

POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTADO.
LAS POLÍTICAS COMPENSATORIAS EN LA EDUCACIÓN ARGENTINA:
EL CASO DEL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS ESTUDIANTILES
(1997-2003)

Gustavo Cosse

abril 2005

gustavo.cosse@wanadoo.fr

*“...la canónica formulación de cuanta educación haría
falta para
mejorar la equidad bloqueó el espacio para formular
la opuesta: la de **cuanta equidad sería necesaria
para mejorar la educación**” (Resaltado en el
original)*

María del Carmen Feijóo

*Clarín, 6 de enero de 2003, Buenos
Aires*

Este trabajo se propone explorar el impacto y las dificultades de la implementación de políticas compensatorias que procuran mejorar la equidad, en el contexto de los profundos cambios instalados en el sistema educativo argentino en los '90 orientados a maximizar la eficiencia, la eficacia, la equidad y la calidad.

Para ello se analizará el programa de becas para estudiantes de escasos recursos, Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE). El análisis consta de tres partes. En la primera se describen las líneas generales y los criterios más importantes de las políticas compensatorias implementadas entre 1993 y 1999, en tanto que contexto del caso analizado. En la segunda se analiza la primera etapa del PNBE, entre 1996 y 1999. Y en la tercera el período comprendido entre 2000 y 2003. Esta distinción temporal se fundamenta en que para la primera hay información que no está disponible por ahora para la segunda etapa.

1) LA VIABILIZACION DE LA REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO: UN NICHOS PROGRESISTA EN EL CONTEXTO DE POLITICAS NEOLIBERALES.

En los primeros años de la década del 90, el Presidente Menem generó una profunda reforma de la economía argentina desde una perspectiva neoliberal: se privatizaron empresas y servicios públicos, muchas veces en condiciones muy desventajosas para el país -por ejemplo la de Aerolíneas Argentinas-, se desreguló la economía, etc. En ese contexto, se descentralizó la educación secundaria a las provincias (la primaria ya lo había sido por un gobierno militar décadas antes) y la salud. La descentralización de la enseñanza media fue impulsada por el Ministro de Economía Cavallo, sin consulta al Ministerio de Educación ni menos a la comunidad educativa, en el marco de la política de reducción del gasto del Gobierno Nacional. Lo cual no parece ser una novedad. Se ha sostenido que en Argentina, los procesos denominados como de “descentralización” fueron en realidad procesos de transferencia o de devolución de escuelas. Estos se encuadraron en el marco de la redefinición de las relaciones fiscales entre el Estado nacional y las provincias o estados federados, en contextos de crisis fiscal del gobierno nacional. Las principales políticas de reorganización -en términos de las responsabilidades de la prestación del servicio- del sistema educativo tuvieron su origen en políticas macroeconómicas que se materializaron alternadamente por gobiernos de facto y constitucionales, los que, con diferencias en su legitimidad política, tuvieron similitudes en su fundamentación (Kisilevsky, 2001).

En 1992, el Ministro de Educación Salonia, un exitoso propietario de un colegio privado, presentó un proyecto de ley reorganizando al sistema educativo. Durante los últimos años del gobierno militar y primeros del gobierno democrático diversos estudios habían identificado fuertes problemas: retención baja y abandono alto, altas tasas de repetición, circuitos segmentados de calidad y eficiencia, fuertes diferencias en esas variables entre los colegios y las provincias. El Proyecto Salonia tuvo la peculiaridad de levantar una amplia oposición de vastos sectores: los sindicatos docentes, el Partido Radical, sectores progresistas del propio justicialismo, las instituciones que venían trabajando en el análisis de la educación argentina, expertos, etc. En

efecto, el proyecto establecía un rol subsidiario para el Estado, tenía un fuerte sesgo privatista y no avanzaba prácticamente nada en la modernización del sistema, ni establecía objetivos de mejoramiento de la eficiencia, la calidad y la equidad. Se desata entonces un largo conflicto, son

frecuentes los paros docentes, manifestaciones, etc. y el tema educativo es tapa de diarios durante un largo período. Empiezan a aparecer nuevos proyectos generados en las bancadas, y/o modificaciones en las Comisiones de Educación de las Cámaras. El conflicto en lugar de encontrar caminos de solución parece complicarse cada vez más y la posición de Salonia se va volviendo insostenible. Es entonces que Jorge Rodríguez, exitoso ex Ministro de Educación de la Provincia de la Pampa -una de las más eficientes y mejor administradas por lo menos en la década del 90- y Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, presenta al Presidente un esquema de políticas que deberían implementarse. Por cierto, una característica de Menen es su pragmatismo. Encuentra en esta alternativa una vía de resolver el conflicto por el cual ya estaba pagando altos costos políticos, pide la renuncia de Salonia y nombra Ministro a Rodríguez. Poco después asume como Viceministra, es decir Secretaria de Educación Básica, Susana Decibe, su principal asesora, quien había coordinado la elaboración de un proyecto de ley alternativo. Este es aprobado después de un complejo proceso por unanimidad en el Senado y por mayoría en Diputados con el voto de los legisladores justicialistas y varios provinciales, y la oposición radical.

La Ley se había redactado con un antecedente que fue un insumo de no poca importancia, sobre todo en lo que refiere a la movilización de la sociedad en torno del sistema educativo, el II Congreso Pedagógico⁽¹⁾. Entre 1985 y 1988, después del retorno de Argentina a la democracia, el gobierno del Presidente Alfonsín organizó el mismo, convocando a los sindicatos de maestros, expertos de diversas instituciones, padres y estudiantes, organizaciones no gubernamentales y las iglesias, que participaron en el mismo, organizado por el Poder Ejecutivo Nacional. El Congreso fue el primer esfuerzo colectivo para identificar las necesidades y las estrategias futuras para el sistema educativo de Argentina y contribuyó sobre todo a que la educación se constituyera en una “cuestión social” que debería ser atendida.⁽²⁾

La Ley Federal de Educación de 1993 fue la primera ley general de educación de alcance nacional en la Argentina. Hasta entonces la Ley de Educación Común (Nº1420, de 1884), se aplicaba sólo a la educación primaria en los territorios nacionales que eran entonces sólo aproximadamente la mitad del país. La nueva Ley Federal de Educación estableció cambios profundos en casi todas las dimensiones del sistema educativo. Los más importantes son: 1) La extensión de la obligatoriedad de 7 a 10 años, lo cual incluye un año de enseñanza preescolar. 2) La sustitución del sistema tradicional de 7 años de primaria y 5 de media por 3 ciclos de 3 años cada uno (obligatorios), llamados Enseñanza General Básica (EGB), y 3 años de enseñanza diversificada disciplinadamente, el Polimodal, articulado con la enseñanza técnica.⁽³⁾ 3) El establecimiento de una Red Nacional de Formación Docente. 4) El cambio radical de los contenidos curriculares, notoriamente desactualizados en la mayor parte de las provincias y no pocas veces confusos y la

^{1/} La influencia del mencionado Congreso en el contenido **sustancial** de la Ley (que se detalla a continuación) no fue relevante, a la inversa de lo que señala Martinic (2001); el diagnóstico que estableció era conocido en la comunidad académica y entre los expertos y sus recomendaciones compartibles pero muy generales.

^{2/} Cuestión, en el sentido de problema crucial a ser resuelto (Oszlak, 1978)

^{3/} En la nueva estructura en sentido estricto, no se diferencian un nivel primario y otro secundario. Sin embargo, si se toman en cuenta los parámetros internacionales se puede considerar que el tercer ciclo de la EGB y la Educación Polimodal, equivalen a un ciclo básico y un ciclo superior respectivamente de la educación secundaria

definición de contenidos básicos comunes para todo el país. 5/ El establecimiento de políticas compensatorias para los sectores de bajos ingresos. 6/ La organización de un sistema nacional de evaluación de la calidad. 7) Reivindicación para el Estado de un papel central en la conducción de

las políticas educativas. 8) La instalación de un programa de capacitación de funcionarios públicos del sector educativo de las provincias. 9) La profesionalización muy importante del Ministerio: se establecen diversos organismos técnicos de análisis y asesoramiento en el marco de políticas de reclutamiento ampliamente pluralistas, lo cual no es una característica menor en un país donde normalmente las responsabilidades técnicas van de la mano de las adhesiones políticas⁽⁴⁾.

El proceso recién sintetizado es ilustrativo de los complejos procesos por los cuales se pueden establecer políticas públicas. En el marco de políticas neoliberales cada vez más ortodoxas y más extendidas un conflicto de alta visibilidad que amenaza la estabilidad gubernamental y se va convirtiendo en el principal problema para el Gobierno, genera una coyuntura en la que se establece como única salida la consolidación de un nicho en el cual se reivindica el papel central del Estado y la relevancia de la prestación estatal del servicio educativo.

La implementación de esas políticas está marcada muy fuertemente por características históricas del sistema político argentino, especialmente la dificultad para establecer políticas de Estado consensuadas y estables independientemente de los avatares de la rotación de los partidos en el Gobierno. Esto marca una diferencia central por ejemplo con los procesos de reforma educativa en Chile (Cox, 2001) y Uruguay (Filgueira y Martínez, 2001, Mancebo, 2002), países en los cuales las políticas fueron establecidas por medio de acuerdos de larga duración por los partidos mayoritarios, en el caso de Chile, consagradas por sucesivas leyes. En Argentina, los cambios habitualmente deben procesarse mientras dura un período de Gobierno, o peor aún, mientras dure el apoyo gubernamental. Esto definió seguramente un calendario de cambios a marchas forzadas, en el cual todas las transformaciones fueron abordadas simultáneamente; de nuevo, a diferencia de las políticas en los dos países recién mencionados, mucho más gradualistas. Este hecho fue sin duda uno de los factores que hicieron el proceso sumamente complejo y generó no pocas dificultades. La otra característica fue el carácter federal del Estado argentino. En efecto, la implementación de las políticas debió armonizar los espacios y niveles de decisión de las Provincias, lo cual hizo, entre otras cosas, que estas definieran el ritmo, y en muchos casos las características de las transformaciones. El federalismo exigió asimismo que la implementación concreta de las políticas fueran consensuadas en el Consejo Federal de Educación⁽⁵⁾. Sin embargo esta necesidad, pese a que enlenteció los ritmos y exigió una fuerte inversión de tiempo y energías en la obtención de los consensos, dio una amplia legitimidad a la acción del Ministerio Nacional.

Es posible señalar varios aspectos de la situación del sistema educativo a mediados de los 90 (Gráfico I.1). Lo primero, una amplia cobertura, casi del 100% en inicial y primaria y 80% en media, con un fuerte crecimiento en la década (Gráfico 1.5). Segundo, las muy fuertes

⁴/ Por otra parte se implantó un estilo de conducción en el cual eran frecuentes las discusiones y debates con las autoridades de los técnicos y profesionales -por ejemplo el Gabinete Ampliado de la Secretaría de Educación Básica- acerca de muy diversos temas, incluso estrategias de implementación de políticas, programas y proyectos, lo cual generó una significativa circulación de la información y de las opciones y tiempos disponibles, políticos y técnicos. Lamentablemente este estilo de conducción fue abandonado después de 1999.

⁵/ Organismo integrado por los Ministros Provinciales y el Ministro Nacional.

desigualdades provinciales, tanto en la eficiencia como en la cobertura. La tasa de supervivencia varía entre 70% y 92%, con desviaciones estándar de 7.56 en EGB 1 y 2, 9.40 en EGB 3 y 4.38 en Polimodal. La cobertura de los sectores más pobres presenta aun diferencias más fuertes; varía

entre 59% y 98% entre 1997 y 1999; en algunas provincias baja (La Pampa y Entre Ríos) en otras mejora muy poco y en un grupo aumenta significativamente, por encima del 10% lo cual es bastante para un período muy corto (Gráfico I.3). Una situación parecida se delinea en la cobertura del tramo de edad entre 13 y 19 años. En ambas variables la que más aumenta la cobertura es la Provincia de Buenos Aires, aproximadamente el 40% de la matrícula. El problema más serio parece ser la sobriedad; alrededor del 20% de los alumnos están en esa situación en EGB 3 y Polimodal. La disminución del abandono es escaso, sobre todo en EGB 1 y 2 y Polimodal (Gráfico I.2). Las tasas de egreso son bajas en EGB y Polimodal, del orden de 60% (Gráfico I.1) aunque mejora fuertemente entre 1996 y 1999 (Gráfico I.2).

En conjunto, es evidente que en esos pocos años el sistema mejora significativamente su eficiencia en todas las variables consideradas excepto la repetición que desciende muy poco, y la promoción que casi no mejora en EGB 1 y 2, aunque tenía ya un valor de 85% en el comienzo de la serie; en realidad lo notable es que la repetición no haya aumentado, habiendo ingresado al sistema decenas de miles de adolescentes provenientes de los sectores más pobres, como se analiza con detalle más adelante. Como consecuencia del aumento de la tasa de supervivencia, básicamente por la disminución del abandono (también hay un importante crecimiento de la promoción) aumenta la sobriedad.

Es muy interesante que el nivel que mejora más es el EGB 3 que en 1996 tenía valores peores que la EGB 1 y 2; esa notoria diferencia con los niveles siguientes y anteriores debería ser objeto de análisis. Podría hipotetizarse que en el nuevo sistema la ruptura entre primaria y secundaria es mucho más tenue, prácticamente inexistente, y esto hace que lleguen a ese nivel más alumnos y que retenga más. Es bien importante señalar que la enseñanza media ha continuado creciendo muy significativamente. En EGB 3 desde 1996 (1.887.903 alumnos) hasta 2001 la matrícula aumentó un 9%, y tan importante como eso la tasa de egreso pasó de 60% a 73% habiendo alcanzado su punto máximo en 1988 y 1999, 75%. En el Polimodal el proceso es distinto; la matrícula aumentó un 29% (1.075.264 alumnos en 1996) y la tasa de egreso subió de 57% a 60% en 1999 para caer a 50% en 2000 y recuperarse a un 58% en 2001 (datos de Abdala, 2003). El total de la matrícula del nivel creció en poco menos de 500.000 alumnos.

Hay por cierto una brecha importante entre los egresados del EGB y la matrícula del Polimodal, lo cual da cuenta de un abandono importante (Abdala, cit.). Pero hay que agregar para hacer una evaluación correcta una tendencia relevante: el porcentaje de los alumnos del Polimodal en relación a los de EGB 3 sube de 57% a 68% es decir casi dos puntos anuales de caída del abandono, lo cual no es por cierto un logro menor de un sistema educativo visualizado casi siempre como en estado de permanente empeoramiento. Es importante señalar que en los países en los que se registró un aumento fuerte de la escolarización adolescente (que son provenientes de los sectores más pobres de la sociedad porque los otros ya estaban en el sistema) son también los que presentan mayor atraso escolar, por obvias razones de bajo capital cultural y educativo de las familias. (SITEAL 2005).

Ahora bien está tan difundida esa visión según la cual el sistema educativo argentino no ha hecho más que deteriorarse desde el principio de los '90, que parece conveniente mostrar alguna información comparativa. En lo que refiere a la deserción de jóvenes entre 15 y 19 años, entre 1990-99 (en un grupo de 18 países de A.Latina) Argentina tenía la disminución más importante, 13%, salvo Brasil, 17% (promedio 5%). En la deserción al terminar la primaria en el mismo grupo

etario Argentina tenía la disminución más fuerte, 8 %, salvo Honduras, 9% (promedio 2%). (CEPAL 2002 b, Cap. 3)

1Por otra parte se sabe que la enseñanza inicial tiene una decisiva importancia en las probabilidades de éxito a lo largo de todos los niveles educativos. En Argentina en el 2000 el 72.3% -63.2% en 1990- de los chicos en el tramo de edad estaban en el nivel inicial, teniendo valores más altos sólo C.Rica, 86.7 y Uruguay, 87.1%. (promedio 57.6 y mediana 61.4) La brecha entre los sectores con más bajo y más alto clima educativo en el hogar⁽⁶⁾ era en 2000 de 1.28 -1.60 en 1990- teniendo valores levemente menores nuevamente C.Rica, 1.14 y Uruguay, 1.20 (promedio 2.0 y mediana 1.7.). Y finalmente en el 2000 62.7% de chicos provenían del clima educativo más bajo -47.8% en 1990- lo mismo que México, y nuevamente C.Rica, 80.5% y Uruguay, 79% son los únicos con mejores registros. (SITEAL, 2005 b).

Todo lo cual da cuenta de un sistema que mejoró notoriamente la equidad en el ingreso y estableció mejores bases para mejorar la eficiencia en el mediano y largo plazo.

II) LAS POLITICAS COMPENSATORIAS⁽⁷⁾

En la LFE una preocupación central fue aumentar la cobertura, la calidad y la retención de los sectores más pobres. Desde el comienzo del proceso se estableció entonces un organismo con ese fin, el Plan Social Educativo. Sus objetivos fueron (Gluz, 2001): *“Lograr mejores aprendizajes conceptuales, actitudinales y procedimentales (...) de las poblaciones con mayores necesidades; favorecer el ingreso, permanencia y continuidad de estos alumnos en la escuela, (...) disminuyendo la repitencia y la deserción; apoyar los procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad...”*. Para lograrlo, el Plan Social estableció como dinámica de gestión la focalización en los sectores más necesitados pero con amplitud de alcance, descentralización de los recursos con participación comunitaria y control social, centralidad pedagógica, vinculación con otros programas, tanto de transformación educativa cuanto de desarrollo social, articulación del nivel nacional, provincial y escolar. El criterio de focalización se establece a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Las responsabilidades atribuidas por el PSE a cada nivel de gestión en las acciones que se desarrollan, muestra que por un lado son fundamentales las decisiones que a nivel provincial se toman para incorporar las acciones a las políticas y programas educativos propios, pero por otro, las atribuciones que se reserva la gestión central son muy exhaustivas. La Nación, a través del Ministerio de Educación, define los objetivos, la población destinataria, los criterios de selección de escuelas, los programas, el itinerario de progresión de cada uno de ellos, asigna los recursos presupuestarios para los programas y los gestiona durante el año, establece los procedimientos de ejecución y seguimiento de los proyectos, elabora las pautas institucionales y pedagógicas para las escuelas y las articula con los gobiernos provinciales, verifica el cumplimiento de las normativas y pautas y realiza visitas a los establecimientos. (Gluz, cit.). La distribución de responsabilidades fue la siguiente.

⁶ /Las brechas sociales fueron calculadas como el cociente entre la tasa de asistencia de los niños en hogares con clima educativo alto y los de clima educativo bajo. Expresan las diferencias en la probabilidad de acceso del grupo mejor posicionado en relación al otro. Una brecha igual a 1 indicaría que el acceso es equitativo.

⁷/ En cursiva transcripción textual de resoluciones o documentos oficiales.

Ministerio Nacional: a) define objetivos y criterios de acción. b) formula planes y proyectos. c) transfiere recursos a la escuela. d) acompaña la gestión de recursos. e) evalúa resultados. **Provincia:** a) selecciona las escuelas a incorporar en los proyectos; b) controla y asesora la

implementación de los proyectos en las escuelas; c) proporciona la información necesaria para los proyectos. **Escuela:** a) recibe los aportes. b) administra los recursos y los incorpora a su gestión institucional. c) gestiona los proyectos en la escuela y da cuenta de los procesos y resultados de su implementación al Ministerio Nacional Nación y al provincial.

Estos mecanismos fueron el marco de una concepción de trabajo que concibe a la escuela como el ámbito donde se puede resolver la calidad con equidad. En esta dirección, los recursos financieros, pedagógicos y materiales llegaban directamente a la escuela garantizando la necesaria transparencia y permitiendo la participación de la comunidad educativa⁽⁸⁾. En términos generales podría decirse que el modelo de relación entre el Ministerio Nacional y las Provincias y escuelas establecido por PSE es innovador. Acorde con los criterios de la Ley Federal de Educación de centralidad del Estado en la definición y establecimiento de políticas orientadas a la calidad y la equidad, se definen centralmente los objetivos y la metodología de implementación, lo cual implica entre otras cosas un trabajo técnico importante. Pero las provincias eligen, de acuerdo a esos criterios, las unidades escolares que se beneficiaran de los recursos movilizados. Los mismos son administrados por las escuelas que gerencian las acciones, entre ellas, a este nivel se eligen los beneficiarios de las becas. Esta concepción -no es un dato menor- fue establecida por un Acuerdo del Consejo Federal de Educación. Esta estructura de implementación de políticas tiene dos claras ventajas. Primera, distribuye responsabilidades en los tres niveles decisorios, entre ellas, la de elegir a las escuelas y a los beneficiarios. Y segunda, neutraliza la posibilidad -nada remota⁽⁹⁾- de aplicación de criterios clientelares por las provincias⁽¹⁰⁾. Por lo demás se ubica en un punto de equilibrio entre la aplicación totalmente centralizada que no involucra ni a las provincias ni a las escuelas, ni totalmente descentralizada, lo cual no garantizaría homogeneidad en los criterios, y hubiera tenido diferentes niveles de eficiencia atento a la dispar capacidad profesional instalada en las diversas provincias y muy probablemente hubiera tenido, en muchos casos al menos, cuotas importantes de componentes clientelares.

Los objetivos de las políticas compensatorias fueron básicamente mejorar los aprendizajes sobre todo en los sectores de menores recursos y favorecer el ingreso y permanencia de los alumnos en el sistema, disminuyendo la repitencia y la deserción⁽¹¹⁾.

Inicialmente el PSE se organizó en términos de dos grandes Programas: 1) “Mejor educación para todos” y 2) “Mejoramiento de la infraestructura escolar”. Posteriormente en 1997 se agregó el Programa Nacional de Becas Estudiantiles. Casi El 50% de la matrícula estatal fue beneficiada por acciones de distribución de textos y equipamiento⁽¹²⁾.

⁸/ Revista Zona Educativa, Año 2 N°13, MCyE, Buenos Aires.

⁹/ Era frecuente recibir en el Ministerio de Educación Nacional listas provenientes de legisladores de jóvenes a ser becados, las cuales eran devueltas con una explicación del procedimiento.

¹⁰ / Muchos expertos del primer mundo que analizan América Latina parecen ignorar que en la región las lógicas clientelares son tan o muchas veces más fuertes a nivel local que central.

¹¹ / ME, Plan Social Educativo (1998). Mejor Educación para Todos

¹²/ No se dispone de la matrícula beneficiada por los otros programas, que naturalmente en muchos casos se superpone con la que se presenta en el gráfico.

II.1. Programa 1: “Mejor Educación para Todos”

El Programa 1 se constituyó a partir de tres componentes básicos que nucleaban el desarrollo de todos los proyectos que desarrolla: Mejoramiento de las condiciones de trabajo escolar;

fortalecimiento de la función pedagógica de la escuela; apoyo a la escuela para fortalecer su inserción en la trama de la comunidad. Su concreción definitiva, abarcó 7 Proyectos destinados a distintos niveles y modalidades del sistema educativo. Sus destinatarios fueron “Niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos que asisten a escuelas seleccionadas por las autoridades educativas jurisdiccionales pertenecientes a (todos) los niveles”. Se establecieron tres niveles de gestión: la Coordinación Nacional ejercida por el ME a través de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios; la Coordinación Provincial, y las escuelas⁽¹³⁾: el personal directivo⁽¹⁴⁾ y docente. Las escuelas para participar fueron seleccionadas por las autoridades provinciales como se mencionó, las que solicitaban su inclusión a la Dirección de Programas Compensatorios. Los criterios fueron –entre otros- según distintos objetivos en términos de cobertura: escuelas que hayan pertenecido al proyecto de erradicación de escuelas rancho; las escuelas que estén en poblados rurales dispersos cuya matrícula no exceda los 50 alumnos; aquellas en las que se esté implementando o se vaya a implementar el EGB3 rural; c) las escuelas que atiendan población urbano marginal; las que cuya población escolar actual presente más de un 25% de sobreedad; y las que tengan un porcentaje de repitentes que al fin de curso superen el 10%.

El Programa se inicia con el Proyecto de **Mejoramiento de la Calidad de la Educación en escuelas de Nivel Inicial y de 1º y 2º ciclo de EGB** en el año 1993.

Sus objetivos fueron: “Mejorar la enseñanza de la lectura y escritura y de las nociones básicas matemáticas; ... consolidar un camino hacia la formulación y ejecución de proyectos que favorezcan el incremento del nivel de permanencia de los alumnos...Promover una gestión de los recursos descentralizada y protagónica por parte del equipo directivo y docente de cada escuela”. Los destinatarios eran escuelas con niveles críticos de rendimiento, seleccionadas por las jurisdicciones en base a criterios establecidos por la Coordinación Nacional. Es el proyecto de mayor envergadura, tanto por su amplia cobertura respecto de los demás, como por ser uno de los de más larga data.

La evaluación que el propio proyecto realiza de su labor la construye a través de la progresiva mejora de los resultados de la calidad de la educación, tal como lo mide el Operativo Nacional que cada año desarrolla el ME. A través de estos datos observan una mejora superior a la media, en las provincias con mayores niveles de NBI, que son las que cuentan con mayor cobertura del PSE, así como un descenso de los niveles de repitencia⁽¹⁵⁾.

En 1994 se inicia el proyecto Calidad de la Educación Secundaria que comenzó con el envío de materiales y capacitación informáticos y telemáticos de modo de poder incluir herramientas

^{13/} “Los recursos financieros y materiales se entregan en donación a cada escuela con cargo de desarrollar los proyectos en que la escuela estuviera incluida, forman parte de su patrimonio y generan responsabilidad por su aplicación, administración y mantenimiento”.

^{14/} En relación al debatido tema de la autonomía de las escuelas, es interesante señalar que inicialmente los Directores se opusieron fuertemente a asumir las responsabilidades que se les acordaban, por todo el trabajo burocrático y energía institucional que las mismas exigían. Fue necesaria toda la capacidad de convicción de las autoridades para resolver esa oposición.

^{15/} El gasto entre 1993-98 fue de 338 millones de dólares; los principales ítems fueron el equipamiento didáctico (30.5%), libros (31.8%) y útiles (20%).

informáticas en las instituciones. En 1997 se modifican sus objetivos, en términos de aportes de bibliotecas, adquisición de material didáctico y proyectos institucionales de retención escolar y diseño de prioridades pedagógicas institucionales.

II.2. Programa 2: Mejoramiento de la infraestructura escolar.

Distintos diagnósticos habían relevado una infraestructura escolar con serios déficit de mantenimiento, servicios y espacio, especialmente en las escuelas situadas en zona de mucha pobreza y en el medio rural. Por otra parte la extensión de la obligatoriedad requería de mayor capacidad instalada. Las líneas directrices de esta política fueron dos⁽¹⁶⁾: **1. El establecimiento de objetivos prioritarios cada año.** Las primeras fueron la sustitución de las escuelas- rancho⁽¹⁷⁾, la construcción de salas de jardín y la reparación de locales. Entre 1993 y 1996 se erradicaron 1760 escuelas de este tipo y entre 1996 y 1998 se construyeron 2847 salas de jardín. Posteriormente se incorporó la construcción de aulas -2139 hasta 1998- y la refuncionalización de espacios, 258.950 m² en 738 escuelas, así como obras para instalar agua potable y energía eléctrica. **2. Metodología descentralizada.** Los recursos se transferían a cajas de ahorro en las Unidades Ejecutoras Locales (UEL) integradas por miembros de la comunidad educativa quien administraba los fondos. Aparte de involucrar a las organizaciones educativas locales, estimaciones dan cuenta de que este método, en lugar de funcionar por contratación a empresas, abarató aproximadamente un 30% los costos.

El Ministerio de Educación provincial seleccionaba las escuelas según criterios establecidos en el PSE, designa a las UEL, ejerce la dirección técnica a través de sus oficinas especializadas y audita el uso de los fondos. Los criterios, la normativa y las prioridades son fijadas a nivel central.

Como se ve, es un modelo semi-descentralizado con participación de los padres y docentes, parecido en su diseño al de las becas a estudiantes, que combina responsabilidades compartidas entre el Ministerio Nacional, los Ministerios provinciales y las escuelas, con roles bien diferenciados en cada nivel.

En la metodología de implementación de las políticas compensatorias no parece advertirse un proceso de “recentralización” mencionado por algunos expertos; parece confundirse el hecho de que el nivel central se reserva responsabilidades -establecidas en la LFE- de definición de políticas -por otra parte consensuadas en el Consejo Federal con los ministros provinciales- con la concepción de que todo debe ser descentralizado, y si así no sucede el Ministerio nacional estaría “capturando” responsabilidades provinciales. Es importante consignar que en 1994 había 35.096 establecimientos en enseñanza inicial, primaria y media (Minist. de Educación, p.57, 1996); a título indicativo, porque hay muchas acciones que se hacen en una misma escuela -con lo cual el porcentaje {escuelas con acciones / total} es bastante menor- las intervenciones representan el 79% de los establecimientos.

^{16/} Ministerio. de Educación. Plan Social Educativo (1998), op.cit.

^{17/} Son aquellas ubicadas en el medio rural, piso de tierra, paredes de barro, techo de paja o zinc, sin baños, agua ni energía eléctrica.

II) PROGRAMA NACIONAL DE BECAS ESTUDIANTILES (18)

□ PRIMER PERIODO: 1996-1999

A) INTRODUCCIÓN

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles -financiado con recursos del BID que preveían 600 millones de dólares para 5 años- se orientaba a los adolescentes que abandonan la escolaridad por razones socio-económicas⁽¹⁹⁾.

Más específicamente, sus objetivos fueron: *“Crear condiciones para la permanencia en el Tercer Ciclo de la EGB y en el Nivel Polimodal de los jóvenes de familias más vulnerables desde el punto de vista social y económico; mejorar el rendimiento de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción, así como reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria; aumentar las condiciones futuras de empleabilidad de los jóvenes para el momento de ingreso al mercado de trabajo.”*

La beca consiste en un aporte de dinero que se entrega a la familia del beneficiario de modo de evitar la deserción de aquellos alumnos que por razones económicas abandonarían la escuela para obtener una temprana inserción laboral.

Para seleccionarlos, se construyó un índice de precariedad para ranguear a los alumnos postulados, en función de la información relevada a través de una encuesta que recaba información sobre el aspirante y su grupo familiar. La misma centra su atención en el ingreso per cápita del grupo, la tasa de dependencia del mismo, las condiciones de la vivienda, la ocupación del jefe de hogar, el clima educativo del grupo familiar, el trabajo del aspirante dentro y fuera del hogar, el desempeño escolar, si es jefe de hogar, está embarazada o es madre/padre, el embarazo de la jefa de hogar, si el jefe/a de hogar es enfermo o discapacitado.

B) EL CONTEXTO SOCIAL

En la década de los 90 se registró un incremento muy importante de la matrícula en la enseñanza media, fundamentalmente de los sectores más pobres. Si se analiza la Prov. de Buenos Aires (aproximadamente el 40% de la matrícula), el acceso de los sectores populares es también evidente. Entre los adolescentes entre 16 a 18 años en 1995 el porcentaje de asistencia a la escuela en relación a la población del tramo era de 38.4% en el decil 1 y 50% en los deciles 2 y 3; en 1999 los valores eran 60.1% y 68%, lo cual representa un crecimiento del 56% y 37% respectivamente. Por otra parte los deciles 8, 9 y 10 tenían en 1995 una cobertura de 91.9%. Entre los chicos de 13 a 15 años, se pasa de una cobertura en 1995 de 74.2% en el decil 1 y 81.5% en el 2 y 3 a valores de 94.3% y 94.8% respectivamente en 1999. Entre 1994-98 se incorporaron en la enseñanza media 532.299 alumnos (un millón en todos los niveles) al sector estatal, lo cual es el 25% de la matrícula.

Ahora bien, son necesarias dos precisiones. La primera remite a que a menudo, cuando se analizan los datos de fracaso escolar no se tiene en cuenta esta masiva incorporación de los sectores más pobres y su impacto negativo sobre la repitencia, los resultados de calidad y el abandono, lo

¹⁸ / Debe tenerse en cuenta que la provincia de Buenos Aires no participó de este programa en el período 1996-99 y desarrolló uno propio, por el cual se asignaron 170.000 becas en 1999 a alumnos del primer año del Polimodal (Feijoó 2002).

¹⁹ / Es importante señalar que este programa fue prácticamente el único de los que conformaban las políticas compensatorias que tuvo continuidad entre la administración de Decibe y la de Llach y siguientes, hasta que en 2003 se empiezan a definir e implementar nuevamente.

cual como se sabe, es esperable. La segunda refiere al alcance y los límites de la acción estatal en un contexto social marcado por un permanente aumento de la desocupación, la subocupación y la pobreza, que llegó a valores inéditos (aun incrementados después) en la década del 90. En el

excelente informe de evaluación del programa de becas (Ravela 2000) se menciona como una limitación del mismo su “cobertura modesta” por falta de cupos. En efecto, en 1999 aspiraron 267.000 jóvenes, de los cuales el 43% recibieron beca. En relación a los jóvenes entre 13 y 19 años en el primer quintil de ingresos que habían terminado la primaria la cobertura fue del 19% y del 26% en relación a los jóvenes que cursaban la enseñanza media, requisito establecido para postular, lo que define el universo de jóvenes elegibles; lo cual después de todo no parece tan poco, uno de cada cuatro alumnos. De todos modos, podría argumentarse que no se puede esperar que el sistema educativo compense totalmente las desigualdades que se transfieren desde la sociedad. Por el contrario, debe resaltarse el considerable esfuerzo hecho por compensar desigualdades en el período a estudio.

Casi mil millones de dólares para el Plan Social y dos mil en total no es poco (Cuadro III.1). En los años 1998 y 1999 el gasto en becas representó el 37% -en promedio de ambos años- del total del gasto del Plan Social. Debe señalarse además que el 65% del total del presupuesto del Ministerio de Educación estaba destinado a las universidades.

A veces se ha planteado que los resultados obtenidos en términos de eficiencia y calidad, en relación al volumen de la inversión, son más bien pobres. Es posible que sea así. Sin embargo esa perspectiva no remarca dos aspectos relevantes. Uno, que la performance del sistema no puede mejorar mucho cuando se han incorporado cientos de miles de alumnos de los sectores más pobres; por el contrario, sería esperable un descenso de la eficiencia y de la calidad. Dos, que gran parte de esa inversión, el 60% en el caso argentino⁽²⁰⁾, cerca del 40% en el caso chileno, 25% en el año 2000 (González, 2001)- se destinó a construcciones y refacciones de edificios para primero, poder recibir esa masiva incorporación de matrícula, y segundo tener escuelas y aulas con un mínimo de condiciones satisfactorias.

Debe tenerse en cuenta además un hecho que no aparece en las estadísticas habituales. Una cosa es el presupuesto de las instituciones públicas y otra lo que reciben efectivamente. A partir de inicios de 1998 los recursos efectivamente transferidos cada mes por el Ministerio de Economía al Ministerio de Educación fueron decreciendo permanentemente **hasta situarse en un promedio de 60%**. No es un dato menor que fuera el Ministerio peor posicionado en este aspecto. La escasez de cupos entonces es un resultado, no de los objetivos y la prioridad de la política, sino de la situación social por un lado y la escasez de recursos disponibles por otro.

²⁰ / Hasta abril de 2001 se construyeron 2.186.719 mts², el 90.7% entre 1993 y 1999; 2.349 establecimientos nuevos que es el 9% de los establecimientos de Educación Común en el sector estatal. Además se construyeron 5.694 aulas y 3.549 Salas de Preescolar. Hasta 1999 en total se hicieron obras en 12.821 establecimientos, el 42% del total de establecimientos estatales (Cosse, 2001)

C) LOS DESTINATARIOS Y LA SELECCION DE LA POLITICA DE BECAS

Como se mencionó el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) tuvo como objetivo

incorporar o retener en el sistema educativo concretamente en el Tercer Ciclo de la EGB y en el Nivel Polimodal a jóvenes pertenecientes al primer decil de ingresos en situación de precariedad familiar. Los requisitos para postular fueron: i) Ser argentino nativo o por opción. ii) Tener entre 13 y 19 años. iii) Estar cursando el 3er Ciclo de la Enseñanza General Básica o el Polimodal. iv) Integrar una familia en situación de precariedad socioeconómica definida como un ingreso familiar total de \$500/mes.

Las becas se otorgaban siguiendo un sistema de cupos por provincia calculado a través de la ponderación de: a) la diferencia entre la matrícula del nivel primario y del nivel medio. b) la proporción de alumnos con extraedad en el nivel medio. c) el porcentaje de la matrícula de 8° que culmina 10°. d) Un cupo de becas por escuela, según matrícula. e) Un cupo por grado escolar. Un último criterio reside en que la escuela cuente con becas de al menos el 3% de su matrícula, de modo de garantizar el impacto institucional

En cuanto a los criterios de selección de los becarios, la misma se realiza mediante un complejo sistema de indicadores ponderados de la situación social de los alumnos, relevada mediante una encuesta a los aspirantes, denominado Índice de Precariedad. Las dimensiones del Índice son: i) Ingreso familiar. ii) Tasa de dependencia. iii) Situación y ubicación de la vivienda. iv) Antecedentes educativos de la familia. v) Situación laboral del aspirante. vi) Situación laboral del jefe del hogar. vii) Situación de salud del aspirante y del jefe del hogar. viii) Lugar dónde vive el aspirante (con su familia, su empleador, etc.) ix) Situación de embarazo o de paternidad/maternidad del aspirante.

Ahora bien, quienes fueron efectivamente los beneficiarios?

Parece claro (Cuadro III.4) que la focalización fue muy correcta y llegó a los sectores más pobres. Por otra parte puede analizarse la focalización del programa en términos de cuantos aspirantes pertenecían al quintil 1 de ingresos, lo cual da cuenta de la difusión del programa en los sectores a los que estaba destinado. El 85.4% de los aspirantes estaban en el mencionado quintil.

Un segundo análisis consiste en señalar que 97.3% de los jóvenes seleccionados estaban en el quintil 1 (Gráfico III.1). La tasa de error (proporción de becas otorgadas a aspirantes no pertenecientes al quintil 1) es de 2.9% (Ravela cit).

Véase además que el error está concentrado básicamente en los cuatro primeros conglomerados urbanos y sobre todo en Concordia (90%). Parece evidente que el reclutamiento de los becarios fue muy eficiente en cuanto a penetrar en los sectores sociales más pobres e incorporar al programa a jóvenes de esos sectores. En este sentido, el mismo parece un ejemplo muy exitoso de adecuación de la implementación a los objetivos de retención en los segmentos sociales más críticos. Sin embargo, son muy importantes las diferencias en los porcentajes de aspirantes del Quintil 1 sobre el total en los distintos conglomerados, como se advierte en el Gráfico III.1. El rango de variación es de 26.4% (Ushuaia) a 98.7% (La Rioja). No parece haber otra explicación que el diferencial compromiso con la implementación del programa y/o la eficiencia con que las autoridades provinciales difundieron el PNBE. El promedio de becas / aspirantes fuera del Quintil 1 es de 4.6% mientras que el de aspirantes / población del tramo de edad en ese quintil es de 56% y la desviación estándar 6.8 y 15.1 respectivamente, lo cual es una diferencia sumamente importante.

El problema operó entonces no en la selección de los becarios, hecha a nivel de escuelas aplicando los criterios establecidos en el Ministerio de Educación nacional, sino en la difusión del

programa en los sectores carenciados, esto es en la capacidad de cooptación de los posibles destinatarios, a cargo de las autoridades provinciales. En este caso la inequidad o desvío de la implementación de la política **provienen, al revés de lo que habitualmente sostienen los**

partidarios a ultranza de la descentralización de todo para todo tiempo y lugar, de la operación de las autoridades y estructuras institucionales provinciales, esto es de la eficiencia de los Estados provinciales.

D) EL IMPACTO DEL PROGRAMA

Lo primero a considerar es el impacto sobre la eficiencia del programa. Analizaremos dos variables para las cuales se dispone de información: la retención y la promoción⁽²¹⁾. En la evaluación del PNBE ambas variables están desagregadas por grado, lo cual no puede ser hecho para la información de todo el país, clasificada por ciclos. De todos modos la comparación permite una aproximación a la comparación del desempeño de las escuelas del programa con los promedios nacionales.

D.1) RETENCION Y PROMOCION

Las escuelas del PNBE tienen en ambas variables mejor desempeño que el promedio nacional, especialmente en la promoción que casi mejora el doble que en el resto del sistema, partiendo de una base mucho más baja en el año base. La retención en cambio arranca en el mismo nivel⁽²²⁾. A efectos de asegurar la existencia del impacto del PNBE se reproduce (Gráfico III.2) un cálculo de Ravela (cit.) ampliado con información del conjunto del país. Consiste en observar los cambios ocurridos en las escuelas que se incorporan en 1997 con las que se incorporan en 1998.⁽²³⁾ Se advierte en primer lugar que según los niveles de retención en el año base las situación en todo el país era en casi todos los niveles (a excepción de los grados 10° a 13° del PNBE) mejor que en las escuelas del PNBE, muy probablemente por el criterio dominante en las provincias de seleccionar escuelas en contextos sociales de mucha pobreza. Segundo, a excepción del EGB 3, el incremento de la retención es significativamente mayor en las escuelas del PNBE .

Es interesante señalar que algunos estudios en profundidad de casos provinciales hacen importantes constataciones empíricas en el orden de las consideraciones hechas hasta aquí, y sugieren líneas claves de investigación para la comprensión de los procesos que determinan la eficiencia en Argentina a efectos de definir políticas con un adecuado sustento empírico. Por ejemplo un análisis de la implementación del 3er Ciclo de la EGB en la provincia de la Pampa (Duschatzky y otros, 1999) concluye que después de dos años de la implementación de los primeros años del 3er Ciclo hay una mejoría importante en los indicadores de retención sobre todo desde 1998 en que se implantaron los dos primeros años del 3er Ciclo. Los que abandonaron en el período 1998-99 son el 23.% de los que lo hicieron en el período 1994-95. Por lo demás en este estudio se señala un descenso en la repitencia entre 1995 y 1999 del 5.3% en 1993 a un 4.8% en la EGB (0.1 anual), y de un 10.7% a un 5.5% en el Polimodal (1.3 anual). La retención incluye a los

²¹ / La información sobre repetición en el PNBE no está disponible.

²² / Debe tenerse en cuenta que el rango de variación a nivel nacional es muy grande; por ejemplo la tasa de abandono en EGB 3 varía en 1996 entre 7.3 (Ciudad de Buenos Aires) y 20.5 (Tucumán)

²³) PNBE 10° a 13° grados es el Polimodal en las escuelas con becados; PNBE 8° y 9° corresponde al segundo y tercer año del EGB 3.

repitentes, por lo cual es interesante señalar además que los alumnos promovidos aumentaron el 18% entre 1993 y 1999; el mayor incremento es a partir de 1997. Adicionalmente hubo una importante retención de los repitentes en el 3er Ciclo, lo cual como señala el informe, es una de las

claves para mejorar la eficiencia del sistema.

A efectos de verificar el impacto del PNBE se reproduce un ejercicio de Ravela (cit.) ampliado con información nacional, consistente en analizar el comportamiento de las escuelas ingresadas al programa en 1997 y 1998 (Gráfico III.4).

Es evidente el mejoramiento de la performance de las escuelas inmediatamente a ingresar al programa. En 1997 las que ingresaron ese año mejoran de inmediato y continúan haciéndolo en 1998; las que ingresan en 1998 también despegan ese mismo año. En el nivel nacional hay una leve mejora entre 1996 y 1997 y un estancamiento entre 1997 y 1998. Lo mismo ocurre con la promoción, pero la diferencia del PNBE con la evolución nacional es aun más marcada sobre todo en 1997.

D.2) LA CALIDAD

Los resultados (Gráficos III.5 a III.7) son peores en las escuelas con becas en ambos casos, aunque la tendencia general es a la baja también en las escuelas sin becas. Los cuartiles 1 y 2 son como era esperable los de peor desempeño. Sin embargo, mejoran en las escuelas sin becas.

Sin embargo, la comparación con el conjunto del sistema es compleja, ya que las tendencias de los resultados equiparados varían fuertemente según los ciclos y grados⁽²⁴⁾, siendo muy distintas para los diversos períodos, lo cual no deja de llamar la atención. La explicación para la tendencia a la baja de los resultados es conocida. El ingreso al sistema de los sectores más pobres, con fuertes handicaps por la situación social y educativa de las familias, hace esperable una descenso en la los resultados de calidad, lo cual ha sido comprobado por abundante evidencia empírica en todo el mundo, aun en los países desarrollados (OECD, 2002).

Ravela (cit.) argumenta con razón que este efecto requiere estrategias y operativos pedagógicos fuertes, que no fueron puestos en acción en el caso del PNBE. Debe acotarse sin embargo, que la introducción en el conjunto del sistema de operativos pedagógicos ad-hoc -en un contexto de escasez creciente de recursos que limitaba la incorporación de docentes- cuando se han incorporado cientos de miles de alumnos de los sectores más pobres presentaba no pocas dificultades. Por lo demás en las escuelas había un importante proceso de reorganización institucional generada en el cambio de estructura del sistema en una situación de fuerte aumento de la matrícula y una importante cuota de energía institucional y recursos dedicados a compensar situaciones críticas: comedores, desayunos, salud, etc. Estas consideraciones se orientan a enfatizar los problemas que se le presentan al sistema educativo desde el contexto social en un proceso de pobreza creciente⁽²⁵⁾ en una situación de cambios estructurales del sistema.

Es interesante señalar que si se analiza el rendimiento de los alumnos según la educación de los padres, se verifican una vez más significativas diferencias. Los alumnos cuyos padres han terminado la primaria tienen significativas diferencias favorables sobre todo entre los de becados y

^{24/} Esa equiparación se hizo en función de cálculos estadísticos (Teoría de la Respuesta al Ítem de Rasch) cuyos resultados pueden ser dudosos, por el hecho, entre otros, de que una parte importante de las escuelas son sustituidas cada año; quizás sería más confiable ponderar los grados de dificultad mediante el juicio de expertos aplicando un coeficiente de corrección.

^{25/} Entre 1994 y 1999 la pobreza pasó del 13.2% de la población a 19.7% (alrededor de 7 millones de personas) y la población en situación de indigencia de 2.6% a 4.8% (CEPAL 2002).

los no aspirantes. Por otra parte, las deferencias entre los becados y los aspirantes sin beca es escasa. En matemáticas la situación es parecida.

Pese al nivel en general insatisfactorio de los resultados de calidad en general, podría

hacerse un comentario comparativo. Obviamente, si se comparan esos resultados con los del mundo desarrollado, están muy por debajo. Sin embargo, en esos países también hay fuertes diferencias en los resultados de calidad de los aprendizajes (OECD, cit., Braslavsky y Cosse, 2003) y sin duda los niveles de pobreza y el porcentaje de familias con niveles educativos bajos son mucho menores; no se pueden comparar resultados sin tener en cuenta este hecho relevante y bastante obvio. Pero además, en 1998 en un grupo de 12 países latinoamericanos⁽²⁶⁾ Argentina y Brasil están en el segundo lugar detrás de Cuba⁽²⁷⁾, seguidos muy de cerca por Chile (PREAL, 2001). En otro estudio (CEPAL, 2002 b, Cap. 3) en un escala de 150 a 400, en 3er Grado de lengua, Argentina y Chile tienen un valor de 300, superior a todos los otros⁽²⁸⁾, salvo Cuba.

Habría que hacer una consideración adicional, para ubicar los cambios generados por el PNBE. Se han analizado cambios positivos en la retención y la promoción en un período extraordinariamente corto de tres años. Debe recordarse que los cambios en los indicadores de eficiencia son muy lentos, lo cual resalta los logros del programa.

□ SEGUNDO PERÍODO: 2001-2003

Lo primero a señalar es que desde 2001 se incrementa fuertemente el número de cupos (de 110.400 a 350.000), escuelas, aspirantes y becarios (Gráfico III.8). Lo cual implica una contribución significativa a la equidad. Esto parece explicarse por el hecho de que en 2001 el ME no recibió los créditos presupuestarios correspondientes al PNBE -en el contexto de la crisis económica y financiera del país- con lo cual en 2002 y 2003 se produjo un incremento importante en los recursos disponibles. Por otra parte se disminuyó el monto anual de cada beca de \$600 a \$400 y se reasignaron recursos del BID. Todo lo cual hizo posible la expansión de los cupos (Raschia, 2003). Por lo demás se introdujeron cambios en los criterios. Se incorporó un indicador de pobreza provincial para el cálculo de los cupos; se asignaron becas, salvo para la Prov. de Buenos Aires (que se incorporó al Programa), de alumnos del 8° y 9° grado de la EGB y el Polimodal.

1) La cobertura del PNBE en 2002

La normativa del PNBE para estos años estableció que los posibles beneficiarios debían estar en familias con menos de \$500 mensuales de ingresos ⁽²⁹⁾, tener jóvenes de entre 13 a 19 años que asistían al nivel medio -con lo cual se prioriza la retención sobre el ingreso al nivel- y no ser beneficiarios de otro programa compensatorio, el que beneficiaba a los jefes de hogares en situación de pobreza crítica. Este criterio es polémico, ya que excluyó a miles de adolescentes, pero

²⁶ / Cuba, Brasil, Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, Bolivia, Rep. Dominicana, Honduras, Perú, y Venezuela.

²⁷/ Cuyos resultados parecen no ser muy confiables según diversos expertos que han estado vinculados al proceso de evaluación.

²⁸/ Brasil, Bolivia, Colombia, Honduras, México, Honduras, Paraguay, Rep. Dominicana, Venezuela. 1999

²⁹/ Al establecer una suma fija por familia independientemente del número de miembros se introduce un fuerte factor de inequidad y/o error; debió establecerse un monto por persona, como fue en el período 1997-99, como hace notar Raschia, cit.

se basa seguramente en reducir el alcance del Programa a los sectores más desvalidos. La diferencia entre la “demanda ampliada” (total de familias con menos de \$500 de ingresos) y la “restringida” (que participan del programa jefe de hogares) es de 781.353 personas (Raschia, cit.).

Ahora bien es evidente que hay una gran variabilidad en la cobertura entre las provincias (Gráfico III.9). Muy pocas provincias se ubican en torno de la media; S. Cruz tiene 89% , Catamarca más de 70% , etc. Como contrapartida muchas provincias están por debajo de la media, de 45%. Para 2002 el valor mínimo es de 31% y el máximo de 89%. La información disponible no permite conclusiones claras. Podría incidir el mecanismo de cálculo de distribución de cupos entre las provincias, pero las diferencias son demasiadas amplias. Aunque la incorporación del criterio de “pobreza provincial” podría haber generado distorsiones fuertes que terminan en grandes desigualdades en los cupos. En 2002 solo solicitaron la beca el 42% de los potenciales beneficiarios. Raschia (cit.) menciona como posible razón, entre otras, la de que la escuela a que asistían no estaba en el PNBE; en este caso hay un fallo notorio en las administraciones provinciales en el proceso de redistribución hacia aquellas que sí participaban. Véase que algunas de las provincias más pobres como San Juan no han sido muy beneficiadas por los cupos que le tocan. Esta variabilidad implica como es notorio, una fuerte limitación a los objetivos de equidad.

2) La eficiencia en la ejecución

Hubo una baja ejecución en el 2002, del orden de 20%, equivalente a 65.450 becas, un valor muy alto. Algunas provincias sobreejecutaron. En el 2003 la situación mejora fuertemente, y sólo dos provincias, Río Negro y la CABA, tienen valores inferiores a 60% de ejecución. Esta última ejecuta exactamente lo mismo en ambos años pese a que el flujo y disponibilidad de recursos ya se habían normalizado (Gráfico III.10). En todo el país se pasa de un 20% a un 100% de ejecución, pero ello porque un conjunto de provincias ejecutan por encima de su cupo, en varios casos en el orden del 20%, mientras que otras subejecutan.

Por lo demás el PNBE no ha logrado un mecanismo de plena redistribución de las provincias que subejecutan hacia las que tienen capacidad de alta ejecución, a la inversa de lo que ocurrió en el período 1997-99. Una consecuencia es que 23.000 aspirantes “ponderados” (es decir evaluados) no reciben beca y al mismo tiempo más de 65.000 becas no se asignan. (Raschia, cit.).

Los problemas remiten seguramente a problemas de organización institucional en el manejo de los recursos, es decir en la escasa capacidad gerencial.

Por cierto, hay una especie de círculo perverso. Las provincias más pobres, que prácticamente sobreviven de lo que reciben por coparticipación de impuestos, tienen una capacidad técnica y profesional instalada mucho más débil que las ricas, o sea menos capacidad de implementar políticas, especialmente cuando la mismas son complejas técnicamente. Sin embargo cabe recordar que en el caso del PNBE algunas de las provincias mejor equipadas subejecutaron mucho de los recursos disponibles.

III. A MANERA DE CONCLUSIONES

Por lo tanto, una vez más una política correctamente definida -que comprometió importantes recursos- orientada a mejorar la equidad en buena medida se frustra en la etapa de implementación por incapacidad organizacional de los organismos públicos, en este caso el Ministerio de Educación Nacional y los ministerios provinciales. Para el segundo período considerado no hay información acerca de los cambios en la promoción, egreso, repetición, etc. para las escuelas con becarios que permitan evaluar el impacto. Es posible presumir que si en el primer período el mismo fue bien importante, lo mismo debe haber ocurrido en el segundo en el cual el número de becas y de escuelas involucradas creció muy fuertemente; pero es una presunción. El problema central es que de todos modos sin duda ese impacto pudo haber sido mucho mayor si todas o la mayoría de las administraciones provinciales hubieran sido un poco más eficientes y hubieran sido capaces de ejecutar el 100% -o cosa parecida- de los recursos disponibles⁽³⁰⁾. Una vez más la administración descentralizada de recursos no ha sido la panacea que recomiendan empecinadamente algunos organismos internacionales - especialmente el Banco Mundial- y muchos expertos en todas partes del mundo. Con el agravante en este caso de que -a diferencia del período 1995-1999 en la implementación de las políticas compensatorias (Cf. Cosse, 2000)- el Ministerio Nacional no tuvo una alta capacidad de redistribuir becas no asignadas de unas provincias a otras.

Las profundas desigualdades entre las provincias siguen siendo un dato de la situación argentina, no solo en sus indicadores básicos, sino -quizás mucho más grave- en su capacidad de implementación de políticas redistributivas, lo cual hace que la reducción de las brechas sea muy lenta. Los problemas entonces radican -en este caso al menos- mucho menos en la decisión política, básicamente correcta, que en la capacidad estatal de organizar con eficiencia su implementación así como en la escasa potencialidad del ministerio nacional sobre todo en el segundo período considerado, para compensar la muy diferente capacidad técnica y profesional instalada en las diferentes provincias.

En su conjunto en todo el período analizado el PNBE, más allá de sus problemas y limitaciones derivadas de problemas de organización y eficacia institucional de la administración educativa nacional y provincial, y en algunos casos de cuestiones técnicas en la definición de criterios de selección de becarios y de asignación de cupos provinciales, parece haber sido una contribución de muy significativa importancia a la equidad en el acceso y la retención en el sistema educativo de los sectores más pobres.

³⁰ / Además de ciertos problemas en los criterios de asignación provincial de cupos y de definición de beneficiarios, que fueron señalados antes.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- 1Abdala, F. **Tendencias recientes en la escolarización y terminalidad del nivel medio de enseñanza**. Serie La Educación en Debate No1, DINIECE, Ministerio de Educación, Buenos Aires, 2003.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. Panorama internacional sobre calidad y equidad en la educación. **Calidad, equidad y educación**. Erisa, Barcelona, 2003
- Braslavsky, C.; Gluz, N; Calvo, M. ; **Realidades y mitos de la autogestión: apuntes sobre su impacto en los aprendizajes**. Primer Congreso Internacional de Educación. Docentes y escuela: impulsos para una sociedad en cambio, 14 y 15 de febrero. Buenos Aires. 2000.
- CEPAL. El gasto social en América Latina: tendencias positivas y consecuencias de desaceleración económica en la región. **Panorama social de América Latina**. Santiago. 2003
- CEPAL (b). 2001-2002. **Panorama social de América Latina**. Santiago, 2002.
- Cosse, G. **Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina. 1990-1999**. Proyecto Alcance y Resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en los '90, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford / BID. 2001
- Cox. C. Las políticas educacionales de Chile en las ultimas dos décadas del siglo XX: compromiso público e instrumentos de Estado y mercado. **Las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, (compilación de M.Carnoy, G.Cosse, C,Cox y E. Martínez)**. Proyecto Alcance y Resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en los '90, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford / BID. AKIAN GRAFICA EDITORA. Buenos Aires. 2004.
- 1Duschatzky, S. y otros: **Aproximaciones al proceso de reforma en el Tercer Cielo de la Provincia de La Pampa**. FLACSO, Buenos Aires, 1999.
- Filgueira, C. y Martínez Larrechea, E. La reforma educativa en Uruguay: desafíos y tendencias. Carnoy, M., Cosse, G., Cox, C., y Martínez, E. (compiladores). **Las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay**. Proyecto Alcance y Resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en los '90; Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford / BID. AKIAN GRAFICA EDITORA. 2004
- Gluz, N. **Análisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: equidad, consenso federal y modernización de la función pública provincial (1993-1999)**. Proyecto Alcance y Resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en los '90, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford / BID
- Kisilevsky, M. **Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina**. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Ministerios de

Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/Bid. 2001

-Mancebo, M.E. **La “larga marcha” de una reforma “exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas. Uruguay: las reformas del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000).** Montevideo. Prisma, 2002.

-Martinic, S.: Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina. **Revista Iberoamericana N° 27, OEI, septiembre-diciembre, Madrid. 2001.**

-Ministerio de Educación, **Censo nacional de Docentes y Establecimientos de 1994, Resultados definitivos, Serie C N°2.** Buenos Aires, 1996.

- OECD: **Connaissances et compétences: des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA.** 2001. Paris.

-Oszlak, O. **Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio",** en **Estudios CEDES, vol. 1, N° 3,** Buenos Aires, Argentina. 1978.

-PREAL. **Quedándonos atrás.** Serie Libros y Publicaciones Especiales, Santiago, 2001.

-Raschia, J. **Motivos de la subejecución del Programa Nacional de Becas Estudiantiles.** Programa de Costos, Ministerio de Educación. Buenos Aires. 2002.

-Ravela, P. **Informe de evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina.** Ministerio de Educación. Buenos Aires. 2000.

-SITEAL, IIPE Argentina- Organización de Estados Iberoamericanos, **Boletín No 1: Del trabajo a la escuela: Equidad y exclusión entre los adolescentes urbanos de cuatro países de América Latina.** 2005

-SITEAL, IIPE Argentina- Organización de Estados Iberoamericanos(b). **La educación inicial en proceso de transformación.** 2005.

-Townsend, T. **The Self-managing School: Miracle or myth?** Mimeo, Melbourne. 1997.