín (1998). *Tratan Mejoras en la Secundaria*. 24 de febrero.
- Clarín (1999). *Vuelven a entregar becas a Secundarios*. 21 de mayo.
- Clarín (2005). *El Gobierno dará 500.000 becas para Secundarios*. 5 de junio.
- Conell, R.W (1999). *Escuelas y Justicia Social*. Ediciones Morata, Madrid.
- Cornejo, Julio (2005). *Aún no recibieron las becas escolares unos 60.000 chicos*. 31 de julio.
- De Andraca, Ana María (2006). *Programas de becas estudiantiles: experiencias latinoamericanas*. París: IPE.
- De Simone (1997). *El Gobierno armará una red social con un megapréstamo*. Diario La Nación, 14 de marzo.
- DINIECE. *Medición de la cobertura escolar*. En: www.diniece.me.gov.ar (Consultado: 2/11/2009)
- DINIECE (2009). *Relevamiento Anual 2008*. En: www.diniece.me.gov.ar (Consultado: 23/09/2010).
- DINIECE (2010). *La educación argentina en cifras*. Ministerio de Educación y Presidencia de la Nación.
- Dirección Nacional de Juventud (2000). *La Juventud Argentina del 2000*. Hoja Mural de Datos Estadísticos N°1, Buenos Aires.
- Dussel, Inés (2008). *La escuela secundaria en la encrucijada: Problemas y desafíos*. Presentación en el marco del Coloquio Anual de IDEA, Buenos Aires.
- DUSCHATZKY, S. y REDONDO, P. (2000) *El Plan Social Educativo y la Crisis de la Educación Pública. Reflexiones sobre los sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa*. Ponencia II Congreso Internacional de Educación: debates y utopías. Buenos Aires, julio de 2000.
- Feijoó, María del Carmen (2002). *Argentina. Equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Feijoó, María del Carmen y Corbetta, Silvina. *Escuela y pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Filmus, Daniel (2007). *Argentina superó la peor parte de su crisis educativa*. Clarín, 4 de diciembre.
- Finnegan, Florencia (2007). *Aportes para las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel Secundario. Producción de conocimientos sobre el Programa Nacional de Becas Estudiantiles*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Grindle, Merilee S. (2009). La brecha de la implementación. En: Martínez Navarro, F. (2009). *Políticas Públicas y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

Gvirtz, Silvina (coord.) (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Buenos Aires: Aique Educación.

Heinrich, Carolyn y Cabrol, Marcelo (2005). *Programa Nacional de Becas Estudiantiles Impact Evaluation Findings*. Washington: Inter-American Development Bank.

Herrán et al (2001). "Why do Youngsters dropout of school and what can be done against it?" Ponencia presentada en el Inter-American Development Bank Policy Dialogue. Education and human resources training network second meeting: secondary education. Washington DC., 19-20 Julio.

INDEC (1999). Encuesta Permanente de Hogares 1999.

INDEC (2011). Índice de Precios al Consumidor GBA base 1999=100. Serie Histórica.

INDEC (2003). Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos EPH y regiones estadísticas, desde mayo 2001 en adelante.

La Nación (1998). *Analizan la ampliación del programa nacional de becas*. 23 de enero.

La Nación (2002). *Aumentó un 70% el pedido de Becas*. 17 de julio.

La Nación (2002). *Giannettasio: "Está garantizado el comienzo de clases en 19 provincias."* 2 de marzo.

La Nación (2000). *Llach se comprometió a reducir la repitencia*. 4 de marzo.

La Nación (2002). *"Me consta que todo el mundo trabaja, y mucho"*. 12 de septiembre.

La Nación (2003). *El Gobierno garantiza el pago del incentivo docente de 2002*. 15 de enero.

La Nación (2003). *El Gobierno anunció el "Programa Nacional de Becas Educativas"*. 27 de noviembre de 2003.

La Nación (2003). *Otorgarán becas a 350.000 alumnos*. 28 de noviembre.

La Nación (2006). *Kirchner promulgó la nueva ley de educación*. Jueves 28 de diciembre.

La Nación (2008). *Crédito del BID al área educativa*. Miércoles 12 de marzo.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. *Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la educación en escuelas de nivel inicial y en 1 y 2 ciclo de la EGB. Informe a Diciembre de 1999*. Buenos Aires 1999. Folio 86.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1997). *Resolución Ministerial 1294*.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1998). *Resolución Ministerial 827*.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1999). *Resolución Ministerial 496*.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (2003). *Resolución Ministerial 857*.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (2003). *Resolución Ministerial 860*.

- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (2004). *Resolución Ministerial 480*.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (2005). *Resolución Ministerial 523*.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005). *Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo. Reglamento Operativo General*. Enero.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2008). *Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa. Reglamento Operativo*.
- Morduchowicz, Alejandro (2007). Becas Estudiantiles y costos de oportunidad en el nivel medio de la Argentina. IIPE-UNESCO, Buenos Aires, Junio de 2007.
- Morduchowicz, Alejandro (2007). Costos e impacto de una eventual ampliación del Programa de Becas Estudiantiles. IIPE-UNESCO, Buenos Aires, Agosto de 2007.
- Morduchowicz, Alejandro (2000). *¿Equidad en la Educación?* OEI - Ediciones - Revista Iberoamericana de Educación - Número 23. Mayo - Agosto 2000. En: <http://www.rieoei.org/rie23a05.htm> (Consultado 17/01/2011).
- Ortiz, María Constanza (2002). *Las políticas compensatorias en educación, la equidad y el círculo de la pobreza*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.
- Presidencia de la Nación Argentina. *Programa Nacional de Becas Estudiantiles*. En: www.casarsada.gov.ar/index.php (Consultado 19/05/2010).
- Presidencia de la Nación Argentina. Secretaría de Comunicaciones. *Asignación Universal por Hijo*. En: Argentina.ar (Consultado 21/06/2011).
- Parsons, Wayne (1997). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Poder Ejecutivo Nacional (2009). *Decreto 1602/09*.
- Polack, María Elena (1997). *Préstamo fresco para bajar la desocupación*. La Nación, 13 de Enero.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Abandono Escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*. Buenos Aires: PNUD.
- Ravela, Pedro A (2000). *Informe de Evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Rawls, J. 1999. *Justicia como Equidad. Materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Reimers, Fernando (2000). Conclusion: Can Our Knowledge Change What Low-Income Children Learn?. En: Fernando Reimers (editor) *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Harvard University Press.
- Reimers, Fernando (2000). Educational Opportunity and Policy in Latin America. En: Fernando Reimers (editor) *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Harvard University Press.

Reimers, Fernando (2000) *¿Equidad en la Educación? Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI*. Revista Ibero Americana de Educación, Mayo-Agosto 2000.

Rivas, Axel. *El desafío del derecho a la educación en Argentina. Un dispositivo analítico para la acción*. Buenos Aires: CIPPEC.

San Martín, Raquel (2004). *Llegan fondos del BID para educación*. La Nación, 19 de junio de 2004.

Sanjuán, Ana María (2001). Dropping out or exclusión from secondary education? The young's people perspective (The case of Argentina). Reporte preparado en el marco del Inter-American Development Bank Policy Dialogue. Education and human resources training network second meeting: secondary education. Washington DC., 19-20 Julio 2001.

Sampieri, R; Fernández-Collado, C; Baptista Lucio, P (2008). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw-Hill Interamericana.

Sautu, Ruth (2005). *Todo es Teoría: Objetivos y Métodos de Investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Sen, Amartya (1995). *Nuevo Examen de la desigualdad*. Alianza. Madrid.

Serulnikov, A; Krichesky, G.; Potenza, F. (2008). *Orientaciones para las políticas de becas estudiantiles. Revisión de estudios y evaluaciones sobre programas implementados por el Ministerio de Educación de la Nación*. DINIECE, Noviembre 2008.

Sinisi, Liliana y Montesinos, María Paula. (2008). *La implementación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles en la Provincia de Buenos Aires: Aportes para las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel Secundario*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

SITEAL. Base de Datos. En: www.siteal.iipe-oei.org (consultado 23/06/2010).

Tamayo Saez, Manuel. 1997. *El Análisis de las Políticas Públicas*. En: Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Editorial Alianza.

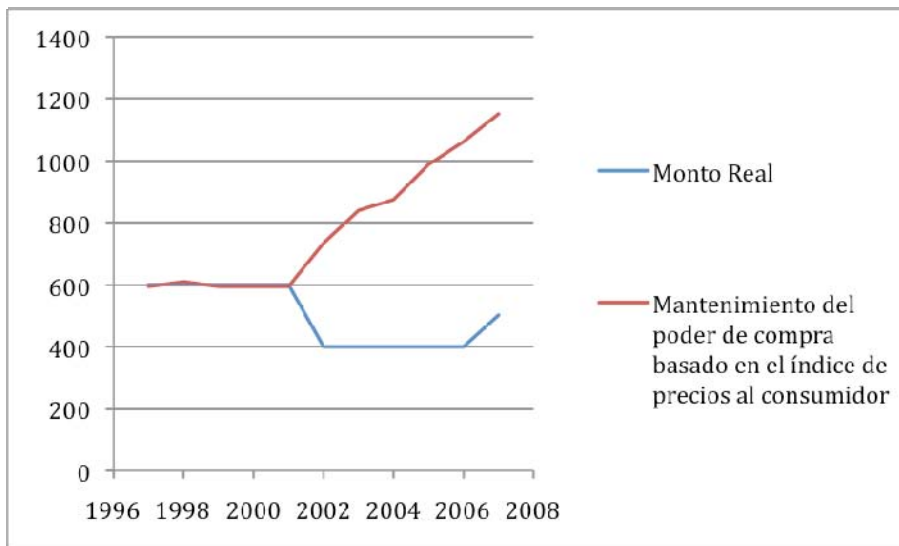
UNESCO Institute for Statistics database 2009. *Education for All Global Monitoring Report 2010*.

UNESCO. Oficina de Estadísticas. En: www.uis.unesco.org (consultado: 2/11/2009)

Vera Mohorade, Alejandro (2006). *¿Quiénes obtienen becas en la educación secundaria? Un análisis del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de Argentina*. Buenos Aires. Universidad Torcuato Di Tella, Maestría en Políticas Públicas.

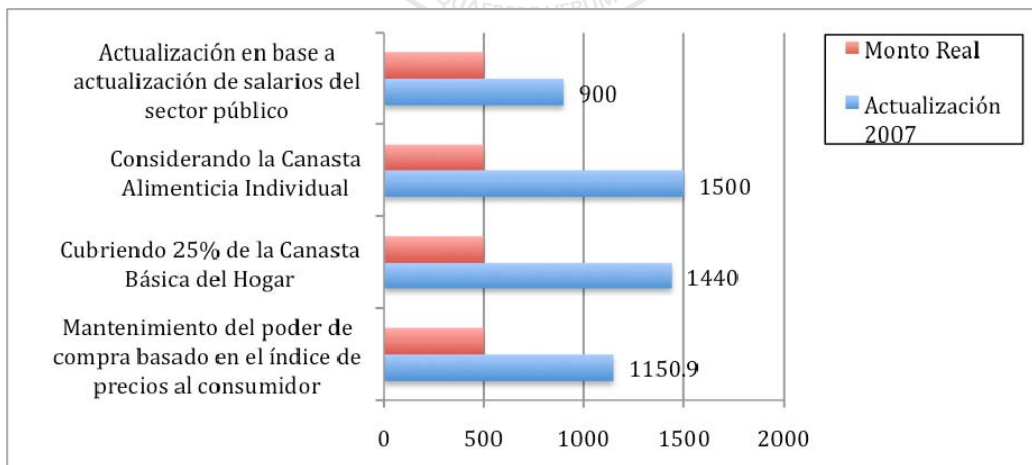
Cuadros

Cuadro 1: Monto de la Beca Real y Ajustado por el IPC



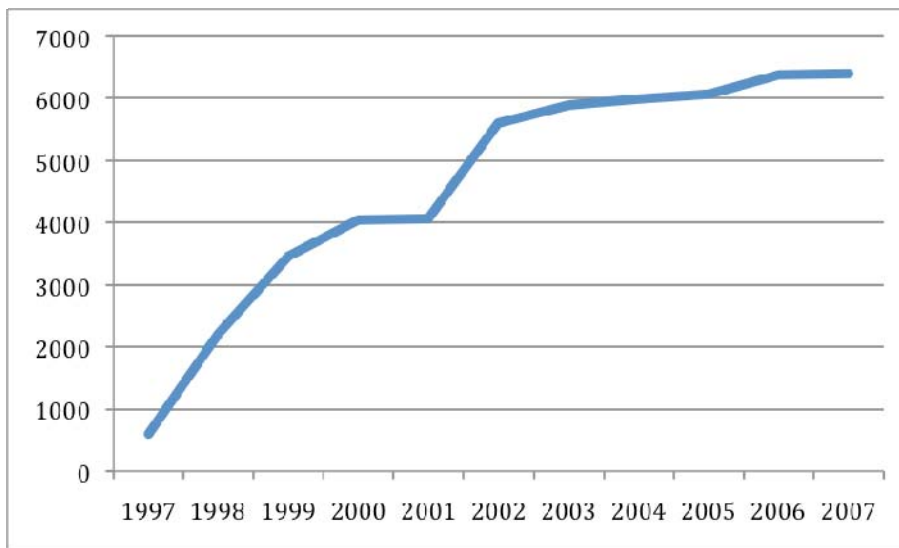
Fuente: Construcción Propia en base a Morduchowicz 2007.

Cuadro 2: Valor de la Beca actualizado a 2007 considerando diversas variables



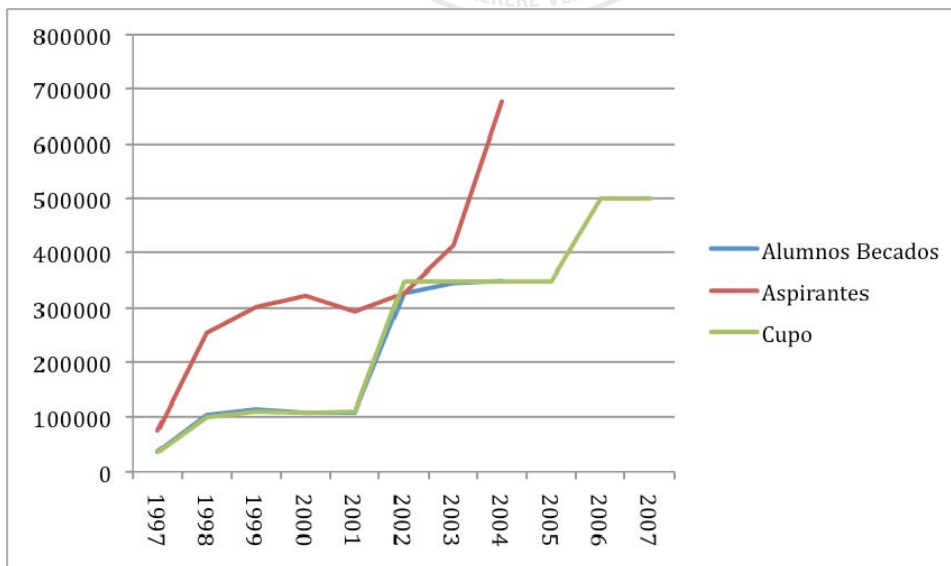
Fuente: Construcción Propia en base a Morduchowicz 2007.

Cuadro 3: Evolución del PNBE en términos de escuelas participantes



Fuente: Construcción propia en base a Ravela 2000, Serulnikov 2008, Morduchowicz 2007, Cosse 2005, Ravela 2006, Finnegan 2007.

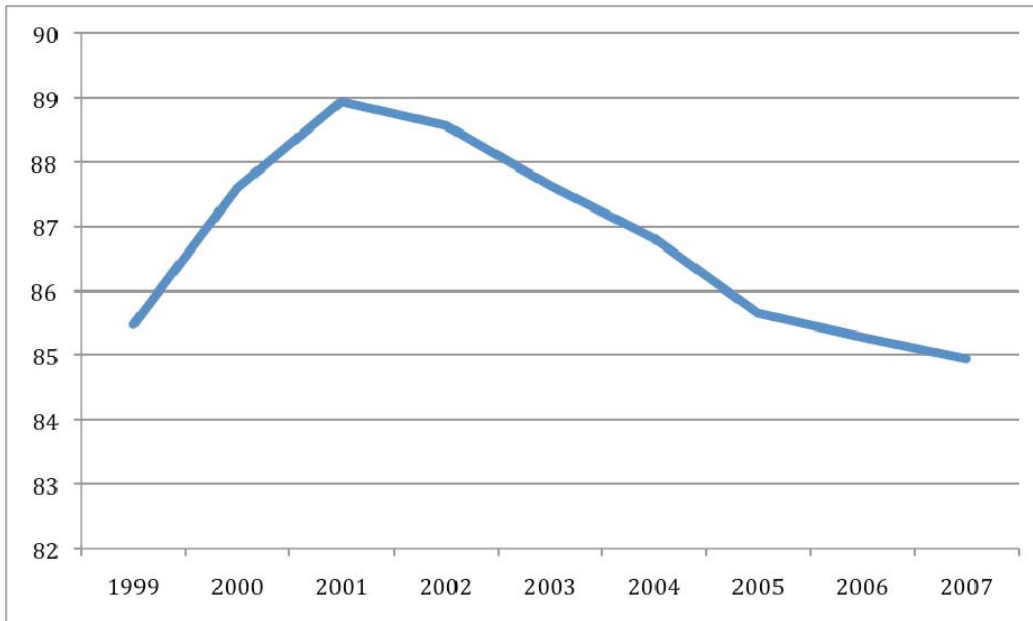
Cuadro 4: Evolución del PNBE en términos de alumnos becados y comparación con el cupo y los aspirantes



Fuente: Construcción propia en base a Ravela 2000, Serulnikov 2008, Morduchowicz 2007, Cosse 2005, Ravela 2006, Finnegan 2007.¹⁶

¹⁶ A pesar de que el último informe por parte de DINIECE fue efectuado por Serulnikov en el año 2008, no se poseen datos de la cantidad de alumnos becados y aspirantes a partir del 2004.

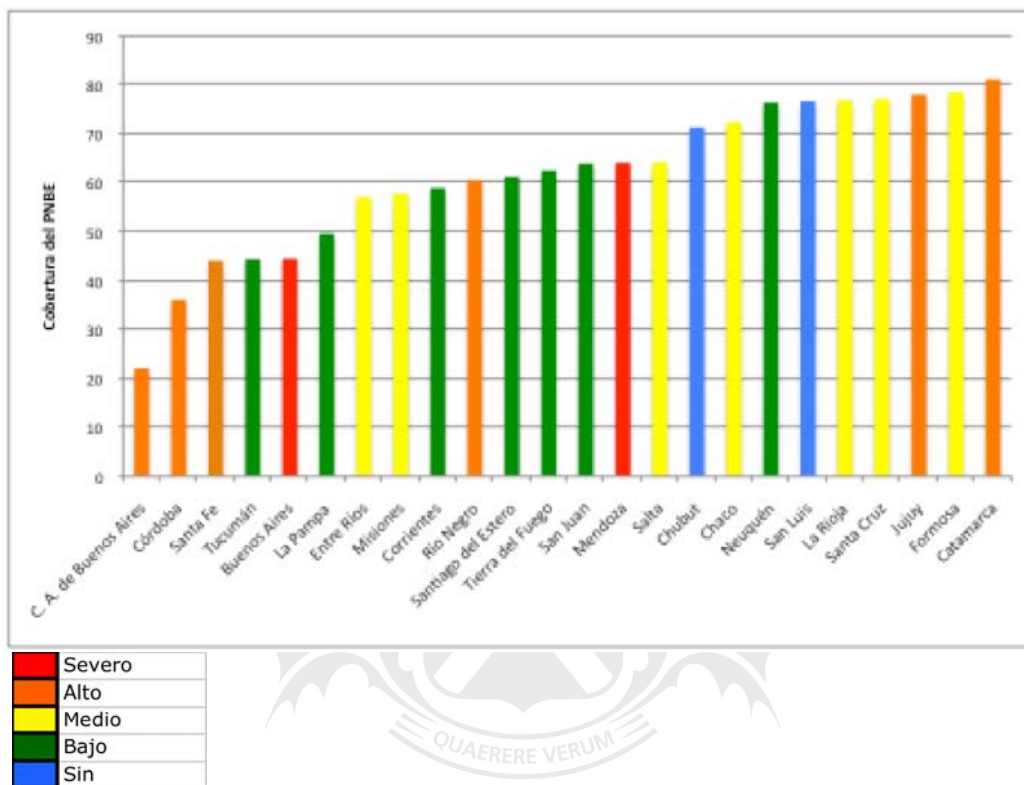
Cuadro 5: Tasa bruta de escolarización en el nivel Secundario 1997-2007



Fuente: EFA Monitoring Report 2010

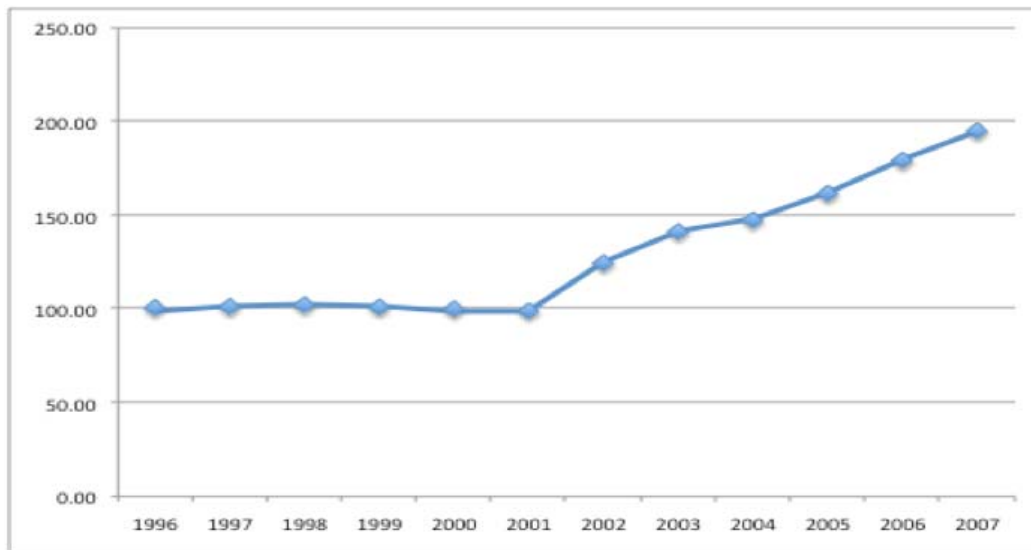


Cuadro 6: Porcentaje de establecimientos de nivel medio común con porcentaje severo de alumnos salidos sin pase en 2005 y cobertura del PNBE en el año 2007, por provincia. Sector estatal.



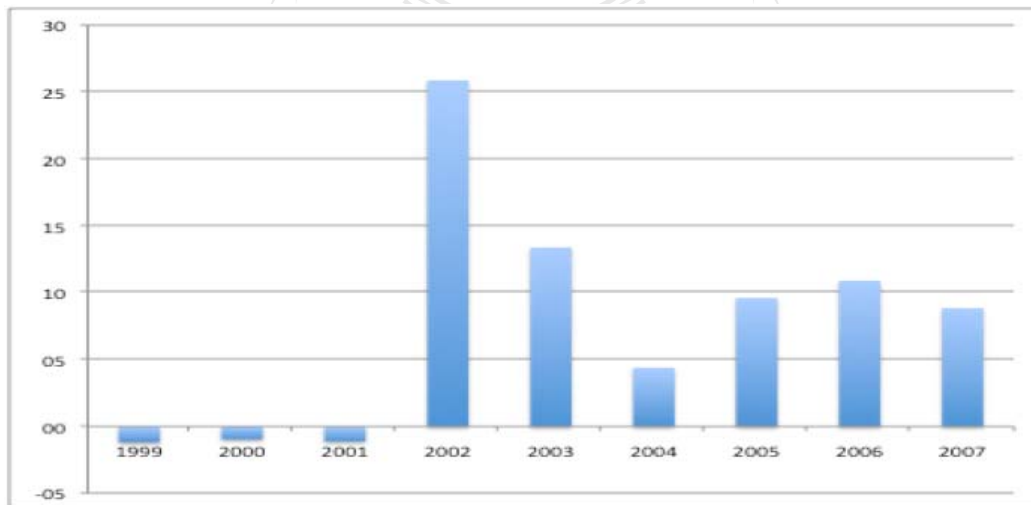
Fuente: Elaboración propia en base a PNUD 2009.

Cuadro 7: Índice de Precios al Consumidor GBA base 1999=100



Fuente: INDEC

Cuadro 8: Variación Porcentual del Índice de Precios al Consumidor GBA base 1999=100 con respecto al Período Anterior



Fuente: INDEC