

DOCUMENTO DE TRABAJO N°83

MARZO DE 2012

La implementación de la Propuesta de Apoyo Socio-educativo para Escuelas Secundarias

MARÍA FERNANDA POTENZA DAL MASETTO

Este documento fue elaborado como parte del proyecto "La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza: Un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad", dirigido por Fabián Repetto, director del Programa de Protección Social [Proyecto de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de la Nación, PICT N° 10/2206, convocatoria 2007].

Índice

Resumen ejecutivo.....	5
Agradecimientos	6
Introducción	7
1. Presentación de la Propuesta de Apoyo Socio-educativo para Escuelas Secundarias	9
Problemática: inclusión, promoción y retención en el nivel medio	9
Inserción institucional y sectorial	14
Objetivos específicos del programa.....	21
Población objetivo	21
Prestaciones.....	23
2. La implementación de la Propuesta en ámbitos subnacionales	26
Margen de acción de las provincias	26
Recursos y capacidades.....	35
Modo de organización.....	40
3. Conclusiones y recomendaciones de políticas	47
Incidencia de los factores político-institucionales en la gestión del programa	47
Coordinación pro-integralidad: ¿qué recomendaciones podrían hacerse?	48
Anexo. Transferencias del programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación a las provincias, años 2002-2010 (en pesos)	52
Bibliografía	53
Acerca de la autora	57
Notas.....	58

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes) ..	10
Gráfico 2. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)	10
Gráfico 3. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	11
Gráfico 4. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	12
Gráfico 5. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	13
Gráfico 6. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes).....	13

Gráfico 7. Presupuesto asignado al programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación, en pesos: años 2002 a 2010..... 37

Tabla 1. Denominación, dependencia institucional y alcance de las áreas provinciales a cargo de la Propuesta..... 28

Tabla 2. Prestaciones y beneficiarios, según líneas de intervención y provincias 31

Tabla 3. Prestaciones y beneficiarios, según líneas de intervención y provincias (continuación)..... 33

Tabla 4. Margen de acción de las provincias..... 34

Tabla 5. Composición y financiamiento de los equipos provinciales..... 35

Tabla 6. Presupuesto asignado al programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación, por provincias, en pesos 38

Tabla 7. División de funciones según líneas de intervención de la Propuesta..... 42

Tabla 8. Articulaciones de la Propuesta con otros planes y programas..... 45

Resumen ejecutivo

Este documento investiga la implementación del programa nacional **Propuesta de Apoyo Socioeducativo a Escuelas Secundarias** en 10 provincias: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero.

La publicación presenta las principales características del programa y compara la inserción institucional y el margen que tiene cada jurisdicción para adecuar el diseño original a las particularidades locales. Además, analiza las modificaciones que la implementación local introduce en el modelo de gestión, en términos de división de funciones entre niveles de gobierno y de coordinación con actores externos. Al mismo tiempo, la investigación plantea las problemáticas propias de la educación media en la Argentina y la trayectoria en políticas públicas dirigidas a hacerles frente.

El análisis realizado revela, en primer lugar, que la propuesta busca responder a una de las principales problemáticas de la educación argentina: la inclusión, retención y promoción en el nivel medio. Por otro lado, el programa continúa las intervenciones compensatorias del Estado nacional, pero marca un giro en la estrategia de intervención: enfatiza el abordaje por políticas (y no por programas) y plantea una concepción socioeducativa integral. En segundo lugar, el diseño original deja un margen de acción para que las provincias decidan acerca de la inserción institucional del programa y adecuen la convocatoria a los beneficiarios, prioricen las instituciones escolares a ser incorporadas y la problemática educativa a ser abordada por los proyectos elaborados por las escuelas.

A pesar de que la provisión de recursos para el funcionamiento del programa se hace en forma compartida, es destacable la intención explícita de que los recursos humanos formen parte de la estructura provincial. Además, la distribución de funciones entre actores involucrados en la gestión está claramente estipulada –aunque varía según el tipo de prestaciones ofrecidas– y resulta acorde con la organización general del sistema educativo. Así, los distintos niveles de gobierno están coordinados y hay interacción entre equipos provinciales a través de espacios formalmente dispuestos. Las articulaciones más frecuentes a nivel subnacional se dan en el interior del sistema educativo (principalmente, con otros programas nacionales y con la dirección de educación media respectiva), pero es poco habitual el trabajo con otros organismos del gobierno provincial o con actores no estatales.

Finalmente, el documento presenta recomendaciones para mejorar la gestión del programa y su coordinación con otras iniciativas nacionales y provinciales: 1) avanzar hacia una definición transparente de los criterios de distribución de bienes y servicios, sobre la base de indicadores objetivos; 2) revisar las características organizacionales de las áreas desde las cuales se gestiona la Propuesta; 3) continuar la estrategia de hacer base en los recursos humanos provinciales para la gestión del programa; 4) fortalecer las capacidades de diagnóstico, planificación y evaluación de los equipos técnicos provinciales; 5) fortalecer la capacidad política y de gestión administrativa, y mejorar los recursos de las escuelas; 6) avanzar en la capacitación de docentes y directores para que sus prácticas contribuyan con los propósitos de inclusión socioeducativa; 7) mejorar la articulación con todas las políticas y líneas de acción orientadas al nivel medio desde el nivel nacional; 8) prever mecanismos de gestión que aceleren la concreción de los aportes; 9) fortalecer los sistemas de información de los equipos provinciales, y 10) avanzar en una evaluación integral del programa.

Agradecimientos

La autora reconoce muy especialmente los aportes realizados por Gala Díaz Langou, Paula Forteza, Juan Pablo Fernández y Carolina Aulicino, quienes colaboraron en el trabajo de campo, en la sistematización de la información relevada, en la elaboración de documentos de trabajo previos y en la revisión del presente informe. También, agradece a los entrevistados por su tiempo y predisposición y a Cecilia Veleda del Programa de Educación de CIPPEC por la revisión del documento.

Introducción

El presente documento tiene como objetivo general contribuir al conocimiento del modo en el que se gestionan las políticas de protección social en los niveles subnacionales de la Argentina. Para ello, su objetivo específico consiste en analizar la implementación de la denominada “Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias” -implementada desde la Dirección Nacional de Políticas Socio-educativas- en 10 provincias argentinas.

El estudio forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados por el Programa de Protección Social de CIPPEC en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

El propósito de dicha investigación consiste en explicar de qué forma las variables político-institucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de las intervenciones sociales. Para ello, se analiza la manera en que fueron implementados un conjunto de seis programas sociales en diez provincias argentinas.

Los programas estudiados fueron seleccionados por estar particularmente dirigidos a atender las necesidades de la población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad económico-social, por representar, cada uno de ellos, iniciativas de relevancia dentro de la política de un determinado sector, así como también por operar bajo diferentes modalidades de gestión. Los seis programas abordados son los siguientes: Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Plan Nacer; Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”; Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

Las provincias en las cuales se estudió la implementación de estos programas fueron elegidas por considerarlas representativas de la heterogénea situación social, política y fiscal de nuestro país. Las jurisdicciones priorizadas fueron: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero¹.

En ese contexto, este Documento de Trabajo presenta los hallazgos y las principales observaciones derivados del trabajo de relevamiento de la implementación de la “Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias” (en adelante, la Propuesta) en las 10 provincias seleccionadas.

El informe se estructura en tres secciones. En la primera, se efectúa una presentación general de esta iniciativa, analizando en profundidad dimensiones como la problemática que atiende, su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación bajo la cual se rige, sus objetivos específicos, su población objetivo y las prestaciones que ofrece. Aquí describiremos el entramado de normativa, recursos disponibles y actores involucrados en la gestión del programa, como punto de partida para comprender el estado de situación de su implementación en el territorio.

¹ Una explicación con mayor detalle acerca de los criterios utilizados en la selección tanto de programas como de provincias puede ser consultada en el Documento “Protección social, marco teórico y metodológico para programas sociales”, elaborado por este mismo equipo.

En la segunda sección, analizaremos la implementación del programa a nivel subnacional, tomando en cuenta la relevancia del programa en el contexto provincial, el margen de acción de las provincias para intervenir en su diseño e implementación, los recursos y capacidades involucrados en su gestión y, finalmente, el modo de organización y la división de responsabilidades implicados. Así obtendremos un panorama en el que descubriremos, más allá de un diseño e instrucciones de implementación precisas y determinadas a nivel nacional, una serie de situaciones diversas en relación al alcance del programa y a la forma que adopta su gestión cotidiana en las jurisdicciones bajo análisis.

En fin, la tercera sección recoge las conclusiones obtenidas en base a las secciones anteriores y presenta las recomendaciones de política pública tendientes a promover una mejora de la gestión del programa, elaboradas siguiendo las lecciones aprendidas a lo largo de todo el proceso de investigación.

Las fuentes primarias y secundarias utilizadas a lo largo de este informe se encuentran enumeradas al final del Documento.

1. Presentación de la Propuesta de Apoyo Socio-educativo para Escuelas Secundarias

Problemática: inclusión, promoción y retención en el nivel medio

Una gran parte de las problemáticas que se dan en términos educativos se concentra en la educación media, y ponen de manifiesto la incidencia que sobre la educación tienen aspectos vinculados con la pobreza y la desigualdad. En efecto, los alumnos provenientes de grupos socioeconómicamente más vulnerables son quienes repiten con mayor frecuencia y abandonan más tempranamente la escuela. De acuerdo con datos presentados en CIPPEC (2011b), sólo 31 de cada 100 alumnos que empiezan primer grado terminan la secundaria.

A continuación, haremos un repaso de los principales indicadores que remiten a la inclusión, la promoción y la retención en el nivel medio, ya que el programa aquí analizado – la “Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias” – se propone hacer frente a estas dificultades.

Durante los últimos años, la tasa neta de escolarización nacional en el nivel secundario² se ha ido incrementando notablemente hasta alcanzar, en 2001, al 78% de los alumnos que por entonces estaban en EGB3 y al 54% de aquellos en nivel Polimodal (**Gráfico 1**)³. Como punto de referencia, sirve considerar que en 1970, ésta alcanzaba sólo al 32,8%. En términos comparativos entre aquellas provincias que fueron abordadas en este estudio, los mayores niveles de escolarización se registran en Buenos Aires y Santa Fe, mientras que aquellas en situación más deficitaria son las provincias de Corrientes, Santiago del Estero y Misiones⁴.

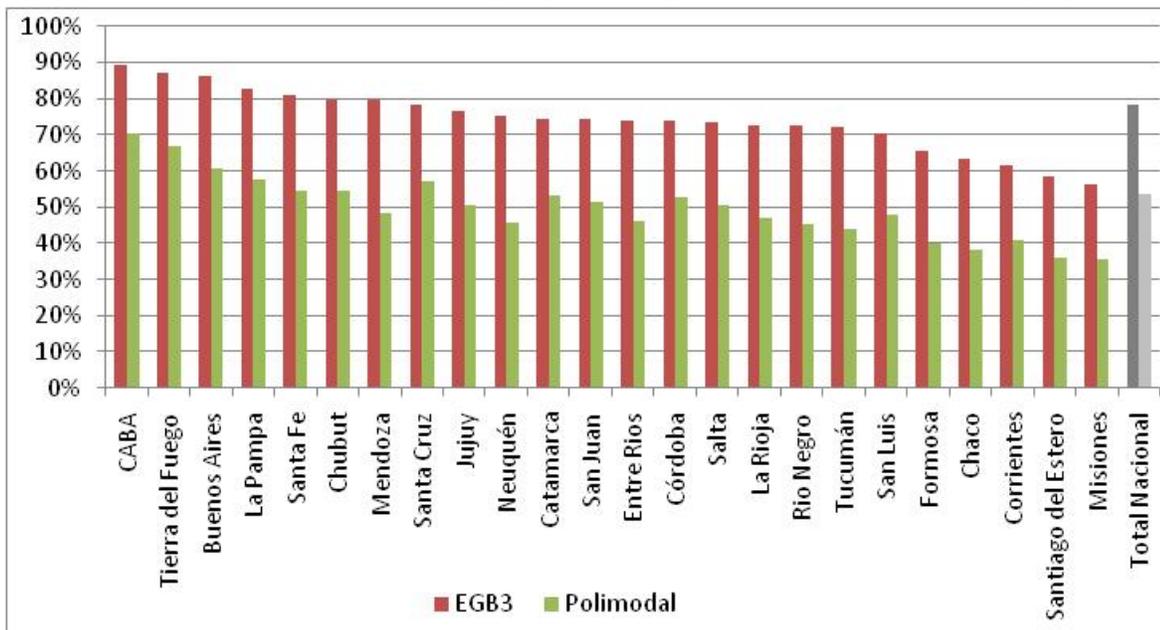
Para tener una idea más acabada respecto de la escolarización en el nivel medio, se pueden complementar estos datos (últimos disponibles, hasta que estén los resultados del nuevo Censo Nacional) con la evolución de la matrícula (**Gráfico 2**). Entre los años 2001 y 2009, la matrícula del nivel medio se incrementó en un 1% para el total país. Dos de las provincias abordadas en esta investigación registran una muy significativa variación en este indicador: se trata de Santiago del Estero y Misiones. Buenos Aires y Santa Fe, por su parte, a pesar de tener actualmente elevados niveles de escolarización, presentan una reducción de este indicador, si se lo analiza a lo largo del tiempo.

² La tasa neta de escolarización es el porcentaje de personas escolarizadas en edad escolar pertinente o correspondiente para cada nivel educativo.

³ Las estadísticas educativas disponibles al momento de realizar este trabajo desagregaban los datos en estos dos niveles, por lo cual se ha mantenido ese criterio de presentación.

⁴ Según datos de CIPPEC, actualmente el 40% de los alumnos son “primera generación de secundaria” porque sus padres no pasaron de la primaria. En <<http://agenda-presidencial.org>>

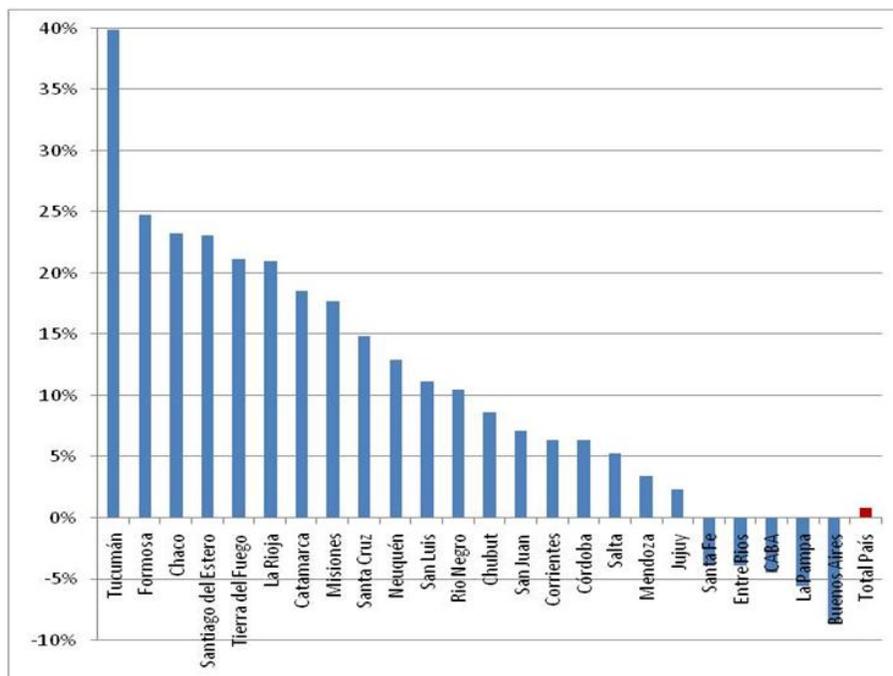
Gráfico 1. Tasa neta de escolarización por provincia y nivel educativo: año 2001 (en porcentajes)



Fuente: elaboración de CIPPEC en base a datos censales procesados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación.

Nota: 3° EGB: 3° año de Primaria, 6° EGB: 6° año de Primaria, 9° EGB: 2º/3° año de la Educación Secundaria y Fin polimodal: 5º/6º año de la Educación Secundaria.

Gráfico 2. Variación de la matrícula en nivel medio, por provincia: años 2001-2009 (en porcentajes)



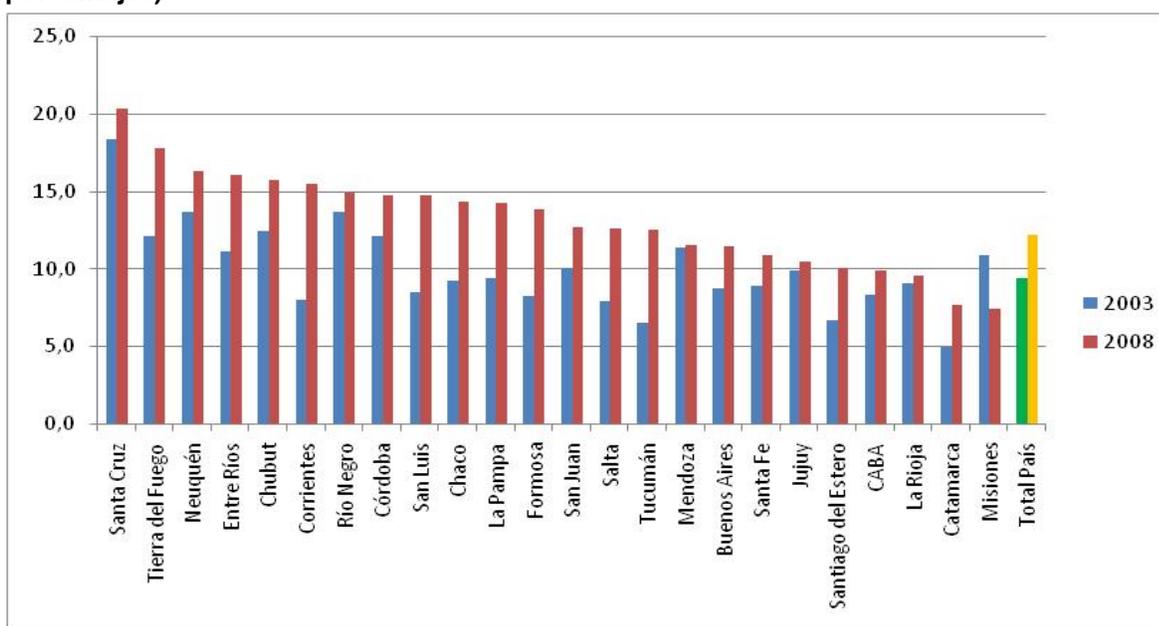
Fuente: elaboración de CIPPEC en base a Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación - Anuarios Estadísticos.

Nota: El nivel secundario incluye el octavo y noveno grado del EGB 3 y el Polimodal.

Dos problemas que afectan particularmente a la educación en el nivel medio son la repitencia y el abandono. A nivel nacional, entre 2003 y 2008, la tasa de repitencia se incrementó, tanto en lo que respecta al nivel EGB3 (pasó de 9,4% a 12,2%) como al Polimodal (subió de 6,9% a 7,7%) (Gráficos 3 y 4). En lo que respecta a la repitencia en el ciclo básico del secundario (EGB3), nueve de las diez provincias abordadas en este estudio siguen la tendencia que se registra a nivel país. Las situaciones de aumentos más pronunciados se dan en los casos de Corrientes y San Luis. En Misiones, por el contrario, se produce una disminución de la repitencia en el primer tramo del secundario.

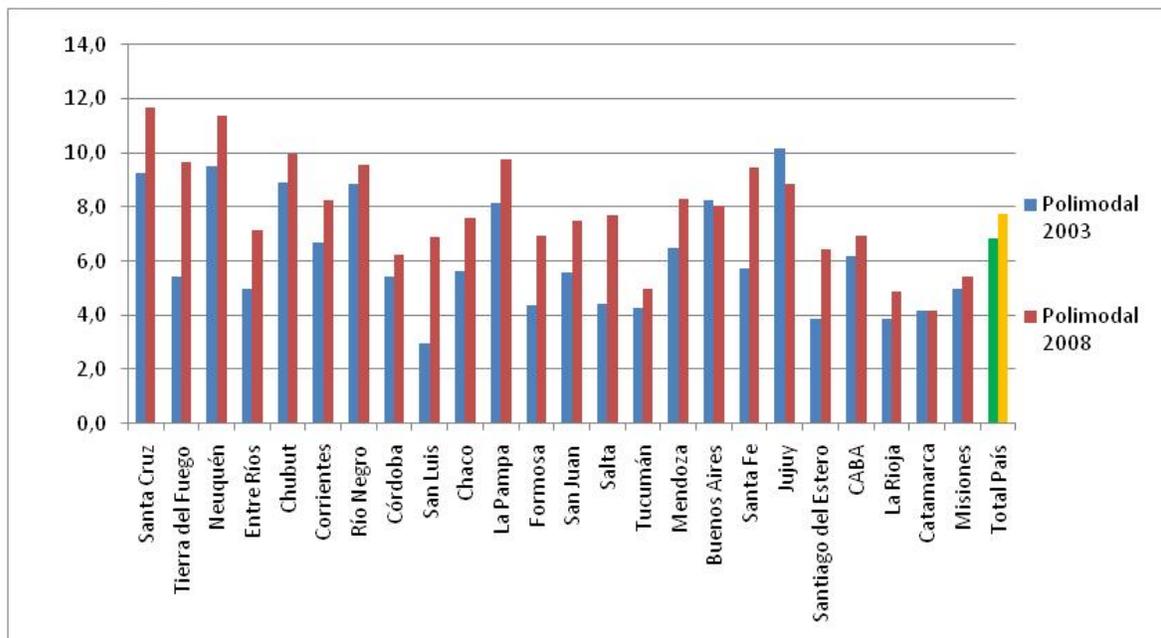
Por su parte, la tendencia al aumento de la repitencia en los últimos tres años del secundario (Polimodal) se verifica en nueve de las provincias, siendo los casos más notorios de incremento los de San Luis, Santa Fe y Salta. Sólo en Buenos Aires se registra una reducción (aunque muy leve) de este indicador, a lo largo de los años antes referidos.

Gráfico 3. Tasa de repitencia en EGB 3 / ciclo básico secundaria por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Gráfico 4. Tasa de repitencia en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



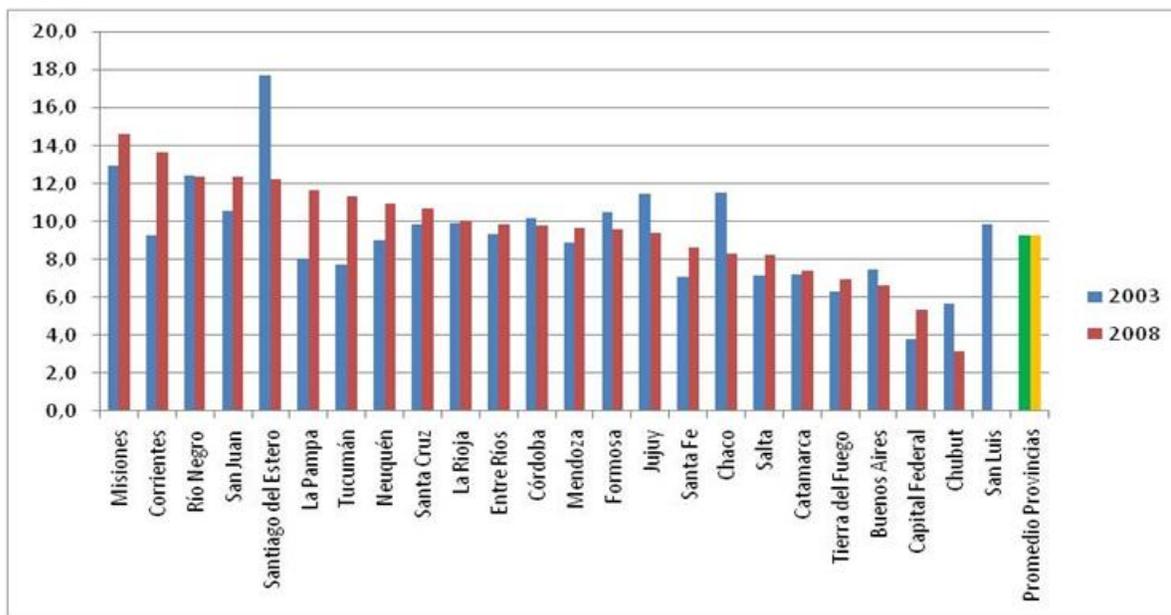
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

En cuanto a la tasa de abandono, entre 2003 y 2008 se mantuvo estable en un valor del 9,3% para EGB3 y mostró un descenso de 16,6% a 14,4% para el Polimodal (**Gráficos 5 y 6**). En tres de las provincias analizadas en este estudio (San Luis, Santiago del Estero y Buenos Aires), el abandono en el ciclo básico de secundaria (EGB3) registra una reducción, mientras que en un cuarto caso (Río Negro) se mantiene sin variaciones. En el resto de las provincias, se observa un incremento de este indicador, siendo el caso más destacado el de Corrientes.

Por su parte, en siete de las provincias aquí estudiadas se registra una baja en el abandono durante los últimos tres años del secundario (Polimodal). Las reducciones más significativas se dan en los casos de Corrientes y San Luis. En Santiago del Estero, el indicador no presenta variaciones mientras que se aprecia un aumento en Santa Fe y en Mendoza.

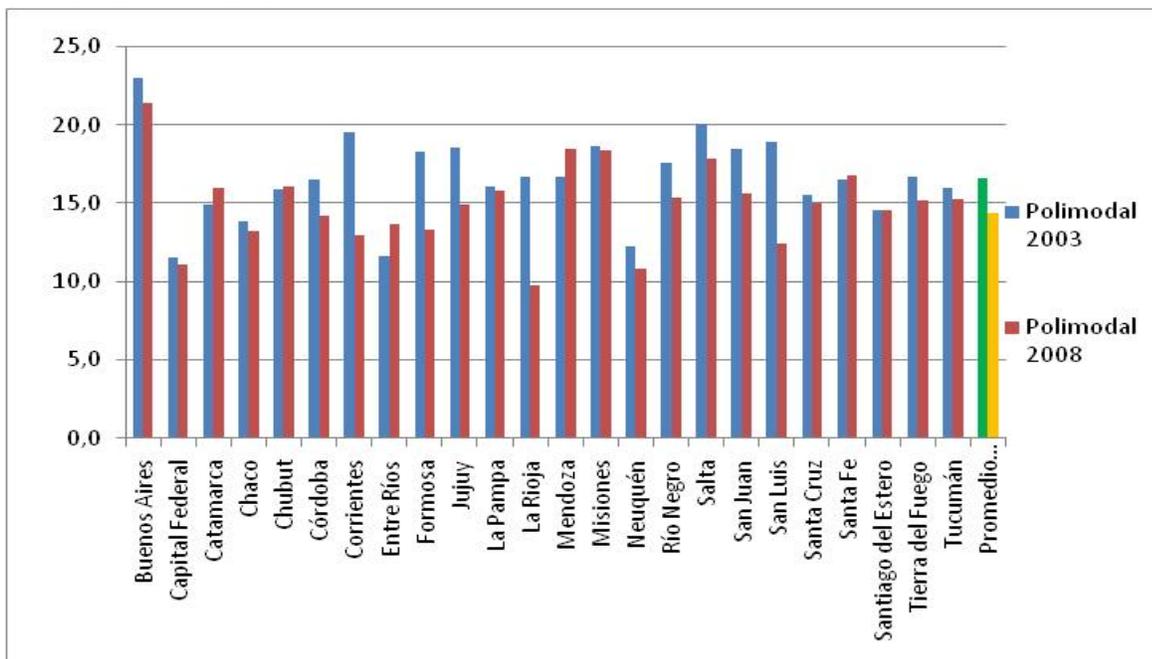
Este repaso de indicadores básicos asociados a la inclusión, la promoción y la retención en el nivel medio dan cuenta de la relevancia de estas problemáticas en todas las provincias que fueron aquí abordadas, aunque con diferencias en cuanto a su intensidad y algunas variaciones en torno a los indicadores que se presentan como más críticos. Este panorama permite concluir, también acerca de la pertinencia de las acciones promovidas como parte de la Propuesta, las cuales se dirigen a mejorar las condiciones materiales y pedagógicas de los alumnos y escuelas socio-educativamente más vulnerables, para poder garantizar un trayecto educativo de mayor calidad.

Gráfico 5. Tasa de abandono en EGB 3 / ciclo básico secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Gráfico 6. Tasa de abandono en Polimodal / ciclo orientado secundaria, por provincia: años 2003 y 2008 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Inserción institucional y sectorial

La división de funciones entre niveles de gobierno en materia educativa⁵

En nuestro país, la educación pública primaria surge como una responsabilidad atribuida a las provincias con la sanción de la Constitución Nacional de 1853 (art. 5). No obstante, debido a la necesidad de generar una identidad nacional, cohesionar y modernizar a una sociedad en conformación y ante dificultades presupuestarias y el atraso estructural de las economías provinciales, desde fines del siglo XIX el Estado nacional intervino en su administración y financiamiento. La expansión de la enseñanza secundaria, por su parte, se fue dando al ritmo de la propia demanda educativa, sin una ley que regulara su estructura y funcionamiento.

Actualmente, las funciones que en materia educativa corresponden a la nación y las provincias (incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) están claramente divididas y enunciadas explícitamente en la normativa que regula al sector. Esto ha sido el resultado de un proceso de transferencia de responsabilidades (comúnmente denominado “descentralización”) desde el nivel central a los gobiernos provinciales.

El proceso de transferencia de escuelas nacionales a la órbita provincial se inició en la década del '50, pero adquirió un mayor dinamismo a fines de la década del '70. A partir de 1957 y durante veinte años se sucedieron varios intentos de descentralización, cuyo impacto fue acotado. Entre 1978 y 1980, el Estado nacional transfirió a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires la responsabilidad por la gestión de casi la totalidad de los establecimientos de educación primaria común y de adultos (Decretos Ley 21.809, 21.810, 22.367 y 22.368). Esta decisión se basó fundamentalmente en motivaciones fiscales, más que pedagógicas. Mientras que en 1977 el nivel nacional era responsable directo por la administración de poco más del 40% de los establecimientos públicos de educación básica, diez años más tarde menos del 20% de ellos se encontraban bajo su órbita.

Con el retorno de la democracia en 1983, el nuevo gobierno se encontró con un sistema educativo que requería de reformas importantes y urgentes. Los diagnósticos de la época señalan que las políticas implementadas durante las décadas anteriores (entre ellas, la transferencia de fines de los '70) habían fragmentado aún más al sistema educativo, contribuyendo al deterioro gradual y creciente de la calidad educativa. En 1984 se aprobó la Ley 23.114 mediante la cual se convocó a todos los sectores de la sociedad argentina a participar de un Congreso Pedagógico Nacional, cuyo propósito sería no sólo realizar un diagnóstico de la situación educativa del país sino también lograr consensos sobre el conjunto de acciones a adoptar para revertir tal situación. Se desarrollaron casi cuatro años de deliberaciones en distintos niveles y en todo el territorio del país. Entre los dictámenes de consenso unánime del Congreso Pedagógico - celebrado entre los años 1984 y 1988 - se estableció que la enseñanza inicial, primaria y media debía estar a cargo de las provincias. Para ello, se sostenía que era necesario transferir los establecimientos que el Estado nacional seguía administrando, junto con los recursos respectivos. Sin embargo, durante este gobierno, no se tomaron medidas en esa dirección.

Tras un intento fallido a principios de 1990, la transferencia de los establecimientos de enseñanza media pudo concretarse recién en 1992. En dos artículos del Proyecto de Presupuesto enviado al Parlamento por el Poder Ejecutivo Nacional se establecía directamente que a partir del 1

⁵ El desarrollo de esta sección toma como referencias Potenza Dal Masetto (2005) y (2008).

de enero de ese año las escuelas nacionales pasarían a depender de las provincias (aprobado como Ley 24.061). Por su parte, los legisladores nacionales demandaban que por la trascendencia de la cuestión, la transferencia debía tener envergadura jurídica propia. Por ello, en diciembre de 1991 se sancionó la Ley 24.049 a través de la cual se transfirieron a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Mientras que en 1987 el estado nacional era responsable por la administración de casi la mitad de los establecimientos públicos de educación media, diez años después menos del 1% de ellos dependía de este nivel de gobierno. A pesar de que la transferencia había suscitado previamente el apoyo de diferentes sectores – puesto de manifiesto en el Congreso Pedagógico Nacional y en Recomendaciones del Consejo Federal de Cultura y Educación durante 1989, la manera en que finalmente fue encarada hace pensar que las motivaciones subyacentes fueron, también en este caso, preponderantemente de orden fiscal.

La modificación en cuanto a las funciones que le corresponden a la nación y a las provincias dentro del sistema educativo quedan claramente puestas de manifiesto al analizar la composición del gasto público en materia educativa y su evolución a lo largo de las últimas décadas. A principios de los ochenta, la nación era responsable por la ejecución de aproximadamente el 35% del gasto en educación básica. Diez años más tarde, ese nivel de gobierno ejecutaba alrededor del 23% del gasto, pasando a sólo 2% después de la transferencia de comienzos de los noventa.

La Ley Federal de Educación (LFE) – sancionada en 1993 – plasmó formalmente estas nuevas funciones, creó un marco normativo para el sector en su conjunto, estableció nuevas características para la estructura del sistema educativo y amplió los años de escolaridad obligatorios. Otras reformas en el sector de la educación fueron introducidas a través de la Ley de Educación Superior (sancionada en 1995) y el Pacto Federal Educativo (suscripto en 1994 y ratificado por el Congreso Nacional en 1997). Habiendo caducado en 1999, este último establecía el origen de los recursos para el cumplimiento de la LFE y la prioridad en el destino de los fondos.

En el año 2006 se sancionaron dos nuevas normas que son las que actualmente brindan las directrices de este sector. Por un lado, la Ley 26.206 de Educación Nacional, que reemplazó a la Ley Federal de Educación, y por otro, la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.

De acuerdo con los postulados de la Ley de Educación Nacional, las funciones del gobierno central en materia educativa son las siguientes (art. 115, Ley 26.206):

- Fijar las políticas y estrategias educativas, conforme a los procedimientos de participación y consulta fijados en la Ley.
- Asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la Ley para el Sistema Educativo Nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos⁶.
- Fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales para el cumplimiento de las funciones propias y aquellas emanadas de la dicha Ley.

⁶ La propia Ley establece que en caso de controversias, se debe recurrir al dictamen del Consejo Federal de Educación.

- Desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de Educación Superior y otros centros académicos.
- Contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo.
- Declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio⁷.
- Dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 85 de la Ley y otorgar validez nacional a los títulos y certificaciones de estudios.
- Dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.
- Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del MERCOSUR.

Por su parte, los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben (art. 121, Ley 26.206):

- Asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial. Cumplir y hacer cumplir la mencionada Ley, adecuando la legislación jurisdiccional y disponiendo las medidas necesarias para su implementación.
- Ser responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales.
- Aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación.
- Organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal.
- Autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social.
- Aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional.
- Expedir títulos y certificaciones de estudios.

Dentro del sistema educativo, el nivel local de implementación de las políticas no está dado por los municipios sino por las instituciones educativas. En la Ley de Educación Nacional se señala que el Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones para que las distintas jurisdicciones dispongan la organización de sus instituciones educativas de acuerdo a determinados criterios generales (arts. 123, Ley 26.206). En particular, respecto de los institutos de educación superior, se dispone que éstos deben tener una gestión democrática, a través de organismos colegiados, que favorezcan la participación de los/as docentes y de los/as estudiantes en el gobierno de la institución y mayores grados de decisión en el diseño e implementación de su proyecto institucional (art. 124, Ley 26.206).

⁷ Esta decisión y las medidas que se instrumenten deberán contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación, y deben ser comunicadas al Poder Legislativo nacional.

Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo (Nro. 26.075) establece pautas para el incremento progresivo del gasto nacional y de las provincias en materia de educación, ciencia y tecnología, habiendo puesto como meta llegar al 6% del PBI en el año 2010⁸. Asimismo, fija los propósitos a los cuales deberá dirigirse el aumento en dicho gasto.

Estrategias y políticas del Ministerio nacional: contexto de creación de la Propuesta

De acuerdo con la información publicada en la página web oficial del Ministerio de Educación de la Nación⁹, los objetivos generales de la gestión educativa 2008-2011 proponían impulsar el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación, considerado un objetivo político-estratégico de este organismo. En ese marco, se entendía que la mejora de la calidad de la educación era una cuestión compleja que abarcaba diferentes dimensiones y que requería, por lo tanto, ser abordada dentro de una estrategia integral, que permitiera transformar las condiciones en las que se impartía la educación y resolver los principales problemas imperantes. Dicha estrategia contemplaba los siguientes ejes centrales que orientaban la gestión del sistema educativo nacional:

- Incrementar el financiamiento de la educación.
- Garantizar las condiciones materiales de la educación.
- Promover la inclusión educativa.
- Mejorar la calidad de la educación, fortaleciendo los procesos de enseñanza-aprendizaje de la educación obligatoria y transformar integralmente los subsistemas estratégicos de la educación.

Una de las principales líneas de acción del Ministerio de Educación de la Nación se materializa a través de la “Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias” (en adelante, Propuesta), que fue lanzada a mediados de 2008 desde el ámbito de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPSE) del Ministerio de Educación de la Nación. La Propuesta combina diferentes líneas de acción que se gestionan desde la DNPSE y busca reemplazar la lógica de trabajo “por programas” al ofrecer a los establecimientos educativos de nivel medio diferentes recursos que pueden combinarse de múltiples formas, fortaleciendo el abordaje “por políticas”¹⁰.

De esta forma, se busca hacer énfasis en la integralidad que requiere el abordaje en cuanto a los destinatarios de las acciones de la Dirección (los estudiantes y las escuelas, pero también las propias jurisdicciones) y en cuanto a los bienes y servicios provistos (todos aquellos recursos que contribuyan a mejorar las condiciones materiales sobre las cuales se sostiene la asistencia, permanencia y terminalidad educativa). Por su parte, el pasaje promovido de “programas” a

⁸ Como resultado de la aplicación de esta Ley, se logró llevar la inversión educativa del 4,1% al 6,4% del PBI en cinco años, lo que constituye una marca histórica para Argentina, así como también una de las más altas del mundo (CIPPEC, 2011b).

⁹ Disponible en <<http://www.me.gov.ar>>. Las referencias a información contenida en esta página fueron extraídas de consultas realizadas durante los años 2009 y 2010.

¹⁰ Aún reconociendo esta distinción hecha por los propios gestores de la iniciativa estudiada, y sin querer reducir la complejidad que presenta la iniciativa pública aquí analizada, en muchos casos nos referiremos a la “Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Medias” en términos de “programa”, a los efectos de simplificar la redacción.

“políticas” busca destacar la necesidad de construir estrategias sostenidas en el tiempo y, también, la necesaria articulación entre ellas.

Entre los años 2009 y 2010 (momento en que se realizó el trabajo de campo para este estudio), uno de sus componentes principales eran las becas para adolescentes que se encontraran en situación de vulnerabilidad, tanto dentro como fuera del sistema educativo. En ese sentido, merece notarse que la Propuesta surgió como resultado de la fusión y reformulación de dos programas previos que ofrecían este tipo de ayudas: el “Programa Nacional de Becas Escolares” (PNBE) y el “Todos a Estudiar”, componente del “Programa Nacional de Inclusión Educativa” (PNIE).

El PNBE había sido creado como experiencia piloto en 1997 y formaba parte, por entonces, del Plan Social Educativo¹¹. Este programa tenía por propósito estimular la permanencia, promoción y egreso de los alumnos entre 13 y 16 años que asistieran a escuelas públicas y pertenecieran a familias en situación de indigencia y/o pobreza¹². Para alcanzar sus objetivos, el PNBE otorgaba becas a los estudiantes de EGB3 y Polimodal o Secundaria, con la condición de que asistieran a la escuela y, hasta 2008, de que promovieran el año en curso. Hacia mediados de 2008, la beca del PNBE consistía en una transferencia monetaria anual de \$600, pagadas en una o dos cuotas. Durante algunos años, también, se distribuyeron libros y se financiaron “Proyectos Institucionales de Retención Escolar”, que debían ser diseñados y ejecutados por las escuelas a las que concurrían los alumnos becados.

Para la implementación del programa en las provincias, se debían suscribir convenios¹³. A los fines de su ejecución, el programa organizaba “circuitos de escuelas” entre aquellas que se encontraban geográficamente cerca. Al frente de cada uno de ellos había una “escuela cabecera”, encargada de la tramitación de las becas a nivel local (difusión del programa, convocatoria, inscripción de postulantes, información acerca del pago de las becas). Para la selección de becados, por su parte, existía un sistema de cupos que permitía determinar la cantidad de becas que correspondían a cada jurisdicción, por un lado, y un sistema de evaluación por puntajes para priorizar a los postulantes según las condiciones de vida de su grupo familiar.

Una de las características distintivas del PNBE fue su financiamiento internacional, a través de préstamos sucesivos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Inicialmente, esta contribución se materializó a través del “Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo” (PROMSE), el cual se extendió entre los años 2003 a 2007. El PROMSE fue continuado por el “Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa” (PROMEDU). Si bien integra acciones de diferente índole, uno de sus componentes es el de “Apoyo a la política de

¹¹ Creado en 1993 como parte de las acciones de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias, tenía por propósito compensar las desiguales condiciones para el aprendizaje de los alumnos de sectores económicos más desventajados. Se implementó a través de tres programas: “Mejor Educación para Todos” (provisión de material didáctico, libros de texto y equipamiento escolar); “Mejoramiento de la infraestructura escolar” y “Programa Nacional de Becas de Retención Escolar”. A pesar de haber finalizado en 1999, las acciones desarrolladas por el PSE tuvieron continuidad en otros nuevos programas creados a partir de ese momento, como “Programa Nacional de Escuelas Prioritarias”.

¹² Manteniendo este propósito, a lo largo de sus más de diez años de implementación, el PNBE fue sufriendo modificaciones vinculadas tanto al proceso de selección de las escuelas participantes, monto y características de la beca, requisitos de la familia de origen del estudiante para poder asignársela, entre otros. Por esta razón, nos referiremos a las características que tenía el programa en el momento previo a su articulación con el TAE/PNIE.

¹³ De particular interés resulta la implementación de este programa en la provincia de Buenos Aires, ya que allí las becas se dirigieron sólo a alumnos de Polimodal (14 a 17 años), bajo el argumento de que la provincia contaba con su propio programa de becas para alumnos de EGB3.

retención y promoción en el nivel secundario”, a través del cual se financia la entrega de becas para nivel secundario, instrumentadas por el PBNE¹⁴.

El segundo programa que confluye en la Propuesta es el Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE), que comenzó a funcionar en el año 2004 en el ámbito de la Secretaría de Educación (en dependencia directa del Secretario). El PNIE estaba integrado por diferentes líneas de acción. La primera de ellas fue “Todos a Estudiar”, orientada a lograr la inclusión educativa de los/as niños/as y adolescentes de entre 11 y 18 años que estuvieran fuera del sistema escolar (ya sea porque nunca ingresaron o porque abandonaron), a través de la entrega de una beca. En 2006, el PNIE se amplió, sumando tres nuevas líneas de acción según las necesidades específicas de los destinatarios: “Volver a la Escuela” (niños/as de 6 a 14 años, fuera del sistema escolar - nivel primario); “PNIE Rural” (niños/as y jóvenes de zonas rurales) y “PNIE Judicializados” (niños, adolescentes y jóvenes de entre 6 y 18 años con causas judiciales sociales y penales, institucionalizados o no).

Una de las características distintivas del “Todos a Estudiar” (TAE) era su estrategia orientada a la cogestión entre Estado y sociedad civil, de tal forma que su diseño preveía la participación de las organizaciones locales en diferentes instancias. A nivel local, en la conformación de las Mesas de Coordinación Local (MECOL), las cuales tomaban intervención en el diagnóstico, identificación de potenciales becarios y seguimiento de las acciones desarrolladas. A nivel supralocal, en las Mesas de Coordinación Provincial y en la Mesa de Coordinación Nacional.

Para la implementación del programa, cada escuela participante debía elaborar e implementar un proyecto orientado a la reinserción de los alumnos excluidos del sistema escolar (“espacio puente”¹⁵) a cargo del cual estaba la figura de un “asesor pedagógico”. Los/as niños/as y adolescentes que comenzaban a participar de las actividades propuestas recibían las becas del programa las cuales, al momento de su fusión con el PNBE, eran de \$400 anuales (en 2008 se unificaron los montos, de manera de equipararlos a los \$600 de las becas de retención). Las acciones previstas en el programa eran acompañadas por capacitación a los equipos docentes y producción de materiales de apoyo. A diferencia del PNBE, el TAE se financiaba con recursos propios del Estado argentino.

En el año 2008, los programas integrantes del PNIE pasaron a depender de la DNPSE, de tal forma que sus equipos comenzaron a trabajar en conjunto con los del PNBE para articular los dos programas de becas orientados a nivel medio, haciendo énfasis en su enfoque socioeducativo. Merece destacarse que -al menos hasta el momento de finalizar el relevamiento de información para este trabajo, en el año 2010- este proceso de fusión no se reflejaba en la normativa que regulaba las acciones encaradas desde la DNPSE. A nivel formal, cada programa seguía existiendo de manera independiente, con sus propias reglas de funcionamiento.

¹⁴ Otras acciones que se financian desde este mismo componente son la distribución de textos escolares y bibliotecas institucionales, recursos didácticos y material de consulta para docentes de escuelas secundarias, financiamiento de proyectos escolares complementarios para reforzar la retención en esas escuelas (tutorías, talleres, seguimiento a alumnos) y la conformación de orquestas y coros juveniles. La mayoría de estas acciones se canalizan institucionalmente a través de la DNPSE.

¹⁵ Los “espacios puente” eran definidos como dispositivos para que los becados pudieran incorporarse de manera paulatina y gradual en la dinámica escolar. La modalidad y el tiempo de tránsito podía variar según la escuela y estaban vinculados a las posibilidades y trayectorias previas de cada alumno.

Inserción institucional, respaldo normativo y estrategia de implementación

La DNPSE quedó conformada, también, en el año 2008 en reemplazo de la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias, ámbito institucional desde el cual se habían diseñado e implementado los diferentes y sucesivos programas focalizados promovidos desde la cartera educativa nacional. Según consta en el Decreto 115/10, la responsabilidad primaria de esta Dirección consiste en *“Diseñar, formular y coordinar las propuestas tendientes al cumplimiento de los objetivos orientados a resolver desigualdades de carácter social, económico y educativo que dificulten o imposibiliten el acceso al derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos, incluidos en las Leyes de Financiamiento Educativo (26.075) y de Educación Nacional (26.206)”*. Se puede apreciar, a partir de la enunciación anterior, que la misión de la DNPSE está íntimamente vinculada a los postulados de las normas rectoras a nivel sectorial. Entre las funciones asignadas a esta Dirección, figura específicamente la de *“Diseñar y ejecutar un sistema de becas para estudiantes orientado a su inclusión y retención en el sistema educativo”*, así como también se le encomienda la tarea de *“Formular, desarrollar y ejecutar programas destinados a promover las condiciones materiales y simbólicas para garantizar las trayectorias escolares de niños/as, jóvenes y adultos en el Sistema Educativo Nacional”* (Decreto 115/10).

Las acciones que se han venido desarrollando desde esta Dirección son variadas, a juzgar por la información contenida en la página web antes referida y en los Boletines publicados por la propia Dirección (DNPSE, 2008). Se destacan la distribución de libros (de texto, obras literarias, de referencia y de consulta) para alumnos y bibliotecas de todos los niveles educativos; la promoción a la conformación de orquestas y coros escolares; la conformación de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ); el turismo educativo; el Parlamento Juvenil del Mercosur; el registro de experiencias de inclusión educativa con participación de organizaciones de la sociedad civil (muestras, documentales) y la gestión de diferentes tipos de becas (incluyendo las derivadas de leyes específicas¹⁶).

En el año 2009 se conformó en el ámbito de esta Dirección un área que trabaja específicamente con el nivel primario, cuya propuesta se centraba en la instalación de Centros de Actividades Infantiles (CAI) en los cuales se realizaba un seguimiento de la escolaridad de los/as niños/as y se promovían actividades culturales. Otra propuesta lanzada en esos tiempos fue el *“Proyecto para la prevención del abandono escolar”*, que buscaba promover el acompañamiento a los estudiantes con el fin de evitar que abandonaran sus estudios a partir de dos estrategias centrales: la práctica del control de ausentismo en las escuelas y la construcción de acuerdos de trabajo entre las escuelas, los municipios, las instituciones y organizaciones de la comunidad.

Por último, cabe mencionar que funciona en la DNPSE un Área Intersectorial que interviene en la gestión de los programas motorizados desde el Consejo Nacional de Coordinación Políticas Sociales (CNCPS), tales como *“Padre Mugica”*, *“Primeros Años”* y *“Ahí”*.

Para la puesta en marcha de la Propuesta, se suscriben acuerdos entre la DNPSE y los gobiernos provinciales. Ése es el respaldo normativo que tienen las acciones desarrolladas. No se han detectado casos en que estos convenios hayan sido convalidados posteriormente por leyes provinciales.

¹⁶ Estas son las becas de padrino presidencial (Ley 20.843), para hijos de fallecidos en Malvinas y para discapacitados en Malvinas (Ley 23.490).

Por su parte, a diferencia de otros programas analizados en el marco de este proyecto de investigación, tampoco se ha detectado una estrategia diferencial en la implementación de la Propuesta, en el sentido de que ésta haya sido aplicada en forma escalonada en diferentes regiones o municipios. Lo que sí se advierte es que las líneas de intervención que forman parte de ella se han ido adaptando, reformulando o lanzando en diferentes momentos y, es en ese sentido que podría pensarse que su implementación ha sido escalonada.

Objetivos específicos del programa

De acuerdo con la información publicada en la página web oficial del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), la Propuesta *“propicia el diseño y la implementación de acciones y estrategias institucionales e intersectoriales que promuevan la inclusión y la permanencia hacia la promoción de los adolescentes y jóvenes que pertenecen a sectores de alta vulnerabilidad socioeconómica del sistema educativo”*. El logro de este propósito se plantea en articulación con las demás políticas de transformación de la educación secundaria que se llevan adelante desde el Ministerio de Educación de la Nación.

Los objetivos específicos que se plantean para esta iniciativa son los siguientes:

- Promover el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes.
- Garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.
- Reducir los niveles de abandono y repitencia.
- Apoyar el desarrollo de Proyectos Socioeducativos Escolares.

Población objetivo

Según constaba en la página web oficial del Ministerio de Educación de la Nación¹⁷, la Propuesta estaba dirigida a aquellas escuelas a las que concurrían los adolescentes y jóvenes en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa. Los beneficiarios podían ser las propias escuelas o sus alumnos/as, dependiendo de las diferentes prestaciones que se brindaban. Así, por ejemplo, las instituciones educativas recibían los aportes financieros para proyectos socio-educativos, pero los beneficiarios de las becas o de los aportes para la movilidad eran los estudiantes, a nivel individual.

La redefinición más relevante en cuanto al perfil de la población objetivo se dio en el caso de las becas, no sólo por la fusión de las becas de retención con las de inclusión (en el año 2008) sino sobre todo por el ajuste en los criterios de asignación, con posterioridad a la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo (particularmente a partir del año 2010).

En el año 2008, luego de la unificación de las becas de retención y de inclusión, se informaba en la página web de la DNPSE¹⁸ que las escuelas participantes de la Propuesta eran elegidas por las provincias y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En la práctica, se tomaban como destinatarias de las acciones de esta Dirección a aquellos establecimientos que hubieran participado del PNBE o bien del PNIE, por considerar que eran éstos a los que asistían los adolescentes socioeducativamente más vulnerables. Se trataba, por entonces, de aproximadamente 7.200 escuelas (5.204 que participantes del PNBE, 447 participantes del PNIE y 1.620 participantes de

¹⁷ Información a la cual se accedió entre los años 2009 y 2010.

¹⁸ Disponible en <<http://www.me.gov.ar/dnpc>>

ambos programas). Ahora bien, se mantenían criterios de asignación específicos para cada una de las líneas de becas que por entonces integraban la Propuesta.

Para las becas de retención (PNBE), se consideraban como requisitos: a) estar cursando el 1er. año de la Escuela Secundaria (ex 8vo EGB); b) tener entre 13 y 16 años¹⁹; c) pertenecer a familias con ingresos totales inferiores a \$1200²⁰; y d) no recibir otra beca estudiantil. Para becas de inclusión (PNIE), se consideraban como requisitos: a) tener entre 11 y 18 años, encontrarse fuera del sistema escolar y desear retomar o comenzar sus estudios (línea “Todos a Estudiar”); b) tener entre 6 a 18 años y estar bajo tutela judicial por motivos sociales o penales (línea “Inclusión de chicos con causas judiciales”); c) tener entre 6 a 18 años, concurrir a escuelas rurales, haber abandonado la escuela, asistir con 3 ó más años de sobre-edad, o no haber iniciado la educación secundaria (becas para alumnos de escuelas rurales); d) tener hasta 15 años y haber sido detectados en situación de trabajo por los inspectores laborales (becas para la erradicación del trabajo infantil).

Además de las anteriores, entre los años 2009 y 2010, se gestionaban becas específicas para la inclusión y la retención, las cuales eran asignadas de acuerdo con las necesidades socioeconómicas de los alumnos, según criterios acordados con cada jurisdicción. Se otorgaban para atender situaciones de máxima vulnerabilidad que no pudieran ser cubiertas a través de las becas antes mencionadas. Existía, también, una línea de becas para alumnos de pueblos originarios, las cuales se gestionaban en conjunto con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), ante el cual se requería acreditar la pertenencia a un pueblo originario.

La puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo, iniciada a fines de 2009, marcó un punto de inflexión en los beneficios provistos desde la DNPSE para los estudiantes. Luego de un período de incertidumbre y desinformación²¹, el Ministerio de Educación de la Nación decidió discontinuar la mayor parte de las becas y mantener solamente las ayudas para situaciones específicas. De acuerdo con la información publicada actualmente en la página oficial del Ministerio de Educación²², las becas que continúan vigentes son las siguientes: a) Apoyo para la escolaridad de alumnos bajo protección judicial; b) Apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios; c) Apoyo para la escolaridad de alumnos comprendidos en becas derivadas de las Leyes 23.490 y 20.843. Durante el año 2010 (momento en que se realizó el trabajo de campo para este estudio), también estaba vigente una línea de becas para alumnas embarazadas, alumnas/os madres y padres. Suponemos que la discontinuidad de esta estrategia debe estar asociada a la ampliación del beneficio de la AUH a esta misma población objetivo.

La información que figura en el Proyecto de Presupuesto da cuenta de esta evolución en la cantidad de becados: en 2009, se preveía que 668.175 estudiantes recibirían becas. Este número se incrementó a 703.950 en 2010²³ y pasó a 31.500 en las estimaciones presupuestarias

¹⁹ Para Provincia de Buenos Aires, estar cursando el 4to año de la Escuela Secundaria (ex 1er. año del Polimodal) y tener entre 14 y 17 años.

²⁰ Para la Región Patagónica el ingreso total no debía superar los \$1800.

²¹ Según diferentes testimonios de funcionarios nacionales y provinciales, durante el año 2010 se habría pagado la última cuota correspondiente al año anterior pero no se habrían renovado los beneficiarios de las becas. El resto de las acciones encaradas desde la DNPSE, en cambio, se desarrollaron normalmente.

²² <<http://portales.educacion.gov.ar/dnps/alumnos/becas-escolares/>>

²³ Recordemos que el lanzamiento de la AUH fue a fines de 2009, por lo cual no estuvo reflejado en las estimaciones de beneficiarios de los demás programas con los cuales ésta sería incompatible.

correspondientes al año 2011 (20 mil becas a aborígenes, 10 mil para alumnos bajo protección judicial y 1.500 por leyes especiales). Los datos suministrados por la provincias (ver **Cuadro 2**) también dan cuenta de la drástica caída en la cantidad de ayudas entregadas en cada caso.

Prestaciones

Como se ha mencionado, algunas de las acciones enmarcadas en la Propuesta están dirigidas a las escuelas, mientras que otras tienen por destinatarios a las/os alumnas/os.

Para el acompañamiento a alumnos, se dispone de dos líneas de intervención, cuyo objetivo consiste en brindar apoyo material a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica, fortaleciendo sus condiciones básicas para asistir y permanecer en la escuela. Estas son:

- **Becas escolares:** Al momento de fusión de los programas PBNE y TAE/PNIE, se hicieron importantes cambios respecto de las características de las becas, los requisitos para acceder a las mismas y su modalidad de pago. Según consta en documentos de la DNPSE (2008), entre las principales modificaciones se encontraban las siguientes: a) unificación del monto del aporte e incremento a \$900²⁴; b) adopción de modalidad de pago mediante tarjeta electrónica y aumento en la cantidad de cuotas; c) cambios en los requisitos para postular a las becas: suba del tope de ingreso mensual por grupo conviviente, introducción de diferencias según regiones geográficas; d) ampliación de la posibilidad de solicitar las becas a los alumnos de 2do, 3ro, 4to o 5to que cumplieran los requisitos y presentaran alguna discapacidad o enfermedad crónica; e) previsión de la entrega de becas a alumnas embarazadas y aspirantes con hijos.

De acuerdo con la información publicada actualmente en la página oficial del Ministerio de Educación, las becas que continúan vigentes son las siguientes: a) Apoyo para la escolaridad de alumnos bajo protección judicial; b) Apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios; c) Apoyo para la escolaridad de alumnos comprendidos en becas derivadas de las Leyes 23.490 y 20.843).

- **Aportes a la movilidad:** para facilitar el traslado diario del alumno a la escuela. Se materializa a través de la entrega de bicicletas en comodato o de boletos o abonos para ser utilizados en el transporte público. Esta línea de acción se implementa en aquellas escuelas a las que asiste un alto porcentaje de alumnos que vive a más de 2 km de distancia y se encuentren en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa. La selección de los alumnos que pueden acceder a este beneficio está a cargo del equipo de conducción de la escuela y se realiza en base a criterios de necesidad y esfuerzo para continuar los estudios²⁵. Los fondos son enviados directamente desde el Ministerio de Educación de la Nación a las escuelas y dependen de su matrícula.

A partir de 2010, la implementación comenzó a realizarse en forma articulada con el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU, con financiamiento internacional). Se esperaba cubrir en ese año a 5.025 escuelas secundarias y

²⁴ En 2010, el valor se habría incrementado a \$1000, pagaderos en 2 ó 3 cuotas.

²⁵ Resolución 701/08.

extender las acciones a otras 2.500 escuelas primarias y de educación inicial, durante el año siguiente²⁶.

Por su parte, el acompañamiento a escuelas se materializa en diferentes líneas de acción, que contemplan las particularidades de cada nivel (Inicial, Primario, Secundario) y están orientadas a asegurar que la oferta educativa que reciben los alumnos sea de calidad. Las acciones actualmente vigentes para la escuela media son las siguientes:

- **Propuesta de Apoyo Socio-educativo para escuelas secundarias:** elaboración e implementación de estrategias institucionales para la retención e inclusión educativa. Desde 2010 se busca que sean desarrollados en sintonía con los Planes de Mejora Institucional²⁷.
- **Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar:** acciones de acompañamiento a los estudiantes para evitar que abandonen sus estudios. Para ello, se implementan dos estrategias centrales: el control del ausentismo en las escuelas y la construcción de acuerdos de trabajo entre las escuelas, los municipios, las instituciones y la comunidad educativa. En su primera etapa (año 2010), se implementó puntualmente en algunos municipios.
- **Propuesta de Apoyo a las Escuelas con Albergue Anexo:** creación de albergues anexos para alumnos que viven en condiciones de aislamiento geográfico y deben recorrer largas distancias para asistir cotidianamente a clases, principalmente en el Norte del país.
- **Programa Nacional de Extensión Educativa - Centros de Actividades Juveniles (CAJ):** oferta de actividades educativas y recreativas (medio ambiente, ciencia, uso de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías, deporte, arte y literatura) organizadas en tiempos y espacios complementarios a la jornada escolar. Se había implementado con anterioridad desde el Ministerio de Educación de la Nación, pero experimentó un período de desfinanciamiento y funcionamiento irregular.
- **Programa de Coros y Orquestas Infantiles y Juveniles para el Bicentenario:** apoya la conformación de coros y orquestas como estrategia para mejorar el acceso a bienes y servicios culturales, favorecer la reinserción escolar, y colaborar en la retención.
- **Parlamento Juvenil del Mercosur:** tiene como objetivo que los jóvenes de diferentes países generen espacios de reflexión y debate acerca de derechos humanos, inclusión educativa, género, trabajo y participación ciudadana.
- **Provisión de libros:** para garantizar las condiciones materiales básicas para la enseñanza y aprendizaje. Se proveen libros de textos para alumnos y obras literarias, de referencia y de consulta para bibliotecas de todos los niveles educativos. Los libros llegan directamente desde la DNPSE a las escuelas. Los equipos provinciales canalizan consultas y/o brindan asesoramiento.

²⁶ <<http://portales.educacion.gov.ar/dnps/alumnos/aporte-para-la-movilidad/>>

²⁷ Vigentes desde 2010. Su propósito consiste en mejorar la educación secundaria, para lo cual cada provincia y escuela puede diseñar e implementar las estrategias que considere adecuado, de acuerdo con la evolución y situación particular de sus indicadores educativos.

- **Provisión de útiles y material didáctico:** se pretende que las escuelas cuenten con una proveeduría de útiles escolares para ser utilizados durante las horas de clase y en el hogar. También se entregan materiales para el aula, para el área de educación física y para los recreos.

2. La implementación de la Propuesta en ámbitos subnacionales

Margen de acción de las provincias

Uno de los propósitos principales de esta investigación consistió en identificar qué grado de adaptación pueden hacer los gobiernos subnacionales respecto de los programas que son desarrollados desde el gobierno nacional. En otras palabras, lo que hemos buscado es identificar –a través del estudio de la implementación de seis programas sociales -cuál es el margen de acción que tienen las provincias, en cada caso, para hacer ajustes a una propuesta de políticas diseñada desde el nivel central, de tal forma que ésta se adecue a sus preferencias y/o necesidades. Para ello, hemos considerado su posibilidad de incidencia respecto de la (re)definición de cinco cuestiones: los objetivos, la inserción institucional, el marco normativo, el perfil de la población beneficiaria, las prestaciones.

Margen para adecuación de objetivos

La implementación de la Propuesta se guía por los propósitos planteados en el diseño general y no se realizan modificaciones ni adecuaciones en este sentido.

En algunos casos, se ha hecho explícita mención de que las acciones canalizadas en la Propuesta son consideradas como recursos que complementan y/o apuntalan las acciones que la provincia desarrolla, orientadas a mejorar la inclusión educativa. En San Luis, se considera que la Propuesta aporta al “Plan Estratégico Educativo Provincial”²⁸ mientras que en Salta se plantea que aquellas acciones contribuyen al desarrollo del “Plan Provincial de Educación Secundaria”. Es importante tener en cuenta que en estas dos provincias, la Propuesta ha sido incorporada a reparticiones de línea (volveremos sobre esto más adelante).

En otros casos, a pesar de no haberse hecho referencia a un plan estratégico que englobe estas acciones, sí se ha planteado que las políticas socioeducativas del gobierno nacional complementan acciones de reforma del nivel medio ya encaradas por la provincia. Por ejemplo, esto ha ocurrido en Río Negro, donde los programas nacionales son recibidos y canalizados hacia aquellos aspectos que contribuyan y fortalezcan las reformas encaradas por la provincia para el nivel secundario de educación²⁹.

²⁸ Elaborado con la cooperación de la Universidad Nacional de La Punta, está orientado a promover la utilización de la ciencia y la técnica, y a la enseñanza personalizada en las escuelas medias.

²⁹ Como pasos en esta dirección, en 2006 se constituyó la Comisión para la elaboración del diseño curricular, integrada por autoridades del Ministerio de Educación y del gremio UNTER. Durante ese mismo año se realizaron diez audiencias públicas en todo el territorio provincial, se organizaron diversos encuentros de centros de estudiantes, y se constituyeron instancias regionales de la Comisión, de las cuales participaron especialistas de cada una de las áreas disciplinares. En 2007, por su parte, se realizaron jornadas de trabajo institucional en las escuelas y capacitaciones específicas. Al año siguiente se aprobó la Resolución 345 que establece los lineamientos de la concentración horaria en las escuelas medidas y se incorporaron las primeras 6 escuelas que transitaban esta experiencia. Hacia fines de 2010, había 56 establecimientos incorporados a este nuevo régimen (Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, 2010a).

Es interesante advertir que esta provincia no adhirió a la Ley Federal de los años noventa, por lo cual no introdujo las modificaciones allí prescriptas en cuanto a la estructura del sistema educativo provincial.

Margen para definición de la inserción institucional

Los gobiernos provinciales tienen amplio margen de acción para definir desde qué repartición de la estructura burocrática de sus ministerios de educación será implementada la Propuesta. Al respecto, no obstante, se han observado algunos rasgos que son comunes a muchas de las provincias. En primer lugar, que los equipos provinciales a cargo de la Propuesta forman parte de algún área donde se concentran otras iniciativas del Ministerio de Educación de la Nación y también, en algunos casos, proyectos del gobierno provincial. En otros términos, no se trata de reparticiones específicamente abocadas a la implementación de la Propuesta, aunque puede suceder que en su interior funcionen equipos específicos encargados de su gestión. Por lo general, la creación de estas dependencias ha estado asociada a la implementación en terreno de los programas del Estado nacional y, en particular, a la gestión de las becas.

Dos situaciones se presentan como excepciones a esta observación: las provincias de Salta y de San Luis, donde la Propuesta ha sido incorporada a alguna de sus estructuras de línea. En Salta, se gestiona desde la Subsecretaría de Planeamiento Educativo mientras que en San Luis se la ejecuta desde la Dirección de Educación Media.

Como segundo rasgo distintivo, se observa que estas áreas han modificado recientemente su nombre o bien están en proceso de hacerlo, para adoptar la denominación de “políticas socioeducativas” (misma denominación vigente a nivel nacional). Con anterioridad, el nombre de algunas de ellas contenía la denominación de “políticas compensatorias” o bien de “planes, programas y proyectos”. Todos estos términos hacen referencia a una concepción de las políticas que se busca superar desde el Ministerio de Educación de la Nación.

En cuanto a su jerarquía dentro de la organización pública provincial, encontramos cinco direcciones (provinciales o simples) y tres coordinaciones. Las áreas encargadas de la Propuesta sólo tienen jerarquía superior a ésta en los casos de Salta y San Luis, donde estas acciones se encuentran insertas en dependencias no específicas. Sólo en un caso (Mendoza) se hizo referencia al cambio reciente en la jerarquía de esta área (que pasó de Coordinación a Dirección), la cual se habría realizado simultáneamente con la modificación de su denominación.

Si bien los equipos gestores de la Propuesta articulan con las respectivas dependencias encargadas de la política dirigida al nivel medio de enseñanza, sólo en dos casos se encuentran jerárquicamente integrados a ellas. Esto ocurre en San Luis (la Propuesta directamente se ejecuta desde la Dirección de Educación Media) y en Santa Fe (las políticas socio-educativas se gestionan desde una Coordinación dependiente de la Dirección de Educación Secundaria).

Tabla 1. Denominación, dependencia institucional y alcance de las áreas provinciales a cargo de la Propuesta

Provincias	Denominación del área	Dependencia institucional	Iniciativas que concentra
Buenos Aires	Dirección Provincial de Políticas Socio-educativas / Coordinación de Programas Sociales Cambio reciente: antes era Dirección de Políticas Compensatorias	Subsecretaría de Educación	Coordina programas y proyectos nacionales implementados en la provincia. También, iniciativas provinciales y gestión de las cooperadoras escolares.
Corrientes	Dirección de Planes, Programas y Proyectos Especiales Cambio previsto a futuro (Dirección de Políticas Socio-educativas)	Subsecretaría de Gestión Administrativa, Programación y Educación	Todos los programas del Ministerio de Educación de la Nación
Mendoza	Dirección de Políticas Socio-educativas Cambio en 2010, junto con elevación del rango: antes era Coordinación de Políticas Compensatorias	Subsecretaría de Planeamiento y Calidad Educativa	Coordina programas y proyectos nacionales y provinciales. En algunos casos, la implementación es conjunta con otras áreas (direcciones de línea), en particular del proyecto provincial de Jornada Extendida ³⁰
Misiones	Dirección de Políticas Socio-educativas	Subsecretaría de Educación	Sin datos
Neuquén	Unidad de Coordinación Provincial	Subsecretaría de Educación	Coordina todos los programas nacionales que se implementan en la provincia
Río Negro	Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas Cambio previsto a futuro	Subsecretaría de Planeamiento y Coordinación de Programas	Coordina algunos programas nacionales ³¹ y provinciales, gestiona fondo para urgencias

³⁰ Se trata de una iniciativa provincial de doble turno, que se viene desarrollando desde aproximadamente el año 2003 y que cobró impulso con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo y los compromisos asumidos por la provincia. Año a año se incrementa el número de establecimientos que se encuentran bajo esta modalidad. En 2010, participaban 240 escuelas primarias (de un total de 716), 53 escuelas secundarias (de un total de 233), 7 escuelas especiales y 2 Centros de Adultos de Nivel Primario (CEBA). Las funciones de la DPPSE son las de articular con el Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, encargado de la provisión del servicio alimentario a las escuelas y con las direcciones de línea (Primaria, Secundaria, Especial, Adultos) en lo que se refiere a imputación de horas cátedra (el financiamiento de las horas cátedra se realiza exclusivamente con fondos provinciales).

³¹ Por ejemplo, el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) se gestionaba directamente a través de la Dirección de Primaria.

Provincias	Denominación del área	Dependencia institucional	Iniciativas que concentra
	(Dirección de Políticas Socio-educativas)		
Salta	Subsecretaría de Planeamiento Educativo	Ministerio de Educación	Sin datos
San Luis	Dirección de Nivel Medio	Ministerio de Educación	Todas las políticas dirigidas a este nivel
Santa Fe	Coordinación Provincial de Políticas Socio-educativas	Dirección de Educación Secundaria	Sin datos
Santiago del Estero	Coordinación de Políticas Socio-educativas Cambio reciente: antes era Coordinación de Programas Nacionales y Provinciales	Subsecretaría de Educación	Algunos programas del Ministerio de Educación de la Nación

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por entrevistados en cada provincia.

Margen para re-definición del marco normativo

Las reglas de juego por las cuales se rige la implementación de la Propuesta están contenidas en el convenio suscripto entre la DNPSE y los gobiernos provinciales. En ese sentido, el nivel subnacional tiene injerencia en la definición inicial del marco normativo que estará vigente. Con independencia de esto, no se han detectado otras normas provinciales relevantes que modifiquen o adecúen la implementación de la Propuesta al contexto local³².

Margen para re-definición de la población objetivo

La definición del perfil de los postulantes a cada una de las líneas de becas se encuentra establecida por la DNPSE (gobierno nacional)³³. En este sentido, la Propuesta muestra un acotado margen de adaptación. La cantidad de becas que corresponden a cada provincia (el “cupó”) también es definida desde el gobierno nacional.

Ahora bien, es interesante notar que las provincias han planificado diferentes estrategias para la difusión y convocatoria de aspirantes. A modo de ejemplo, en Corrientes se ha optado por informar a las escuelas acerca de la posibilidad que tienen los estudiantes de recibir este beneficio y se les han enviado los formularios correspondientes. En cambio, en Río Negro se ha encarado un proceso de captación activa, que supone la capacitación a encuestadores, el relevamiento en terreno y la carga centralizada de datos para gestionar el beneficio. En el caso de las becas para pueblos

³² La referente consultada en Neuquén hizo referencia a la elaboración local de un reglamento para la asignación de las becas para situaciones puntuales de vulnerabilidad. Sin embargo, este tipo de ayudas ya no estarían vigentes, a juzgar por lo informado en la página web oficial del Ministerio de Educación de la Nación.

³³ Quienes pueden solicitar las becas son: a) alumnos bajo protección judicial: niños/as, adolescentes o jóvenes entre 13 y 18 años, bajo protección judicial por causas sociales o penales. El trámite se realiza en cada municipio; b) alumnos de pueblos originarios: adolescentes, jóvenes y adultos de pueblos originarios, de nacionalidad argentina. El trámite es diferente en cada jurisdicción: los interesados deben contactarse con el área provincial de políticas socio-educativas; c) hijos de fallecidos en acción o incapacitados en el conflicto de Malvinas (Ley 23.490) y ahijados presidenciales (Ley 20.843). En ambos casos, el trámite se hace directamente ante el Área de Gestión de Becas de la DNPSE.

originarios, se ha trabajado en conjunto con el Consejo que reúne a las diferentes comunidades en esta provincia.

Por su parte, las provincias tienen cierto margen de acción para incidir en la priorización de las escuelas cuyos alumnos recibirán los “aportes para movilidad”. Por lo general, éstos son destinados a los mismos establecimientos que reciben el apoyo para la implementación de proyectos socio-educativos, pero no siempre ocurre así (en Corrientes, por ejemplo, se decidió priorizar a las escuelas rurales y especiales). Debe sumarse a esto que también cada escuela puede, en la práctica, darse su propia estrategia para la asignación de estos beneficios, en tanto es el equipo de conducción el que está a cargo de la selección de los beneficiarios. Por ejemplo, en Neuquén, nos fue relatado que algunas escuelas condicionan la entrega de esta ayuda a un buen desempeño escolar.

Por último, en cuanto a las escuelas que reciben ayudas canalizadas a través de la Propuesta (principalmente, financiamiento de proyectos), se ha hecho notar que por lo general son las mismas que ya venían recibiendo otros programas dirigidos a población socioeconómicamente vulnerable (como las becas de retención e inclusión). No obstante, como veremos más adelante, la puesta en marcha de los Planes de Mejora Institucional conlleva algún margen de acción para las provincias, en tanto éstas pueden priorizar que los beneficios de una y otra línea de intervención lleguen a las mismas escuelas (con el propósito de lograr mejores impactos) o bien que se distribuyan (para que la mayor parte de los establecimientos pueda contar con alguna ayuda). Al respecto, las situaciones encontradas son disímiles (ver **Cuadro 2**).

En síntesis, si bien los equipos provinciales no pueden (re)definir el perfil de los beneficiarios que recibirán cada uno de los aportes de la DNPSE, tienen cierto margen de acción al momento de planificar la manera en que serán convocados los eventuales interesados (en el caso de las becas) o bien de priorizar a qué establecimientos serán destinados los recursos (en el caso del financiamiento de proyectos, puesta en marcha de CAJ, coros y orquestas). Esto brinda eventualmente la posibilidad de articular el programa nacional con aquellas iniciativas que se estén desarrollando en la jurisdicción.

Margen para re-definición de las prestaciones

En el **Cuadro 2** se presentan las particularidades de cada una de las líneas de intervención en las diez provincias cubiertas por este estudio. Anteriormente nos hemos referido a la drástica reducción en la cantidad de becas que se ha producido como resultado de su reemplazo por la AUH, así como también al margen de acción que tienen los equipos provinciales para hacer algunas adecuaciones en cuanto a la estrategia de convocatoria para postulantes.

Respecto de las becas, interesa notar, asimismo, que las situaciones son disímiles respecto de la (in)suficiencia de los cupos que han sido asignados a cada provincia. Dado que el relevamiento para esta investigación fue realizado durante el primer año de implementación de esta estrategia, es factible pensar que se irá ajustando con el correr del tiempo. Junto con esto, merece notarse que en algunas provincias se estaban otorgando también becas financiadas con recursos propios. Al momento de hacer el trabajo de campo, esto ocurría en Santa Fe, Santiago del Estero y Misiones, y se desconocía en qué forma iría a resolverse la (in)compatibilidad con la AUH.

En otros casos, lo que se ha detectado es más bien una complementariedad en las estrategias. Por ejemplo, la provincia de Río Negro cuenta con un fondo de \$2 millones para becas (Ley Provincial 2950), el cual es gestionado por una comisión integrada con representantes de los Ministerios de Educación, de Salud y de Familia, y dos legisladores (uno por el oficialismo y otro

por la oposición). Esta comisión decidió que los fondos serían destinados exclusivamente a estudiantes del nivel universitario/terciario, de tal forma que no existe superposición con aquellas recibidas desde nación. En Misiones, los fondos asignados a becas se destinan también a estudiantes socioeconómicamente vulnerables que quieran continuar sus estudios a nivel universitario. Algo similar en cuanto a complementariedad de políticas sucedió en la provincia de Buenos Aires, cuando se negoció con el gobierno central que las becas de retención estuvieran dirigidas exclusivamente a nivel Polimodal, ya que la provincia tenía becas propias para EGB3.

Tabla 2. Prestaciones y beneficiarios, según líneas de intervención y provincias

Provincias	Becas escolares	Aportes para movilidad
Buenos Aires	Vigentes las becas para padres y madres y judicializados Con anterioridad a la AUH, había 250.000 becados por nación	Sin datos
Corrientes	Padres y madres: cupo 900 (600 inscriptos) Judicializados: cupo 250 (150 inscriptos) Cantidad suficiente – no hay problemas de selección	1ra entrega en 2009 Actualmente las reciben las escuelas beneficiarias de Planes de Mejora Institucional (PMI) + rurales y especiales priorizadas por la provincia
Mendoza	Vigentes las becas para padres y madres, judicializados y pueblos originarios	Lo reciben las “históricas” (aquellas incorporadas previamente a las becas de retención e inclusión) + algunas sugeridas por la Dirección de Media (provincia)
Misiones	8.400 becados sobre un total de 9.000 postulantes (total) De ellas, 217 corresponden a la línea “pueblos originarios” (estudiantes de las 35 escuelas con este tipo de matrícula) Becas provinciales para universitarios y pre-universitarios	En 2010, alumnos de 174 escuelas recibían esta ayuda (75 escuelas en 2009)
Neuquén	Vigentes las becas para padres y madres, judicializados y pueblos originarios. Cupo de 400 becas (total) Con anterioridad a la AUH, había un total de 24.800 becados	En 2010 los recibían los alumnos de las 106 escuelas beneficiarias de los Proyectos Socio-educativos
Río Negro	Vigentes las becas para padres y madres, judicializados y pueblos originarios. Cupo de 400 becas para cada una de estas líneas (en judicializados no llegan a cubrir el cupo)	A fines de 2010 sólo se había recibido una cuota
Salta	Padres y madres: cupo de 1.000 becas. Pueblos originarios: cupo de 2.300 becas (beneficiarios seleccionados por INAI) Judicializados: cupo de 50 becas Con anterioridad a la AUH, había un total de 28.000 becados	En 2010, aproximadamente 61.620 alumnos de 115 escuelas recibían esta ayuda Se hicieron reclamos para que fueran incorporadas las escuelas técnicas y de adultos
San Luis	En 2010, tenían 200 aspirante a las becas, pero aún no habían comenzado a entregarse (no habían llegado los fondos).	En 2010, lo recibían alumnos de las 56 escuelas incorporadas al PROMEDU
Santa Fe	Madres y padres: 500 becados Pueblos originarios: 470 becados Judicializados: 170 becados Con anterioridad a la AUH, había un total de	En 2010 lo recibían los alumnos de las escuelas incorporadas a los Proyectos Socio-educativos

Provincias	Becas escolares	Aportes para movilidad
	38.000 becados Se financian becas para estudiantes de media con fondos provinciales (12.000 otorgadas en 2010)	
Santiago del Estero	Padres y madres: 700 becados Pueblos originarios: 150 becados Judicializados: 900 becados En 2010 se financiaban becas para estudiantes de media con fondos provinciales – se preveía su reemplazo por la AUH ³⁴	En 2010, lo recibían alumnos de 77 escuelas

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por entrevistados en cada provincia.

En cuanto a las líneas de intervención de la Propuesta que están orientadas a las escuelas, se observa que las más extendidas son el financiamiento de proyectos, así como también la entrega de libros, útiles y material didáctico. Como hemos dicho, las provincias (en algunos casos, los equipos a cargo del área de Políticas Socioeducativas pero en otros, también las Direcciones de Media) tienen injerencia en la definición del conjunto de establecimientos que recibirán el apoyo para proyectos. Esto ofrece (eventualmente) la posibilidad de complementar sus iniciativas, o bien de direccionar estos recursos para ponerlos al servicio de las propias políticas. También, los equipos provinciales pueden priorizar la problemática educativa específica que deberá ser abordada por los proyectos (tanto los socioeducativos como aquellos elaborados en el marco de los Planes de Mejora Institucional). De esta forma, pueden canalizar los recursos provistos por el Ministerio de Educación de la Nación de acuerdo con el diagnóstico que hagan acerca de sus problemáticas específicas³⁵. Interesa destacar que si bien estos proyectos están dirigidos a escuelas públicas, en un caso (provincia de Neuquén) se manifestó la incorporación de escuelas privadas con cuota cero.

El resto de las líneas de intervención (coros y orquestas, CAJ, proyectos de prevención del abandono escolar) presentan diferente grado de avance y no son universales (sólo se aplican en algunas escuelas y/o municipios).

Interesa resaltar la diferente estrategia que dos de las provincias han desplegado frente a los Centros de Actividades Juveniles (CAJ). En la provincia de Mendoza, esta línea de intervención ha sido adaptada, al momento de llevarla a terreno: los centros que funcionan aquí tienen una denominación diferente (centros DAP – Deporte, Arte y Participación), y su puesta en marcha se co-financia con aportes de las direcciones de Secundaria y de Educación Física (para el pago de las horas cátedra de los docentes a cargo). En cambio, en Buenos Aires se desarrolla un proyecto financiado con fondos provinciales cuyos objetivos, prestaciones y destinatarios se superponen con los del CAJ. Se trata del programa “Patios Abiertos”, cuyo alcance superaba, en 2009, a la iniciativa nacional y era implementado desde la misma repartición a cargo de la Propuesta (la Coordinación de Programas Sociales de la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas)³⁶.

³⁴ Eran solicitadas por los directores de escuela, ante situaciones puntuales de alumnos vulnerables que no recibieran otro tipo de ayuda.

³⁵ En ausencia de indicadores claros sobre las escuelas beneficiarias, este margen de decisión de las provincias puede acarrear favoritismos y discrecionalidades.

³⁶ <<http://abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/coordinacionprogramas/programas/patiosabiertos>>

Tabla 3. Prestaciones y beneficiarios, según líneas de intervención y provincias (continuación)

Provincias	Propuesta socioeducativas de escuelas	Otras acciones de la DNPSE
Buenos Aires	<p>Propuesta Jurisdiccional de Atención a la Vulnerabilidad Educativa: capacitación a referentes escolares y fortalecimiento de instancia distrital de coordinación para la adecuación y ejecución de proyectos</p> <p>PMI: la DPPSE participa en la selección de escuelas que reciben estos aportes (se decidió dar prioridad a las escuelas del Conurbano, especialmente aquellas que no recibieran otros recursos, que tuvieran población vulnerable y que mostraran apertura hacia la iniciativa)</p>	150 CAJ en funcionamiento (superposición con programa provincial "Patios Abiertos": 382 centros en funcionamiento en 2009, con llegada a 34.200 niños y jóvenes)
Corrientes	<p>En 2010 recibían este apoyo las escuelas que habían presentado iniciativas en años anteriores</p> <p>Se preveía que estos proyectos serían subsumidos a los Planes de Mejora Institucional (PMI)</p> <p>Para la 1ra etapa de los PMI, la provincia (dirección de nivel) habían seleccionado 65 escuelas</p> <p>Se esperaba que para fines de 2010 estuviera cubierto el universo completo (180 escuelas de nivel medio)</p>	<p>Se financiaban dos coros (uno mixto y otro de primaria)</p> <p>Se habían entregado 85.000 libros para todas las secundarias</p>
Mendoza	<p>En 2010, lo recibían unas 130 escuelas (de un total de 230)</p> <p>Eran priorizadas aquellas que no recibían aportes de Planes de Mejora</p> <p>PMI: había 100 escuelas incorporadas</p>	<p>Se han financiaban 2 coros y 2 orquestas (con un total aproximado de 200 alumnos)</p> <p>Entrega de libros</p> <p>Proyectos para la prevención del abandono: 96 escuelas (secundarias comunes y de adultos) recibieron este apoyo (\$3.000 por única vez)</p>
Misiones	<p>En 2010, 174 escuelas recibían este tipo de apoyo</p>	<p>Entrega de libros: vigentes desde el año 2000, pero con creciente focalización</p> <p>Programa intercultural bilingüe para indígenas, implementado en articulación con el INAI</p>
Neuquén	<p>En 2010, recibían este aporte 106 escuelas (86 Centros Provinciales de Enseñanza Media y 20 Escuelas Provinciales de Educación Técnica)</p> <p>Excepcionalmente, se financiaban proyectos en escuelas de gestión privada con cuota cero</p>	Sin datos
Río Negro	<p>En 2010, lo recibían unas 50 escuelas, principalmente aquellas "históricas" de los programas de becas de retención e inclusión</p> <p>Se dio prioridad a las que no recibían aportes de Planes de Mejora</p>	Sin datos

Provincias	Propuesta socioeducativas de escuelas	Otras acciones de la DNPSE
	En 2008 recibieron el 1er aporte, en 2009 se brindó acompañamiento y en 2010 se efectivizó el 2do aporte PMI: en 2010, había 50 escuelas incorporadas	
Salta	En 2010, recibían este apoyo 118 escuelas (+ 59 que recibían aporte por tener albergue anexo)	Sin datos
San Luis	En 2010, recibían este aporte las 56 escuelas que participaban del PROMEDU	Sin datos
Santa Fe	En 2010, lo recibían 586 escuelas (de ellas, 476 de medio urbano y 110 de medio rural)	Al momento del relevamiento, aún no se habían concretado los envíos de libros o útiles correspondientes al año 2010
Santiago del Estero	PMI: se decidió que los Planes debían orientarse al fortalecimiento de los aprendizajes En 2010 se organizó la convocatoria y se seleccionaron las escuelas que recibieron el financiamiento (se preveía incorporar al resto durante 2011)	Entrega de libros y útiles

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por entrevistados en cada provincia.

En síntesis, en cuanto a la definición de las prestaciones, la más relevante atribución que tienen los equipos provinciales es la de orientar a qué tipo de temática podrán referirse los proyectos elaborados por las escuelas.

En el cuadro que se presenta a continuación se resume la información más relevante respecto del margen de acción de las provincias, de acuerdo con el diseño de este programa.

Tabla 4. Margen de acción de las provincias

Margen de acción para modificaciones/ajustes respecto de definiciones sobre				
Objetivos	Inserción institucional	Regulación normativa	Población objetivo	Prestaciones
No Diferencias por consideración explícita como recurso puesto a disposición de una estrategia provincial.	Total	Parcial El funcionamiento del programa se rige por lo estipulado en el convenio entre ME y la provincia.	Parcial Becas: sólo diferentes estrategias de difusión y convocatoria. Beneficios para escuelas (proyectos, CAJ, coros y orquestas) y aportes para movilidad: margen de acción para priorizar escuelas beneficiarias.	Parcial Posibilidad de definir problemática que será abordada a partir de los proyectos de las escuelas.

Fuente: elaboración propia en base a normativa que regula el funcionamiento del programa y relevamiento de casos provinciales.

Recursos y capacidades

Recursos humanos

A nivel nacional, la Propuesta se gestiona desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Al menos hasta 2010, las dos áreas principales involucradas en su implementación son las Coordinaciones de Becas y de Proyectos. Sin embargo, también participaban otras áreas con injerencia en líneas específicas, tales como Libros, Distribución y logística (entrega de útiles, mapas y otros elementos), Apoyo a Escuelas (a cargo de la cual están los aportes para movilidad), Proyectos para la prevención del abandono escolar, Interinstitucional (de la cual dependen Coros y Orquestas, Turismo Educativo y los programas inter-ministeriales)³⁷.

A nivel provincial, la Propuesta es gestionada por equipos específicos. No se han encontrado limitaciones impuestas por el gobierno nacional respecto de la inserción institucional que éstos deben tener, la cantidad de miembros o sus perfiles. Como se ha mencionado anteriormente, en la mayoría de los casos se trata de dependencias que han sido creada hace algunos años para la implementación de programas nacionales, las cuales en algunos casos también gestionan iniciativas provinciales.

La cantidad de miembros de los equipos provinciales resulta muy disímil y se vincula principalmente con el alcance de las tareas asignadas a esa repartición así como también con el grado de vinculación que tengan con otras áreas de la burocracia provincial. A modo de ejemplo, en Mendoza, son 8 las personas a cargo de la Propuesta, pero para la gestión se coordina con las direcciones de línea (entre ellas, la de Media). En el caso de Corrientes, participan de la ejecución de esta iniciativa unas 25 personas, pero también intervienen en la gestión de otros programas nacionales (ya que todos ellos están concentrados bajo una misma Dirección).

Una de las situaciones diferenciales que se presentan está dada por el caso de San Luis: allí, la estructura provincial de recursos humanos prevé la existencia de un coordinador por cada programa nacional implementado y por cada nivel educativo, quienes necesariamente deben articular sus acciones entre sí. De esta forma, se da en los hechos una coordinación horizontal.

En cuanto al financiamiento de los equipos, por lo general son sostenidos con recursos de las provincias, aunque se han detectado situaciones de coordinadores o profesionales puntuales pagos desde el Ministerio de Educación de la Nación o en forma conjunta.

Tabla 5. Composición y financiamiento de los equipos provinciales

Provincias	Cantidad de personas que integran el área	Financiamiento
Buenos Aires	127 personas. De ellas, 60 en la Dirección de Coordinación de Programas Sociales, 30 en la Dirección de Alternativas Pedagógicas y 37 en la Dirección de Cooperación Escolar Para la llegada a territorio se ha creado la figura del "coordinador territorial" (referente distrital vinculado al sistema educativo y a las organizaciones sociales)	Sin datos

³⁷ Las restantes áreas de la DNPSE son: Comunicación, Publicaciones, Contable, Primaria y Emergencia educativa (no funciona regularmente, sino que se conforma ante la necesidad).

Provincias	Cantidad de personas que integran el área	Financiamiento
Corrientes	25 personas Funcionan equipos específicos para la gestión de cada programa dependiente de la Dirección	Mixto: algunos cargos financiados por nación y otros por la provincia
Neuquén	Equipo integrado por 30 personas, de perfil técnico-profesional La gestión de las becas y aportes para movilidad está a cargo de un grupo de trabajo de 7 personas	La gran mayoría de los cargos son financiados por la provincia (con excepción de 3)
Mendoza	8 personas En la implementación de algunas líneas de acción tienen participación las direcciones de línea (Media)	Sin datos
Misiones	9 personas a nivel central: coordinador, referente operativo de gestión, 3 integrantes de un equipo pedagógico, responsable informático, 3 asistentes técnicos Hay un equipo responsable en cada uno de los 22 circuitos administrativos-educativos de la provincia, integrados por el director de la escuela cabecera, un asistente técnico y uno administrativo	Sin datos
Río Negro	Equipo integrado por 12 personas, cada una abocada a la gestión de uno o más programas Para la llegada a territorio, se apoyan en los representantes del Ministerio en las zonas	Sin datos
Salta	Sin datos	Sin datos
San Luis	La estructura de recursos humanos de la provincia prevé la existencia de un coordinador por cada programa nacional implementado y por cada nivel educativo, pero esto no resulta suficiente Equipo formado por entre 10 y 12 responsables no administrativos	Sin datos
Santa Fe	6 personas, de perfil profesional	Provincial
Santiago del Estero	16 personas Los programas son gestionados por diferentes equipos	Mixto: algunos cargos financiados por nación y otros por la provincia La coordinadora del área está contratada por nación pero también recibe pagos por parte de la provincia

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por entrevistados en cada provincia.

Recursos presupuestarios

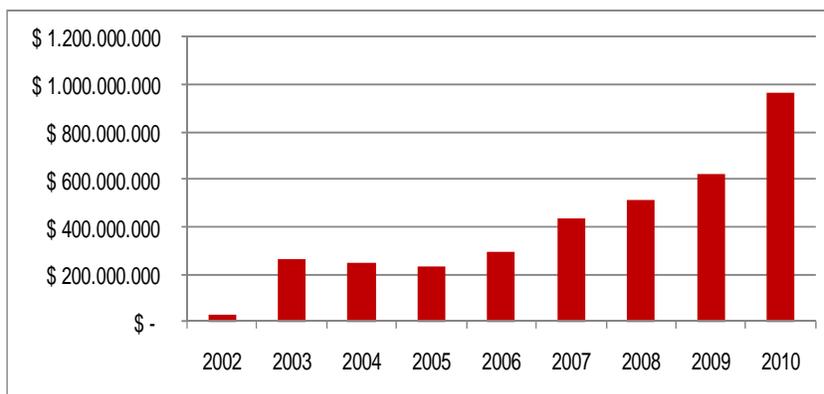
Las acciones contenidas en la Propuesta combinan fuente de financiamiento externa (crédito PROMEDU con el que se solventan las becas, la compra y distribución de textos, los proyectos de las escuelas, la conformación cortos y orquestas) y con recursos propios. La proporción de uno y otro aporte varía según la línea de intervención.

Si bien no se pudo acceder a información específica vinculada al presupuesto de la Propuesta, una aproximación puede estar dada por el monto asignado al programa presupuestario “Acciones Compensatorias en Educación”, las cuales son ejecutadas a través de la DNPSE. Los fondos asignados en 2010 ascendían a \$961,5 millones, mientras que en 2009 se le destinaron \$621,3 millones. Este incremento es concordante con el aumento en el número de becarios previsto en las estimaciones presupuestarias que, como se ha mencionado, fueron realizadas previamente a la

puesta en marcha de la AUH³⁸. El cuadro y el gráfico que se muestran a continuación presentan la información relacionada con la evolución en los fondos destinados a este programa presupuestario:

Gráfico 7. Presupuesto asignado al programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación, en pesos: años 2002 a 2010

Año	Presupuesto total
2002	31.304.892
2003	261.267.554
2004	247.805.139
2005	234.182.506
2006	295.506.095
2007	436.024.752
2008	513.776.043
2009	621.314.953
2010	961.524.047



Fuente: elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

La distribución de estos fondos entre las provincias se ilustra, también, a través del gráfico siguiente, el cual presenta la asignación jurisdiccional de los recursos del programa presupuestario 33, por no contar con información más específica. Puede consultarse un cuadro más desagregado en el **Anexo**. Transferencias del programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación a las provincias, años 2002-2010.

³⁸ En cambio, para 2011, se había previsto un presupuesto de aproximadamente \$292 millones.

Tabla 6. Presupuesto asignado al programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación, por provincias, en pesos

Provincia / Año	2010	Porcentaje provincia/ total	Total período 2002-10	Porcentaje provincia/ total
	(en pesos)	(en %)	(en pesos)	(en %)
Buenos Aires	241.915.798	25	700.208.366	22
CABA (*)	143.173.359	15	680.343.258	22
Catamarca	13.118.589	1	39.072.893	1
Chaco	36.726.603	4	119.974.413	4
Chubut	12.317.201	1	32.934.374	1
Córdoba	56.895.589	6	181.516.116	6
Corrientes	33.069.399	3	107.213.396	3
Entre Ríos	24.312.081	3	83.138.467	3
Formosa	20.045.904	2	66.350.497	2
Jujuy	20.562.408	2	63.872.724	2
La Pampa	11.226.542	1	29.695.613	1
La Rioja	12.533.166	1	34.755.638	1
Mendoza	36.653.107	4	115.943.481	4
Misiones	37.014.638	4	122.849.707	4
Neuquén	16.248.762	2	44.104.119	1
Río Negro	17.280.935	2	49.781.795	2
Salta	33.500.358	3	102.329.695	3
San Juan	19.423.064	2	56.012.059	2
San Luis	13.465.341	1	37.412.783	1
Santa Cruz	7.897.952	1	18.116.066	1
Santa Fe	59.286.499	6	183.019.754	6
Santiago del Estero	40.799.050	4	116.093.635	4
Tierra del Fuego	6.503.985	1	13.992.646	0
Tucumán	47.553.717	5	139.070.257	4
TOTAL	961.524.047	100	3.137.801.752	100

(*) En esta jurisdicción se incluyen los recursos asignados a la Unidad Ejecutora Central.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

En cuanto a la rendición de fondos, sólo en algunas líneas se prevé esta instancia como condición para la continuidad de la intervención. En los casos en los que esta es necesaria, los plazos exigidos no son homogéneos. Para las becas y los aportes a la movilidad, por ejemplo, se cuenta con 6 meses para realizar la rendición, y su incumplimiento puede ocasionar una demora en los pagos.

Al enunciar los problemas de gestión asociados a este programa, una de las menciones frecuentes realizadas por los referentes provinciales es la del retraso en el pago, particularmente de las becas, aportes para la movilidad y financiamiento de proyectos. También, se han planteado dificultades en torno a las exigencias de la rendición de fondos, pese a las acciones encaradas desde el Ministerio de Educación de la Nación en cuanto a capacitación a los equipos provinciales y envío de instructivos.

Finalmente, cabe mencionar que las provincias aportan una contraparte para la implementación de la Propuesta, que generalmente implica el financiamiento de los recursos humanos que gestionan esta iniciativa, de las instalaciones y su equipamiento.

Sistemas de información

Según consta en la página web institucional del Ministerio de Educación, la DNPSE cuenta con un software de “Seguimiento de Información Socioeducativa para la Inclusión y la Retención” (SISIR). Se trata de una herramienta para cargar y sistematizar información relacionada con esas problemáticas. La puesta en marcha del SISIR apunta a que las escuelas cuenten con insumos que les permita tomar decisiones sobre sus proyectos.

Por su parte, las acciones de seguimiento y evaluación recaen en la propia DNPSE y en la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), que es el área específica abocada a estas funciones, dentro del Ministerio de Educación de la Nación. Hasta el año 2010, no se habían realizado aún evaluaciones del funcionamiento de la Propuesta como un todo integrado, debido a que se trataba de una iniciativa reciente. Sin embargo, los programas antecedentes habían sido objeto de variados y en algunos casos sofisticados estudios³⁹.

Por lo general, en las provincias relevadas existen registros básicos vinculados al programa, tales como bases de datos de alumnos postulantes y becados, o bien de las escuelas que reciben aportes, así como también información acerca de la rendición de esos gastos. Gran parte del relevamiento de estos datos se realiza con los formularios y planillas provistos desde el Ministerio de Educación de la Nación. Ahora bien, se aprecian diferencias en cuanto al grado de digitalización de esa información, lo cual en algunos casos está asociado a la estrategia global que cada provincia ha desplegado en esta materia, ya sea a nivel de toda la administración pública o bien del sector educativo. Por ejemplo, en Misiones, el relevamiento de los datos de postulantes a las becas se realiza en papel y posteriormente esta información es digitalizada⁴⁰. También en Neuquén, la información referida a la implementación de la Propuesta es llevada en registros de papel. En el caso de los proyectos escolares, lo que se conserva son las propuestas elaboradas por las escuelas, las notas que resumen la comunicación entre ellas y la UCP, y los resúmenes de las visitas de seguimiento que hayan sido realizadas. Para el caso de las becas, las escuelas llevan los registros, en papel, que luego son centralizadas (también en papel) por la UCP.

En otras jurisdicciones, se ha logrado avanzar más en la digitalización de la información. En Salta, por ejemplo, los sistemas de información para el planeamiento correspondientes al Ministerio de Educación se encuentran dispuestos en la página web oficial y son accesibles a usuarios habilitados con clave. A través de ellos se puede observar el movimiento de las cuentas bancarias involucradas en el pago de las prestaciones de la Propuesta, entre otro tipo de datos relativos a la

³⁹ Entre ellos se destacan una evaluación de impacto del PNBE realizada por la Universidad de Tres de Febrero (2007), una evaluación del TAE y su aplicación en 8 provincias realizada por UNICEF (2007), estudios cualitativos sobre la implementación de ambos programas en algunas provincias elaborados desde la DiNIECE (2007, 2008a y 2008b) y diferentes análisis sobre aspectos económicos de las becas desarrollados por el IIPE – UNESCO (2007a, 2007b, 2007c y 2007d).

⁴⁰ En esta provincia se ha realizado un gran esfuerzo para actualizar la base de beneficiarios, frente a los efectos generados por la implementación de la AUH.

caracterización de los beneficiarios (tanto alumnos como escuelas)⁴¹. Por su parte, en San Luis, cada programa cuenta con un centro de información con bases de datos muy completas referidas a sus respectivos beneficiarios⁴². Por último, Santa Fe cuenta con un sistema informático denominado SIGAE que permite tanto a las escuelas como a las autoridades políticas hacer un seguimiento continuo de los principales indicadores pedagógicos y administrativos por establecimiento⁴³. Este sistema informático es utilizado intensivamente para la implementación de la Propuesta. Permite identificar en forma fácil y precisa, por ejemplo, cuáles son los alumnos y las escuelas que ya han cobrado los beneficios y cuáles son los que se encuentran a la espera de su recepción.

Modo de organización

División de responsabilidades entre niveles de gobierno

La división de tareas entre niveles de gobierno son claras y están estipuladas en el diseño de la Propuesta. En la gestión del programa participan el equipo central (Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas), el Referente Provincial de Políticas Socioeducativas y las escuelas seleccionadas en cada jurisdicción.

La DNPSE es responsable por el establecimiento de los lineamientos y estrategias generales, financiamiento de acciones (becas, aportes para movilidad, proyectos desarrollados por las escuelas), provisión de libros y material didáctico, capacitación y asistencia técnica, supervisión y evaluación de las acciones desarrolladas, y despliegue de acciones de comunicación.

Para la implementación de la Propuesta, cada jurisdicción debe suscribir acuerdos con el Ministerio de Educación de la Nación y debe designar un Referente Provincial de Políticas Socioeducativas⁴⁴. Desde la creación de la DNPSE se viene trabajando para lograr que los equipos que gestionan estas iniciativas no funcionen como estructuras paralelas a los ministerios provinciales sino que estén insertos en su estructura. Por ello, el Referente es designado y, en la mayor parte de los casos, financiado por el gobierno provincial, como así también los miembros de su equipo. Esta estrategia se diferencia claramente de la experiencia en la implementación del PNBE, para el cual se creaban unidades ejecutoras en las provincias, con recursos humanos pagos desde el gobierno nacional con recursos del préstamo internacional. Por lo general, las áreas que gestionan las acciones de la DNPSE son reparticiones que concentran también otros programas

⁴¹ Sin embargo, en esta provincia, hasta 2010, las auditorías se hacían en papel. Se preveía la digitalización de esta información durante el año 2011.

⁴² A pesar de esto, el equipo provincial tuvo dificultades para tener acceso a la información sobre cantidad de niños que reciben la AUH. Esto se debería a la falta de coordinación entre el gobierno de la provincia y el gobierno nacional en la implementación de ese programa.

⁴³ Estas acciones, encaradas desde el Ministerio de Educación provincial, fueron acompañadas de la conexión a internet de 1.300 escuelas, la compra de 1.000 computadoras para dotarlas de equipamiento informático, la capacitación de 4.620 agentes en trámites vía web y procesos mediante sistemas informáticos (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2009).

⁴⁴ Recordemos que el ministerio nacional no cuenta con agencias nacionales que operen a nivel territorial.

nacionales y, en algunos casos, iniciativas provinciales. Sólo en unos pocos casos están insertas en las direcciones de nivel (en este caso, nivel medio) (ver **Cuadro 1**)⁴⁵.

Ahora bien, la división específica de tareas entre los niveles de gobierno varía según el tipo de línea de intervención incluida en la Propuesta. Algunos de los aportes que se realizan desde la DNPSE se canalizan en forma directa a los establecimientos educativos (por ejemplo, aportes para la movilidad, entrega de útiles, libros y material didáctico). En estos casos, los equipos provinciales toman parte en la selección de las escuelas que recibirán los aportes, brindan asesoramiento sobre el uso de los recursos y responden consultas de los establecimientos educativos.

Algo similar sucede en el caso de las becas: el perfil de la población objetivo y el cupo correspondiente a cada provincia es definido desde el nivel central, mientras que los equipos provinciales tienen injerencia en la estrategia de difusión y convocatoria. Los pagos se realizan directamente a los becados, a través del sistema bancario.

En cambio, en la elaboración y puesta en marcha de los proyectos socioeducativos encontramos un mayor margen de acción, tanto de los equipos provinciales como de las propias escuelas. Las provincias participan en la definición de las líneas estratégicas respecto de las cuales versarán esas iniciativas (tanto los Proyectos Socioeducativos como los Planes de Mejora Institucional) o bien como instancia de consulta y asesoramiento. Los equipos escolares tienen un rol protagónico en la elaboración y puesta en marcha de estas acciones.

Al menos hasta 2010, el diseño de la Propuesta preveía que el equipo provincial elaborara una "Propuesta Jurisdiccional" a partir de indicadores socioeducativos (niveles de retención, inclusión y promoción), con el propósito de posibilitar el ingreso, la continuidad y culminación de los estudios de los alumnos, atendiendo a las problemáticas específicas regionales o provinciales. Para la elaboración de estas Propuestas, la DNPSE sugería un conjunto de estrategias pedagógicas, brindaba capacitación, asistencia técnica y material bibliográfico. Las provincias, también, estaban a cargo de la auditoría/seguimiento de las iniciativas puestas en marcha en las escuelas, a través de visitas y/o pedidos de informes.

Las escuelas receptoras de fondos para proyectos eran seleccionadas por las provincias. Al respecto, los equipos provinciales tenían cierto margen de acción para priorizar situaciones: en algunos casos, se eligió a los establecimientos que anteriormente recepcionaban las becas de retención e inclusión, en otros casos se ha buscado que no haya superposición con otros programas vigentes, de forma tal que una mayor cantidad de escuelas reciban algún tipo de beneficio.

Para la puesta en marcha de los proyectos financiados desde la DNPSE, al menos hasta 2010, se debía conformar en cada escuela un "equipo institucional", con participación de miembros de la conducción escolar, docentes y no docentes. Este equipo debía realizar un diagnóstico socioeducativo para relevar datos acerca de la situación de los jóvenes de su comunidad y, sobre la base de ese diagnóstico y en concordancia con la Propuesta Jurisdiccional, debía elaborar un "Proyecto Socioeducativo Escolar" orientado a mejorar los niveles de inclusión y retención de los adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.

Al igual que con las jurisdicciones, la DNPSE sugería un conjunto de propuestas pedagógicas que podían ser adoptadas por las escuelas: "espacios puente", talleres de estudio, visitas al

⁴⁵ Una de esas provincias es la de San Luis, donde se percibe como un logro significativo el hecho de haber podido incorporar el programa a la estructura provincial.

domicilio de los alumnos, apoyo a los becados antes de las fechas de exámenes, tutorías y seguimiento personalizado, organización de orquestas y coros, acciones de articulación entre la escuela y las organizaciones de la comunidad. Para el funcionamiento efectivo de estas estrategias, se podía prever la figura de un “coordinador” o “facilitador pedagógico” (docentes a cargo del acompañamiento de los alumnos).

Finalmente, merece notarse que dadas las características del sistema educativo en la Argentina, los municipios no tienen un rol relevante en la implementación de estas políticas. Sólo en una línea de intervención está prevista su injerencia: en los Proyectos de Prevención del Abandono Escolar. En efecto, en Mendoza, donde se desarrollan este tipo de iniciativas (recordemos que sólo se implementan en algunas provincias y municipios), se hizo mención a su participación en estas experiencias.

Tabla 7. División de funciones según líneas de intervención de la Propuesta

Nivel	Aportes para movilidad, libros, útiles, material pedagógico	Becas	Proyectos de las escuelas (socio-educativos y de prevención del abandono)
Nación	Acuerda con las provincias el listado de escuelas beneficiarias Transfiere fondos a las cuentas de las escuelas o envía recursos a las escuelas Recibe la rendición	Define el perfil de beneficiarios, establece el cupo por provincia y línea de beca Transfieren los fondos a las cuentas de los becados	Diseña estrategia general Ofrece capacitación, asistencia técnica, material bibliográfico Acuerda con las provincias el listado de escuelas beneficiarias
Provincias	Acuerda con nación el listado de escuelas beneficiarias Brinda asesoramiento sobre uso de estos recursos y responde consultas de las escuelas	Diseña estrategia de difusión y convocatoria	Acuerda con nación el listado de escuelas beneficiarias Prioriza temáticas a ser tratadas por los proyectos socioeducativos
Municipios	Ninguno	Ninguno	Interviene en la puesta en marcha de proyectos frente a abandono
Escuelas	Recepcionan los recursos En el caso de los aportes para movilidad: designan beneficiarios y entregan el aporte Rinden cuentas	Detectan potenciales beneficiarios, solicitan las becas Rinden cuentas	Diseña el proyecto y lo implementa Recibe el aporte financiero, rinde cuentas

Fuente: elaboración propia en base a documentos del programa e información suministrada por entrevistados en cada provincia.

El relevamiento en las diez provincias cubiertas por este estudio permite observar que en la mayoría de los casos, no existen innovaciones o adecuaciones respecto de la división de responsabilidades previstas en el diseño de la Propuesta y de cada una de sus líneas de intervención.

Resulta habitual que para la llegada a territorio, los equipos se apoyen en la estructura que cada ministerio de educación provincial ha desplegado, cuyas características, perfiles y atribuciones varían en cada caso. A modo de ejemplo, en Misiones, la gestión se realiza en conjunto con los responsables de cada uno de los 22 circuitos administrativos-educativos en que se organiza la provincia⁴⁶, mientras que en Río Negro y Salta se recurre a los representantes zonales. Sin embargo, resulta llamativa la creación, en Buenos Aires, de una figura local exclusivamente ligada a la gestión de este tipo de iniciativas: los referentes socio-educativos. Se trata de un coordinador local de las acciones impulsadas desde la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas, en cuya elección suelen participar municipios y organizaciones sociales. La incorporación de estos actores resulta novedosa, está en sintonía con otras líneas de acción del ministerio provincial⁴⁷ y ha generado algunas tensiones con los actores tradicionales del sistema educativo (supervisores/inspectores).

Espacios institucionales y reglas para la coordinación

Según consta en los Boletines de la DNPSE y tal como fue relevado a partir del testimonio de los entrevistados, desde mediados de 2008 y al menos hasta 2010, se han organizado encuentros regulares de las autoridades jurisdiccionales que están a cargo de las políticas socioeducativas. Estas reuniones estuvieron orientadas tanto a difundir novedades respecto de cada una de las líneas de la DNPSE como así también a acordar políticas específicas. En las primeras, por ejemplo, se discutieron y acordaron los lineamientos mismos de la propuesta elaborada por la Dirección Nacional (DNPSE, 2008).

El relevamiento realizado en las diez jurisdicciones abarcadas por este estudio ha permitido constatar que a través de estas reuniones, las autoridades provinciales han tomado contacto con otros referentes provinciales en materia socioeducativa, lo cual les ha sido muy útil para conocer la manera en que se estaba desarrollando en otras jurisdicciones el pasaje de la concepción anterior (ligada a programas compensatorios) a la actual (de políticas socioeducativas).

Lo vinculado con las políticas socioeducativas también es tratado en el ámbito del Consejo Federal de Educación, como así también otras orientaciones de la política nacional en esta materia. Sin embargo, los coordinadores de los equipos a cargo de la Propuesta en cada provincia no suelen ser quienes participen de estos encuentros, en tanto están dirigidos a las máximas autoridades de cada jurisdicción (por lo general, los responsables de los equipos son directores o coordinadores).

A nivel provincial, las áreas que están a cargo de la Propuesta se presentan, en muchos casos, en sí mismas como espacios de coordinación. Esto sucede en tanto también dependen de ellas otros

⁴⁶ Estos circuitos responden a la política de descentralización encarada por esta provincia. Cada circuito está liderado por una escuela cabecera, encargada de replicar las capacitaciones brindadas desde el ministerio provincial. También, se organizan mesas de trabajo de las cuales han participado municipios y organizaciones sociales.

⁴⁷ Desde la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas se han promovido, durante los últimos tiempos, diferentes iniciativas para propiciar una mayor participación social a través de las organizaciones sociales, tales como la promoción de los centros de estudiantes y de las cooperadoras escolares (esto último, desde la Dirección de Cooperación Escolar), así como también esfuerzos por formalizar los jardines maternos, de origen comunitario (desde la Dirección de Alternativas Pedagógicas).

programas nacionales y en algunos casos, también, iniciativas provinciales (ver **Cuadro 1**). Esta característica fue explícitamente resaltada por los referentes consultados en provincias como Mendoza, Corrientes, Río Negro, Neuquén y Buenos Aires. Sin embargo, el relevamiento realizado no permite constatar en qué medida esta articulación se desarrolla en los hechos, más allá de su declamación discursiva.

Además de esto, la implementación de las acciones desplegadas desde la DNPSE requiere la vinculación con diferentes áreas dentro de los ministerios de educación, en particular, con las direcciones de nivel (en este caso, con la Dirección de Educación Media/Secundaria). De esta forma, es esperable que la implementación del programa en las diferentes jurisdicciones demande ciertas articulaciones intra-sectoriales. Como hemos mencionado, en dos casos, la inserción institucional del equipo a cargo de la Propuesta facilita esta coordinación ya que la iniciativa está alojada en el ámbito de la dirección de nivel (San Luis y Santa Fe). En otros casos (como Mendoza, Corrientes, Misiones y Salta) se planteó explícitamente la existencia de instancias de coordinación con esas reparticiones. Más allá de esto, como situación general, lo que se observa es que la articulación entre los referentes provinciales de las políticas socioeducativas y el resto de los ministerios provinciales es limitada. En general, aquellos equipos gestionan los programas del ministerio nacional con escasa coordinación con las direcciones de nivel.

En cuanto a las articulaciones “externas”, el diseño de la Propuesta no requiere, en general, de la coordinación con programas o iniciativas de otras áreas sociales. En algunos casos, los equipos provinciales participan en la gestión de algunas iniciativas inter-ministeriales (como el Plan Ahí, Primeros Años u otras acciones dirigidas a niños/as y adolescentes). Esta situación fue destacada explícitamente en los casos de Misiones, Santa Fe y San Luis. Al respecto, recordemos que en la propia DNPSE existe un área abocada a la implementación de este tipo de iniciativas.

En dos casos (Río Negro y Neuquén) se han detectado situaciones de coordinación con organismos externos al ministerio de educación para la gestión de las prestaciones propias de la Propuesta. En ambas provincias se buscó mejorar con esta estrategia la manera de convocar y seleccionar a los postulantes de las becas. Se suma a ellos la experiencia de Mendoza, que ha buscado articular con organizaciones sociales y municipios para la implementación de una de las líneas específicas de la Propuesta (los proyectos de prevención del abandono escolar).

También se dan situaciones en que los equipos provinciales articulan con otras áreas para la gestión de prestaciones que no forman parte de la Propuesta sino que la complementan. A modo de ejemplo, en Mendoza, el equipo provincial coordina con el área de Desarrollo Social por el funcionamiento de los comedores, mientras que en Misiones se encara conjuntamente con esa área el apoyo a alumnos que quieran continuar sus estudios.

En cuanto a articulaciones externas, son tres los casos que sobresalen, en tanto éstas responden a directrices de una política más abarcativa y no se corresponden estrictamente con el diseño original de la Propuesta. El caso de San Luis se destaca por las interacciones logradas con otras áreas dentro del estado provincial: se articulan iniciativas con los ministerios de Salud, de Inclusión y del Campo. En Misiones, la implementación de la Propuesta en forma descentralizada está asociada a la organización de mesas de trabajo a las que se convocan a los referentes de las diferentes áreas de los municipios para la difusión, información y planificación de las políticas

socio-educativas⁴⁸. También, se ha trabajado con las organizaciones sociales. Finalmente, en Buenos Aires, la innovación realizada a través de la figura de los “referentes socio-educativos” abre la posibilidad de intercambio con las organizaciones sociales y con los municipios.

Tabla 8. Articulaciones de la Propuesta con otros planes y programas

Provincias	Articulación con otras áreas y/o actores del sistema educativo	Articulación con otras áreas y/o actores por fuera del sistema educativo
Buenos Aires	Se presenta como ámbito de coordinación de diferentes iniciativas nacionales y provinciales	Articulación con municipios y organizaciones sociales a través de la figura de los “referentes socio-educativos”
Corrientes	Se presenta como ámbito de coordinación de diferentes iniciativas nacionales y provinciales Articulación con direcciones de línea (primaria y secundaria) para asistencias técnicas y monitoreos	No fue detectada
Mendoza	Se presenta como ámbito de coordinación de diferentes iniciativas nacionales y provinciales Coordina con direcciones de línea y áreas de servicios	Coordina con Desarrollo Social, por gestión de comedores escolares
Misiones	Articulación con Consejo de Educación y con la Dirección de Media	A nivel local, mesas de trabajo con diferentes referentes del gobierno local para intercambio de información y difusión Articulación con Desarrollo Social para apoyo a alumnos pre-universitarios y universitarios (comedores, albergues, becas) Trabajo con la federación de asociaciones civiles FOBEFOMI Nación: articulación con MDS por programa Ahí
Neuquén	Se presenta como ámbito de coordinación de diferentes iniciativas nacionales y provinciales Coordinación con Consejo Provincial de Educación para abordaje territorial	Coordinación con Defensoría de la Niñez y la Adolescencia asignación de becas a alumnos con causas judiciales
Río Negro	Se presenta como ámbito de coordinación de diferentes iniciativas nacionales y provinciales	Articulación con consejo provincial que reúne a población originaria para asignación de becas
Salta	Articulación con las direcciones de línea a	No fue detectada

⁴⁸ En 2010 se habían realizado dos mesas de trabajo: la primera, relacionada con la posible articulación de la AUH y las políticas socio-educativas; la segunda, para discutir sobre los desafíos de implementación de la política de aportes para la movilidad.

Provincias	Articulación con otras áreas y/o actores del sistema educativo	Articulación con otras áreas y/o actores por fuera del sistema educativo
	<p>través de los supervisores de zonas, en el marco del Plan Provincial de Educación Secundaria</p> <p>Articulación con el Plan Provincial de Escuelas Abiertas (2005), con programas provinciales de becas universitarias y terciarias y de capacitación a escuelas</p>	
San Luis	Inclusión como herramienta en el marco del Plan Estratégico Educativo Provincial	<p>Articulación exitosa con iniciativas provinciales: con Ministerio de Salud (chagas, inmunizaciones), con Ministerio del Campo (proyectos productivos en escuelas agrarias), Ministerio de Inclusión (formación profesional de estudiantes próximos a graduarse)</p> <p>Con Nación: articulación con MDS por Programa Ahí e iniciativas dirigidas a niñez y adolescencia</p>
Santa Fe	Voluntad de incorporar el programa en una estrategia más amplia: articulación con bibliotecas inclusivas, ruedas de convivencia	Con Nación: articulación con MDS por Primeros Años
Santiago del Estero	Articulación de diferentes iniciativas nacionales y provinciales, bajo la lógica de que las acciones socioeducativas se inscriben en la política provincial general de apoyo a las escuelas	No fue detectada

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por entrevistados en cada provincia.

3. Conclusiones y recomendaciones de políticas

Incidencia de los factores político-institucionales en la gestión del programa

La distribución de funciones que supone el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de esta iniciativa resulta coherente con las reglas de juego formales que rigen las relaciones intergubernamentales en el sector educativo. Los equipos provinciales tienen margen de acción para algunas cuestiones que permiten (eventualmente) adecuar la Propuesta a sus políticas y estrategias locales. El diseño de esta iniciativa deja, también, margen para la incorporación de actores propios del sistema educativo de cada provincia (referentes zonales, supervisores, inspectores), y para la innovación a través de la creación de nuevas figuras (referentes socioeducativos).

Ahora bien, es interesante notar que estas funciones varían (y, en consecuencia, ofrecen diferentes márgenes de adaptación e innovación por parte de los equipos provinciales) de acuerdo con las diferentes líneas de intervención. En el caso de las actividades que suponen “homogeneidad en las tareas” (entrega de aportes para movilidad, de libros y útiles o de becas) los equipos provinciales intervienen en la definición de la población beneficiaria, pero la vinculación se da luego prioritaria y directamente entre el gobierno nacional y las escuelas. En cambio, la puesta en marcha de los proyectos escolares (que pueden ser considerados como iniciativas con “heterogeneidad en las tareas”) posibilita una mayor injerencia no solo de los equipos provinciales, sino también de las propias escuelas. En consecuencia, aparece aquí un mayor margen de eventual innovación y adaptación a las condiciones locales.⁴⁹

Las provincias también inciden en otras decisiones vinculadas con el “aterrizaje” del programa en el ámbito local: de ellas depende la inserción institucional del equipo a cargo de la Propuesta (dependencia institucional y rango jerárquico), lo que abre mayores o menores posibilidades de articulación con otras iniciativas y, en particular, con las políticas desplegadas desde las direcciones de nivel (en particular, con la Dirección de Educación Media/Secundaria).

Debe notarse que la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo, y su consecuente impacto en la drástica reducción de becas entregadas en cada provincia, tuvo cierta incidencia en el posicionamiento de los equipos provinciales y motivó una redefinición de sus funciones (que, al momento de hacerse el trabajo de campo para este estudio, aún estaba en ciernes). Muchos de los testimonios relevados en las provincias refieren al desconcierto vivido durante el año 2010, momento en que se debía decidir acerca de la compatibilidad o no de las becas con la AUH, y a la falta de respuestas certeras por parte de las autoridades educativas nacionales.

La institucionalidad formal asociada a la Propuesta tiene una presencia bastante fuerte en su implementación. En particular, a través de los convenios, que pautan las relaciones entre el nivel central y los gobiernos provinciales.

En términos formales, la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se canaliza a través de dos mecanismos: las reuniones del Consejo Federal de Educación, en términos

⁴⁹ Tomamos aquí la distinción hecha por Martínez Nogueira (2007), quien distingue entre programas sociales que suponen “homogeneidad de la tarea” (como pueden ser los programas de transferencia de bienes y recursos) y aquellos otros que implican “heterogeneidad de la tarea” (tales como los servicios que apuntan al desarrollo de capacidades).

generales, y los encuentros nacionales y regionales organizados por la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Los responsables de los equipos a cargo de la Propuesta no suelen participar de las reuniones del Consejo Federal de Educación, aunque están informados acerca de las decisiones tomadas allí. En cambio, son valorados los encuentros organizados desde la DNPSE, en tanto ámbito de intercambio de información y experiencias. Como resultado del relevamiento realizado, no se han detectado situaciones de conflicto manifiesto ni de tensión entre el nivel nacional y los equipos provinciales, aunque en algunos casos se planteó la necesidad de mejorar la articulación. Las principales tensiones se vinculan con la gestión y, en particular, con el retraso en el pago de becas o envío de aportes.

Las situaciones de mayor distanciamiento parecen estar dadas, en realidad, por el acuerdo o no con las políticas más globales dirigidas al sector medio. A modo de ejemplo, Río Negro es una de las pocas provincias que no adhirió a la Ley Federal de Educación y, en consecuencia, ha mostrado mayor autonomía en las decisiones en materia educativa. Trasladando esto al análisis de la implementación de la Propuesta, se quiso hacer notar que ésta era aceptada y avalada pero en el marco de una determinada estrategia local para el sector, que incluye otras medidas como la concentración horaria de los docentes y la actualización de los contenidos curriculares.

Dada la configuración actual del sistema educativo, los municipios no cumplen ningún rol en la gestión de la Propuesta, con excepción de su injerencia en la red de instituciones locales que apoyan a los proyectos de prevención del abandono escolar. Pero debe recordarse que ésta es una línea de intervención implementada sólo en algunas provincias y municipios. En estos casos, los municipios se vinculan con las escuelas (no con el gobierno provincial), por lo cual no han sido mencionados conflictos entre estos dos niveles de gobierno.

Coordinación pro-integralidad: ¿qué recomendaciones podrían hacerse?

El estado de situación de la implementación de la Propuesta a nivel subnacional en diez provincias argentinas y las lecciones aprendidas que de él podemos extraer nos permiten presentar recomendaciones de política pública para promover una mejora en la gestión de la Propuesta a nivel local y en su articulación con otras iniciativas públicas⁵⁰.

Acerca de la apropiación de la Propuesta y su inserción a nivel provincial

- **Avanzar hacia una definición cada vez más transparente de los criterios de distribución de los bienes y servicios entregados como parte de la Propuesta** y usar para ello indicadores objetivos. Al momento de hacer el trabajo de campo persistían aún indefiniciones en la caracterización de las ayudas (particularmente, de las becas) y no resultaba clara la estimación del cupo para las nuevas líneas de aportes. En tanto se consolide el conjunto de prestaciones de la Propuesta y se compruebe la (in)suficiencia de los cupos asignados en cada caso, sería esperable avanzar en la redefinición de criterios de reparto.

Al respecto, CIPPEC (2011b) plantea la conveniencia de acordar una nueva normativa que reglamente la distribución de los fondos nacionales, entre ellos, los recursos para financiar acciones compensatorias. Esto implicaría priorizar a las provincias con mayor pobreza

⁵⁰ Estas recomendaciones toman como marco de referencia las propuestas desarrolladas por el Programa de Educación de CIPPEC incluidas en CIPPEC (2011a) y (2011b).

social y definir una forma objetiva de actualización automática que garantice justicia distributiva sin discrecionalidad.

Por su parte, para una más justa distribución de los recursos entre escuelas, CIPPEC (2009) propuso la creación de un sistema de medición de la distribución de los recursos educativos que brinde información objetiva a los ministerios de Educación de la Nación y de las jurisdicciones para facilitar el direccionamiento del financiamiento hacia las escuelas a las que asisten los alumnos con mayores necesidades socioeconómicas.

- **Promover –a través de asistencia técnica y capacitación– una apropiación efectiva (y no sólo discursiva) en cada provincia**, a través de la incorporación de la filosofía de trabajo promovida desde la DNPSE y de la integración de las diferentes líneas de intervención con sus propias políticas y acciones.
- **Revisar las características organizacionales de las áreas desde las cuales se gestiona la Propuesta**, para evitar la formación de reparticiones que concentren programas del gobierno nacional con el alto riesgo de quedar desvinculados del resto de las acciones impulsadas desde cada ministerio para los diferentes niveles de enseñanza. Al respecto, no pueden hacerse recomendaciones generales (no hay una “única receta”), sino que cada equipo gestor provincial debe considerar las ventajas y desventajas de las diferentes inserciones institucionales posibles. Lo que sí se pone de manifiesto con claridad, a partir del estudio realizado, es que –ya sea por estar bajo una misma dependencia de la organización pública provincial o bien por haberse establecido canales de articulación aceptados– **los equipos gestores de la Propuesta deben mantener una muy estrecha comunicación y una constante colaboración con las direcciones de línea, particularmente con las de Educación Media/Secundaria.**
- **Dar continuidad a la estrategia de hacer base en los recursos humanos provinciales para la gestión del programa y reforzar con fondos nacionales sólo en los casos necesarios.** Esta estrategia parece resultar adecuada en términos de inserción del programa en la estructura burocrática provincial y de su sustentabilidad.

Acerca del fortalecimiento de recursos y capacidades en los actores involucrados

- **Fortalecer los equipos técnicos provinciales en sus capacidades de diagnóstico, planificación y evaluación, para que puedan aprovechar los márgenes de acción que les ofrece el diseño del programa.** En particular, la posibilidad de priorizar y seleccionar la problemática a abordar por los proyectos escolares y de estructurar su propia modalidad de convocatoria para la asignación de becas (estableciendo y/o aprovechando alianzas con otros actores provinciales)⁵¹.
- **Mejorar la capacidad de gestión administrativa de los operadores finales (las escuelas) y de los recursos que cuentan para ello**, principalmente en el control de gestión porque, además, tendría un efecto positivo en la rendición de cuentas de otros programas.

⁵¹ Una de las alternativas para concretar esta recomendación es la creación de un Instituto Federal de Formación de Agentes Públicos de la Educación, orientado a formar y capacitar a los funcionarios y equipos técnicos de los Ministerios de Educación provinciales, tal como se postula en CIPPEC (2011b).

- **Fortalecer la capacidad política de las escuelas** (entendida como la capacidad para vincularse y generar alianzas con actores externos, que se orienten al intercambio de diagnósticos y a la organización de actividades conjuntas), particularmente en los casos de instituciones beneficiarias de proyectos de prevención de la deserción escolar.
- **Avanzar en la capacitación de docentes y directores para que sus prácticas de enseñanza contribuyan –y no contradigan– los propósitos de inclusión socioeducativa contenidos en la Propuesta**⁵². Al respecto, es importante considerar que “muchas materias, exámenes y profesores parecen servir más a la selección y a la exclusión de los alumnos que a enseñarles a todos” (CIPPEC, 2011b).

Acerca de la coordinación de políticas y actores

- **Mejorar la articulación de la Propuesta con todas las políticas y líneas de acción orientadas al nivel escolar medio desde el propio ámbito nacional.**
- **Continuar avanzando en la confluencia de los proyectos socioeducativos financiados en las escuelas beneficiarias de la Propuesta con los Proyectos de Mejora Institucional** para articular mejor las estrategias del Ministerio de Educación de la Nación y unificar los lineamientos para la implementación. Al momento de hacer este trabajo de campo, se presumía que habría avances en esa dirección, aunque aún quedaban muchas variables por definir⁵³.
- **Profundizar el tratamiento de las políticas socioeducativas en el marco del Consejo Federal de Educación y dar continuidad a los encuentros nacionales y regionales organizados desde la DNPSE**, en tanto resultan ámbitos muy valorados de encuentro entre pares, y de intercambio de información y acuerdos.
- **Considerar la relevancia de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) como “puentes” para llegar a los adolescentes/jóvenes con otras iniciativas provinciales** (por ejemplo, de salud sexual y reproductiva) **o nacionales** (como el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”). Para esto último, se podría mapear a los municipios donde funcionen CAJ y también se implemente ese programa para proponer articulaciones que apuntalen la trayectoria escolar de los jóvenes que optaron por terminar la escuela, como, por ejemplo, un sistema de pasantías para los beneficiarios de mayor edad y experiencia dentro del CAJ.

⁵² Para revertir la tendencia selectiva de la escuela secundaria hay que responsabilizar a las escuelas por la generación de proyectos pedagógicos integrales, autónomos y que tengan sentido para todos sus alumnos. Esta propuesta se vincula con otras dos: la concentración de cargos docentes y el apoyo a los estudiantes a través de tutorías (CIPPEC, 2011b).

⁵³ De acuerdo con la perspectiva del Programa de Educación de CIPPEC, si bien la estrategia actual (distribución de un fondo para pagar a los docentes por concentrar su tiempo con horas institucionales en un mismo establecimiento, financiamiento de tutores y proyectos que atraigan a los alumnos en un sentido pedagógico) es la acertada, para lograr una verdadera transformación, es necesario aumentar sustancialmente el monto de los recursos asignados a cada escuela (CIPPEC, 2011b).

Acerca de los aspectos vinculados a la gestión operativa

- **Asegurar la transparencia en la asignación de aquellos beneficios que, por cuestiones operativas, quedan sujetos a la discrecionalidad de los actores locales**, en particular, de los aportes para movilidad que son asignados por los equipos de conducción de las escuelas.
- **Prever los mecanismos de gestión que aceleren la concreción de las ayudas**, en particular, para las becas, los aportes para movilidad y los proyectos escolares. Esta dificultad, mencionada en forma recurrente afecta también a la implementación de los programas previos a la Propuesta (el Programa Nacional de Becas Estudiantiles y el Programa Nacional de Inclusión Educativa).
- **Fortalecer los sistemas de información que utilizan los equipos provinciales para la gestión y el control del programa**. Se observa al respecto una alta disparidad: los avances en materia de transparencia y digitalización de la información quedan sujetos, muchas veces, a la voluntad provincial, a las reformas provinciales de la administración pública y a los recursos puestos a disposición para estos fines.
- **Avanzar en una evaluación integral de la Propuesta** que contemple las diferentes líneas de intervención y los efectos/impactos que éstas producen, tanto en los estudiantes como en la dinámica escolar.

Anexo. Transferencias del programa presupuestario Acciones Compensatorias en Educación a las provincias, años 2002-2010 (en pesos)

Provincia / Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Buenos Aires			584.144	36.017.036	66.064.153	92.779.907	145.763.935	117.083.393	241.915.798
CABA (*)	5.922.020	19.738.179	50.413.157	42.754.922	56.155.518	94.439.936	118.088.256	149.657.911	143.173.359
Catamarca				5.408.899	3.465.540	5.116.794	3.878.724	8.084.347	13.118.589
Chaco				9.637.684	11.604.006	18.846.463	18.954.400	24.205.257	36.726.603
Chubut				3.573.670	3.005.745	4.167.387	3.503.724	6.366.647	12.317.201
Córdoba				11.924.608	18.403.534	27.068.412	29.569.298	37.654.675	56.895.589
Corrientes				8.691.059	10.363.306	16.537.667	16.144.863	22.407.102	33.069.399
Entre Ríos				7.223.601	9.171.269	12.490.791	12.604.852	17.335.873	24.312.081
Formosa				6.863.058	6.791.253	10.534.472	8.844.751	13.271.059	20.045.904
Jujuy				6.348.181	8.618.123	9.382.648	7.493.736	11.467.628	20.562.408
La Pampa				3.414.104	2.756.597	3.760.049	3.004.797	5.533.524	11.226.542
La Rioja				4.383.537	3.230.165	4.520.261	3.626.298	6.462.211	12.533.166
Mendoza				10.107.412	13.470.656	15.864.443	17.079.006	22.768.857	36.653.107
Misiones				12.151.980	9.964.689	17.156.633	20.044.355	26.517.412	37.014.638
Neuquén				3.871.208	3.862.359	5.923.194	5.452.088	8.746.508	16.248.762
Río Negro				6.662.915	4.441.108	6.043.082	5.958.803	9.394.952	17.280.935
Salta				9.218.695	10.800.932	15.310.801	13.892.550	19.606.359	33.500.358
San Juan				5.529.076	5.216.927	7.481.327	7.035.101	11.326.564	19.423.064
San Luis				4.183.945	3.468.828	4.844.262	4.130.587	7.319.820	13.465.341
Santa Cruz				1.612.240	1.524.084	1.991.452	1.397.573	3.692.765	7.897.952
Santa Fe				13.633.397	20.815.440	25.598.475	26.652.256	37.033.687	59.286.499
S. del Estero				9.633.230	9.059.173	15.072.308	18.161.285	23.368.589	40.799.050
Tierra del Fuego				2.141.694	889.928	1.207.926	730.643	2.518.470	6.503.985
Tucumán				8.612.211	12.012.762	19.886.062	21.514.162	29.491.343	47.553.717
TOTAL	5.922.020	19.738.179	50.997.301	233.598.362	295.156.095	436.024.752	513.526.043	621.314.953	961.524.047

(*) En esta jurisdicción se incluyen los recursos asignados a la Unidad Ejecutora Central.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2002-2010.

Bibliografía

CIPPEC (2009): "Mayor justicia en la oferta educativa", Documento de Políticas Públicas - Recomendación Nro. 64, mimeo.

CIPPEC (2011a): *Agenda pública presidencial – la revista de políticas públicas de CIPPEC*, Año 4, Nro. 5, Buenos Aires.

CIPPEC (2011b): "Memo para el futuro presidente/a y sus ministros: Educación", mimeo.

CIPPEC (2011c): "Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo: cuarto informe anual 2010", mimeo.

Díaz Langou, Gala, Paula Forteza y M. Fernanda Potenza Dal Masetto (2010): "Los principales programas de protección social: una mirada desde el nivel nacional", Documento de Trabajo 45, CIPPEC, Buenos Aires.

DiNIECE (2007): "Proyecto de investigación cualitativa en torno a la implementación del Programa Todos a estudiar: Un estudio de casos sobre el 'espacio puente'", mimeo.

DiNIECE (2008a): "Proyecto de investigación cualitativa en torno a la implementación del Programa Todos a Estudiar en la Provincia de Tucumán", mimeo.

DiNIECE (2008b): "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", mimeo.

Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (2008): *Boletín "Las políticas socioeducativas"*, Nro. 2, Año I, diciembre. Disponible en <<http://168.83.82.201/dnpc/publicaciones.html>>, consultado el 4/6/2010.

Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Educación de la Nación (2009): "Propuesta de apoyo socioeducativo para las escuelas secundarias", mimeo.

Gobierno de la provincia de Santa Fe (2009): "Informe de gestión 2009".

Martínez Nogueira, Roberto (2007): "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en Juan Carlos Cortázar (ed.), Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, Coordinación de Políticas Socioeducativas (2010): "Acciones desarrolladas durante 2010", mimeo.

Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, Coordinación Provincial de Políticas Socioeducativas, (s/f): "Protocolo de intervención de los equipos socioeducativos", mimeo.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro (2010a): *Foco educativo - Suplemento informativo del Ministerio de Educación*, nro. 33 "Transformación de la escuela secundaria", mayo.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro (2010b) *Foco educativo - Suplemento informativo del Ministerio de Educación*, nro 39: "Hoy la educación rionegrina rinde cuentas", agosto.

Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2005): "Educación y Salud en la Argentina de hoy: ¿qué hacer?", Fundación PENT - Serie Policy Reports N°2005-01, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Potenza Dal Masetto, María Fernanda (2008): "Coordinación intergubernamental en políticas sociales: el funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990 - 2004)", en *Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07 - categoría Maestría*, publicado por la Secretaría de la Función Pública, Fundación CIPPEC y Fundación Noble - Grupo Clarín, Ciudad de Buenos Aires.

Repetto, Fabián y M. Fernanda Potenza Dal Masetto (2004): "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización", en Ricard Goma, Ricard y Jacint Jordana (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB.

Repetto, Fabián, Daniela Dborkin y Gala Díaz Langou (2009): "Informe Final: ¿Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región?: un análisis de sus retos de coordinación", CIPPEC.

Rivas, Axel, Alejandro Vera y Pablo Bezem (2010): *Radiografía de la educación argentina*, CIPPEC - Fundación Arcor - Fundación Noble - Clarín, Buenos Aires.

UNESCO- IIFE (2007a): "Becas estudiantiles y costos de oportunidad del nivel medio en la Argentina", Buenos Aires.

UNESCO- IIFE (2007b): "Costos e impacto de una eventual ampliación del Programa de Becas Estudiantiles", Buenos Aires.

UNESCO- IIFE (2007c): "Impacto distributivo y costo-beneficio de las becas del nivel medio en Argentina", Buenos Aires.

UNESCO- IIFE (2007d): *Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo*, ME, SSPE, "Criterios de selección y evolución del Programa Nacional de Becas de la Argentina" Buenos Aires.

UNICEF (2007): "Evaluación del Programa Nacional de Inclusión Educativa 'Todos A Estudiar' del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECYT). Informe final", mimeo.

Universidad Nacional de Tres de Febrero (2007): *Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada-CINEA*, Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación "Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Becas Estudiantiles", mimeo.

Decisiones, decretos, leyes y resoluciones

Decreto 141/03 – Modificación de la Ley de Ministerios.

Decreto 20/07- Administración Pública Nacional – Estructura Organizativa – Modificación.

Decreto 355/02 – Modificación de la Ley de Ministerios.

Decreto 115/10 - Organigrama y Objetivos del Ministerio de Educación.

Ley 26.075 – Financiamiento Educativo.

Ley 26.206 – Educación Nacional.

Leyes de presupuesto 2002-2010 y respectivos Mensajes de elevación, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

Resolución Ministerio de Educación 701/08.

Páginas web

CIPPEC – Agenda Presidencial, <http://agendapresidencial.org>

Ministerio de Educación de la Nación, <http://www.me.gov.ar/>

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE),
<http://www.diniece.gov.ar>

Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación,
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, <http://www.gba.gov.ar/>

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires,
<http://abc.gov.ar/comunidadycultura/>

Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis, <http://www.sanluis.edu.ar/>

Ministerio de Educación de la provincia de Salta, <http://www.edusalta.gov.ar/>

Ministerio de Educación de la provincia de Santiago del Estero,
<http://www.msaludsgo.gov.ar/web/index.php>

Página oficial de la provincia de Santa Fe, www.santafe.gov.ar

Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro,
<http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/sitio/>

Página Oficial del Gobierno de Misiones, <http://www.misiones.gov.ar/>

Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Misiones,
<http://www.mcyec.misiones.gov.ar/>

Subsecretaría de Estado de Educación, Cultura y Deportes de la provincia de Neuquén,
<http://www.neuquen.edu.ar/> y <http://www.deportesneuquen.gov.ar/>

Página oficial del Gobierno de la provincia de Mendoza, <http://www.mendoza.gov.ar/>

Dirección General de Escuelas de la provincia de Mendoza, <http://www.mendoza.edu.ar/>

Ministerio de Educación y Cultura de la provincia de Corrientes, <http://www.mecc.gov.ar/>

Entrevistas realizadas

Marcela Giorno, coordinadora de Becas, Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Educación de la Nación.

Amida Fernández, Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis.

Jorge Capiello, Responsable del Subprograma Control De Recursos Financieros para la Inclusión Educativa, Programa Organización y Administración Educativa, Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis.

Teresa Balbo, Directora de nivel medio, Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis.

Martín Arias Andres, Jefe de Programa de Becas, Ministerio de Educación de la Provincia de Salta.

Pablo Nobili, Proyectos Socioeducativos, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Josefina Alcaide, Directora General de Planeamiento, Ministerio de Educación de la Provincia de Santiago del Estero.

Claudia Borri, Responsable de Políticas Socio-Educativas, Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte de la Provincia de Neuquén.

Flavia Duarte, Responsable de Becas, Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte de la Provincia de Neuquén.

Renata Scaleza, Responsable del Programa de Inclusión Educativa, Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro.

Roberto Casa Martín, Coordinador de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Misiones.

Marcelo Russo, Director de Políticas Socioeducativas, Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza.

Patricia Nazer, Directora de Planes, Programas y Proyectos Especiales, Ministerio de Educación y Cultura de la provincia de Corrientes.

Acerca de la autora

María Fernanda Potenza Dal Masetto: becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) para proyecto desarrollado por el programa de Protección Social de CIPPEC. Alumna del Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciada en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Integró equipos de investigación sobre políticas sociales para estudios financiados por diferentes organismos nacionales e internacionales.

Gala Díaz Langou, Paula Forteza, Juan Pablo Fernández y Carolina Aulicino colaboraron en la elaboración de este documento.

El **Programa de Protección Social** trabaja con la misión de contribuir para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República Argentina.

Si desea citar este documento: Potenza Dal Masetto, María Fernanda: “La implementación de la Propuesta de Apoyo Socio-Educativo para Escuelas Secundarias”, *Documento de Trabajo N°83*, CIPPEC, Buenos Aires, Marzo de 2012.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Para uso online CIPPEC agradece la utilización del hipervínculo al documento original disponible en www.cippec.org.

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*

DOCUMENTO DE TRABAJO N°83

MARZO DE 2012

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org