



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

LLA INCIDENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA
EDUCATIVO (PROMSE) EN LA CAPACIDAD DE
GESTIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA
RIONEGRINA

PERÍODO 2004-2008.

TESISTA: LIC. SILVIA LUCIANA LEÓN

DIRECTOR: MG. PABLO PASCUAL BEREAU

CO-DIRECTOR: MG. MABEL ÁLVAREZ

AÑO: 2016



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

AGRADECIMIENTO

En principio quiero agradecer entrañablemente a mi esposo e hijos por acompañarme incansablemente en esta etapa de mi vida profesional, en segundo lugar a mis asesores de Tesis, Mg. Pascual Pablo y Mg. Álvarez Mabel, por su dedicación, esfuerzo y motivación los cuales han sido fundamentales para mi formación como investigadora, mereciendo mi más sentido de admiración y respeto como profesionales académicos.

A ELLOS GRACIAS.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

INDICE

APROBACIÓN DEL DIRECTOR Y CO-DIRECTOR DE TESIS.	6
1. Abstract.	7
CAPÍTULO I	9
1. Planteamiento y Formulación del Problema.	9
2. Objetivos Generales.	10
2.1 Objetivos Específicos.	10
3. Hipótesis.	10
4. Enfoque metodológico y tipo de estudio.	10
5. Elementos teóricos, ejes, dimensiones y variables.	12
5.1 Política Educativa.	12
5.2 Conceptos a tener en cuentas para el análisis de una política educativa.	13
5.3 La incidencia en la formulación de una política pública.	14
CAPÍTULO II	17
2.1. La relación de la Argentina con el Banco Interamericano de Desarrollo, luego de la crisis del 2001, en la formulación de las políticas públicas.	17
2.2. Síntesis de la situación, política, social y económica de la Argentina, durante el inicio presidencial de Néstor Kirchner.	21
2.3. Sistema educativo argentino.	22
2.4. La situación fiscal provincial en contexto de crisis.	24
CAPÍTULO III	27
3.1. El comienzo de la década.	27
3.2. La intención de formar política educativa en la Argentina y su descentralización en las provincias.	28
3.2.1. La estructura jurisdiccional de la educación y sus competencias.	29
3.2.2. Política educativa para la primera infancia.	30
3.2.3. Política educativa para el nivel primario: Jornada Extendida.	32
3.2.4. Política para el Nivel Medio: Escuelas de la Transformación.	33
3.2.5. El rol de las políticas específicas y la función de las políticas transversales durante el período 2004-2008.	35
3.2.5.1. Políticas transversales.	36
3.3. Contexto: escenario político y educativo entre Nación y Provincia.	37



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

3.4. Política, financiamiento y educación: la relación en términos porcentuales.	38
CAPÍTULO IV	41
4.1. El contexto del proyecto PROMSE.	41
4.2. Descripción del Proyecto.	43
4.3. Los Subprogramas y sus componentes.	44
4.3.1. Subprograma I	44
4.3.1.1. Componente I.1. Reforma y adecuación de la oferta de la Escuela Media (EM).	46
4.3.1.2. Componente I.2. Integración de las TIC en las prácticas escolares.	47
4.3.1.3. Componente I.3. Fortalecimiento de la gestión del sistema educativo.	47
4.3.2. Subprograma II	48
4.3.2.1. Componente II.1. Inversión edificios escolares.	50
4.3.2.2. Componente II.2. Capacitación y sistema de gestión.	51
4.3.2.3. Componente II.3. Coordinación, supervisión y fortalecimiento.	51
4.3.2.4. Asignación de recursos entre provincias.	51
4.4. Evaluación de Implementación del Subprograma I a Nivel Nacional.	51
4.4.1. Análisis de la Gestión de la Deuda.	52
4.4.1.1. Cronograma de Ejecución. Presentación e implementación de los Programas Operativos Anuales (POAs), criterios para su confección; cumplimiento y modificaciones.	52
4.4.1.2. Ejecución del Programa y Endeudamiento Público. Impacto a nivel de comisiones de compromiso/de crédito.	53
4.4.2. Seguimiento y Monitoreo.	53
4.4.2.1. Existencia y claridad de los objetivos.	53
4.4.2.2. Indicadores. Responsabilidad acerca de su elección o diseño, existencia, pertinencia y confiabilidad.	54
4.4.2.3. Metas. Responsabilidad, existencia y modificaciones, desagregación por jurisdicciones, características deseables y oportunidad, fundamentación de valores. Metas intermedias.	55
4.4.2.4. Datos. Dependencia responsable de su suministro y medición de indicadores, procedimientos para su recopilación, características deseables,	



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

criterios de contrastación, consistencia con metas. Responsabilidad por la confección de la “Línea de Base”.	55
4.4.2.5. Seguimiento de la eficacia de la gestión. Responsabilidad por la elaboración de informes y valores de los indicadores a instancias intermedia y final.	56
4.5. Fallas y vicios en la capacidad administrativa del PROMSE Subprograma II a Nivel Nacional.	57
4.5.1. Pautas que eficientizaron los procedimientos administrativos y mejoraron la capacidad de gestión administrativa. Evaluación de resultados.	60
4.5.1.1. Análisis de obra.	60
4.6. Factores críticos en la etapa de Implementación del Proyecto, mejorados en la continuidad del Programa PROMEDU (Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa).	63
4.6.1. Participación y adhesión de provincias.	63
4.6.1.2. Articulación Nación-Provincias.	63
4.6.1.3. Focalización de las becas.	64
4.6.1.4. Adquisiciones.	64
CAPÍTULO V	66
5.1. Ministerios Provinciales. Estructura, Proceso y Sistema.	66
5.2. El rol de los actores: El prestatario y el organismo ejecutor.	67
5.3. Ejecución y administración del Programa.	69
5.3.1. Transferencia de recursos a las provincias.	69
5.3.2. Compromisos provinciales.	70
5.4. Reglamento operativo.	72
5.5. Mecanismos de ejecución del programa.	72
5.5. 1. Reforma y expansión de la oferta de la Educación Media (EM).	72
5.5.1.1. Mejoramiento de la calidad de la escuela media.	72
5.5.1.2. Apoyo a la equidad.	75
5.5.1.3. Expansión de la cobertura y adecuación de edificios escolares.	77
5.5.2. Tecnología de la información.	78
5.5.3. Gestión.	78



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

5.5.4. Seguimiento y evaluación.	79
5.6. Viabilidad y Riesgos.	81
5.6.1 Viabilidad institucional.	81
5.6.2. Viabilidad socio-económica.	82
5.6.3. Impacto social.	83
5.6.4. Impacto ambiental.	84
CAPÍTULO VI	85
6.1. El PROMSE y la Provincia: convenio y compromisos.	85
6.2. Capacidad Administrativa.	87
6.2.1. Descripción de los puestos de trabajo del Programa PROMSE: Términos de Referencia.	88
6.2.1.1. Coordinador General: Misiones y Funciones.	88
6.2.1.2. Responsable de Administración y Finanzas: Misiones y Funciones.	90
6.2.1.3. Responsable de Infraestructura y Adquisiciones: Misiones y Funciones.	92
6.2.1.4. Responsable Pedagógico: Misiones y Funciones.	94
6.3. Proceso de Evaluación de Implementación.	96
6.4. Evaluación de Resultados.	102
6.4.1. Recomendaciones de los actores involucrados.	103
6.4.1.1. Gestión.	103
6.4.1.2. Revisión de la Calidad del Diseño.	105
6.4.1.3. Productos y resultados del PROMSE a nivel provincial.	105
Conclusiones finales.	107
Bibliografía.	111
Fuentes de Información.	112
Anexos.	114



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

APROBACIÓN DEL DIRECTOR Y CO-DIRECTOR DE TESIS

En nuestro carácter de Director y Co- Director del Trabajo de Post-Grado presentado por la Licenciada LEON SILVIA LUCIANA, para optar al título de Magister en Políticas Públicas y Gobierno, consideramos que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Viedma, a los Quince días del mes de Febrero de Dos Mil Dieciséis



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

1. Abstract.

La crisis institucional y económica del país de los últimos años, incidió sobre la continuidad de las políticas educativas que pusieron en marcha los gobiernos a partir del año 2000, aunque los procesos generales de implementación siguieron en la mayor parte de las jurisdicciones.

La pauperización acelerada y la fragmentación social hizo que el sistema educativo se concentrara en atender a los sectores más vulnerables; a través de mecanismos de ayuda social, programa de becas, apertura y sostenimiento de comedores escolares, entre otras acciones.

La gestión que se extendió entre enero de 2002 y mayo de 2003, denominada de transición, propuso la aprobación de un Plan Federal de Educación, que pretendía atacar, de manera prioritaria, las consecuencias educativas de la crisis social, fundamentalmente a través de políticas compensatorias.

El Plan Federal Educativo 2002 – 2003 aprobado por el Consejo Federal de Cultura y Educación en abril del año 2002, estableció una serie de líneas de acción para la nación y las provincias, orientadas a fortalecer las dimensiones de equidad y calidad de la oferta educativa básica. Además, planteó la necesidad de garantizar lo que se define como “condiciones de educabilidad” a través de acciones en cinco estrategias políticas, una de ellas sería la creación de Políticas para el Mejoramiento de la Calidad Educativa para que, a partir de la crisis expresada por los bajos rendimientos de las mediciones de calidad y los altos índices de repitencia, se intervenga a fin de garantizar la formación de ciudadanos capaces de realizarse personal y socialmente. En estas condiciones de espacios políticos surge el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE).

De este modo, la investigación buscó analizar la incidencia de la implementación del programa PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo), en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina durante el período 2004-2008. Se realizó un análisis en la dimensión administrativa del sistema, para la aplicación de este programa.

Los objetivos perseguidos giraron en torno a: a) conocer la eficiencia del programa; b) averiguar si hubieron dificultades en el proceso o etapa de implementación y ejecución del PROMSE; c) indagar sobre los alcances de los objetivos y metas planeadas



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

por el programa; d) saber acerca de la estabilidad y rendimiento del programa en el desarrollo de las políticas educativas, ejecutadas en ese momento en la provincia de Río Negro; e) describir el contexto en el que se desarrolló la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina, antes y después de la implementación del programa; f) analizar la incidencia del programa PROMSE en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina, es decir, si fue considerado como una política específica o transversal.

La metodología de estudio utilizada, intentó describir con pretensión interpretativa, la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina durante el período 2003-2008; y puntualizar, la ejecución del programa PROMSE durante el 2004-2008 a través del análisis que se obtuvo como resultado de la evaluación de su implementación. A partir de las entrevistas realizadas, se pudieron distinguir las fallas o vicios que surgieron durante su ejecución producto de las falencias de este tipo de programas formulados a partir de modelos de racionalidad limitada¹.

¹Según la teoría de Simon, aplica el modelo de racionalidad limitada en el análisis de políticas, ya que siguen un ciclo fijo (formulación-decisión-implementación-evaluación) del que se esperan unos resultados que se correspondan con los objetivos que han dado pie a la aparición de las políticas públicas. La racionalidad limitada de Simon es un concepto según el cual ningún individuo puede tener todo el conocimiento de los elementos de conjunto de una situación, ni de todos los resultados de los actos que pueda emprender, ni de todas las opciones posibles, y así sucesivamente, la tarea es reemplazar la racionalidad global del comportamiento humano con un comportamiento maduramente racional compatible con las posibilidades reales de acceso a la información existente y las capacidades de procesamiento en las personas, las organizaciones y en sus respectivos entornos.



CAPÍTULO I

El propósito de este capítulo es dar a conocer los indicios y precedentes teóricos que se utilizaron para llevar adelante la investigación, contrastando una guía de variables que se origina con el planteamiento y formulación del problema. A partir de ahí fueron surgiendo los objetivos, las hipótesis, el enfoque metodológico y teórico que conforman el esqueleto del trabajo.

1. Planteamiento y Formulación del Problema.

A finales de la década de los 90', Argentina casi alcanzaba la universalización de la educación para el tramo de EGB 1 y EGB 2 pero, pese a los esfuerzos, registraba problemas de retención y de egreso en el nivel medio y, de cobertura en el nivel inicial (4 años)², así como de desempeño en todo el trayecto escolar, con importantes variaciones entre regiones y entre el medio urbano, suburbano y rural. En este contexto, el PROMSE se originó como un programa centralmente orientado a la mejora en la educación secundaria, principal “cuello de botella” del sistema educativo argentino. Su capacidad política tuvo su inicio previo al peor momento de la crisis 2001. El programa se aprobó en septiembre de 2001 por el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo, a tres meses de la crisis política del año 2001³; luego se reformuló y se firmó el contrato de préstamo en el año 2003, y los arreglos institucionales correspondientes se desarrollaron durante el 2004, comenzando en el 2005 el ritmo activo de ejecución. Las metas del objetivo de desarrollo, inicialmente previstas para el año 2008, recién se alcanzaron a fines del 2011, dos años después del plazo final de desembolso del programa.

Pero las dificultades fueron notorias en sus fases de implementación y ejecución, dado que al ser un programa financiado mayoritariamente con fondos internacionales, innovador a lo que se estaba acostumbrado a realizar en cuanto a procedimientos y control de legalidad, su incidencia en la calidad de la gestión pública y la ausencia de un método eficaz y sistemático en la administración central y estructura organizacional del Ministerio de Educación rionegrino, terminó por convertirse en un factor crítico, para ser llevado a cabo.

En este sentido, el interrogante de la investigación gira en torno a responder

² Martínez. E. y Otros “Informe de Terminación de Proyecto: PCR PROMSE”. Publicado por Inter – American. Development Bank en pág. web: www.iadb.org

³Idem.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

cómo incidió la implementación del programa PROMSE, en términos de calidad, eficiencia y equidad propuestos por el programa, en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina durante el período 2004-2008.

2. Objetivos Generales.

Describir y analizar la implementación del programa PROMSE y su incidencia en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina.

2.1 Objetivos Específicos.

- a) Conocer la eficiencia del programa.
- b) Conocer y analizar los desvíos y tropiezos del programa que sufrió antes y después de su implementación.
- c) Conocer el alcance de los objetivos y metas planeadas por el programa.
- d) Conocer la estabilidad y rendimiento del programa en la provincia de Río Negro.
- e) Describir la capacidad de gestión de la Política Educativa Rionegrina antes y después de la implementación del programa.
- h) Analizar la incidencia del Programa PROMSE en la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina.

3. Hipótesis.

La incidencia del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), en la Capacidad de Gestión de la Política Educativa Rionegrina, provoca cambios significativos en la dimensión administrativa, dado la utilización de procedimientos legales necesarios para su implementación y ejecución, al tratarse de un diseño programático con dos fuentes de financiamiento.

4. Enfoque metodológico y tipo de estudio.

Esta investigación mantuvo el propósito de describir con pretensión interpretativa, la capacidad de gestión de la política educativa rionegrina durante el período 2004-2008; y explicar la ejecución del programa PROMSE a través del análisis que se obtuvo como resultado de la evaluación de implementación y del proceso que se



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

realizó del mismo. Además expone las fallas que se produjeron durante su ejecución, formulados a partir de modelos de racionalidad limitada.

En ese sentido, se combinaron técnicas de análisis documental y entrevistas, con una estrategia de estudio de caso que posibilita una visión sistémica e integradora de la problemática abordada.

Los documentos que se utilizaron fueron: Actas de Monitoreo de Evaluación-metas 200-2008 que anualmente el Ministerio de Educación de la Nación les hacía al Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro; Reglamento Operativo Particular (ROP) del programa PROMSE, Resumen Ejecutivo del PROMSE (AR-0176), Informe Ejecutivo de la Auditoría general de la Nación- Área de Gerencia y Deuda Pública; Balance de la Gestión Educativa de la Provincia período 2005-2011; y, el Convenio de Adhesión General y sus Anexos – PROMSE aprobados mediante Decreto N° 569/2005, además fueron observados algunos de los expedientes de contratación, obras y consultoría para tener en cuenta el flujograma o circuito del acto administrativo.

Las entrevistas fueron realizadas al Responsable Contable de la UEJ, a la Responsable Pedagógica, y al Responsable de Infraestructura⁴.

Sigue un enfoque cualitativo, con aportes cuantitativos, orientada a descubrir, captar y comprender una teoría, una aplicación o un significado, analizando los datos mediante narraciones, viñetas, relatos. Esta modalidad de investigación permitió captar el significado de las funciones y competencias; en el transcurso de la investigación se utilizaron conceptos, narraciones, descripciones, gráficos y tablas.

El tipo de muestra no probabilística, es decir, no todos los sujetos tienen la posibilidad de ser incluidos. El investigador elige los distintos criterios para seleccionar la muestra.

El criterio utilizado para la muestra fue seleccionar aquellos sujetos partícipes en la ejecución y/o implementación del programa PROMSE, lo cual abarca a tres actores involucrados directamente con él, ya que no sufrieron modificaciones en sus cargos y funciones: Responsable de Administración y Finanzas, Responsable Pedagógico, y Responsable de Infraestructura y Adquisiciones.

⁴ Ver apartado Anexo “Guía de Entrevista”.



5. Elementos teóricos, ejes, dimensiones y variables.

El abordaje teórico seleccionado fue realizado en base a palabras claves como: **política educativa, capacidad de gestión, incidencia, evaluación de implementación, equidad, eficiencia y calidad**. Estos tres últimos conceptos, serán definidos desde el punto de vista educativo.

5.1 Política Educativa.

Casanueva Sáez, P. (2009)⁵ opina que, la política educativa latinoamericana tiene como punto de partida los lineamientos y acuerdos emanados de los Foros Internacionales en materia educativa organizados por la ONU, UNICEF, UNESCO, OEI. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otras entidades relacionadas, es así como surge la declaración de México de diciembre de 1979 que nos describe una realidad educacional de carencias que tiene como variables descriptoras significativas a: baja escolaridad, elevada tasa de analfabetismo adulto, crecido índice de deserción en los primeros años, sistemas y contenidos inadecuados para la población destinataria, desajuste en la relación educación / trabajo, desarticulación de la educación con el desarrollo económico, social y cultural, deficiente organización y administración de los sistemas educativos entre otras.

Posteriormente, en la declaración de Quito⁶ abril de 1981 se propone en forma prioritaria mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos por medio de la realización de las reformas necesarias con la finalidad de asegurar la escolaridad mínima y bajar notoriamente la tasa de analfabetismo en la región, simultáneamente se dan los lineamientos que definirían una formación integral y permanente del hombre poniendo en el tapete el tema de igualdad de oportunidades de la mujer, entre otros importantísimos temas.

Algunos principios que orientan la política educacional implementada en la década del 90 y principios del 00' son:

- Políticas centradas en la calidad: (Graells, 2002)⁷ "La calidad en la educación

⁵Casanueva Saéz, P. "Política Educativa". Universidad de Concepción de Chile. Chile. 2009.

⁶<http://www.ifrc.org/docs/idrl/I908ES.pdf>

⁷Marqués Graells, P "Calidad e innovación educativa en los centros". Departamento de Pedagogía Aplicada.Facultad de Educación. RED SOCIAL DIM UAB.2002



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

5. Elementos teóricos, ejes, dimensiones y variables.

El abordaje teórico seleccionado fue realizado en base a palabras claves como: **política educativa, capacidad de gestión, incidencia, evaluación de implementación, equidad, eficiencia y calidad.** Estos tres últimos conceptos, serán definidos desde el punto de vista educativo.

5.1 Política Educativa.

Casanueva Sáez, P. (2009)⁵ opina que, la política educativa latinoamericana tiene como punto de partida los lineamientos y acuerdos emanados de los Foros Internacionales en materia educativa organizados por la ONU, UNICEF, UNESCO, OEI. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otras entidades relacionadas, es así como surge la declaración de México de diciembre de 1979 que nos describe una realidad educacional de carencias que tiene como variables descriptoras significativas a: baja escolaridad, elevada tasa de analfabetismo adulto, crecido índice de deserción en los primeros años, sistemas y contenidos inadecuados para la población destinataria, desajuste en la relación educación / trabajo, desarticulación de la educación con el desarrollo económico, social y cultural, deficiente organización y administración de los sistemas educativos entre otras.

Posteriormente, en la declaración de Quito⁶ abril de 1981 se propone en forma prioritaria mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos por medio de la realización de las reformas necesarias con la finalidad de asegurar la escolaridad mínima y bajar notoriamente la tasa de analfabetismo en la región, simultáneamente se dan los lineamientos que definirían una formación integral y permanente del hombre poniendo en el tapete el tema de igualdad de oportunidades de la mujer, entre otros importantísimos temas.

Algunos principios que orientan la política educacional implementada en la década del 90 y principios del 00' son:

- Políticas centradas en la calidad: (Graells, 2002)⁷ "La calidad en la educación

⁵Casanueva Saéz, P. "Política Educativa". Universidad de Concepción de Chile. Chile. 2009.

⁶<http://www.ifrc.org/docs/idrl/I908ES.pdf>

⁷Marqués Graells, P "Calidad e innovación educativa en los centros". Departamento de Pedagogía Aplicada.Facultad de Educación. RED SOCIAL DIM UAB.2002



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta."

- Políticas centradas en la equidad: en el ámbito educativo, la equidad se involucra con la justicia social distributiva. Un ejemplo preciso lo brindan los recientes planteos sobre el uso de medios informáticos como recurso: la brecha entre la posesión y no posesión material de los mismos; esto derivó como conclusión que la inequidad podría reducirse igualando la posesión, mediante la dotación de equipos a escuelas distantes y desfavorecidas, (aún cuando la buena voluntad obviara la ausencia de servicios eléctricos en alguna de ellas).⁸
- Políticas centradas en la eficiencia: un sistema educativo eficiente, no será entonces aquél que tenga menos costo por alumno, sino aquél que, optimizando los medios de que dispone, sea capaz de brindar educación de calidad a toda la población.

Este trabajo pretende indagar sobre este tipo de variables, dado que son el eje de la formulación de proyectos que realiza el BID en el desarrollo de las Política Educativa.

5.2 Conceptos a tener en cuentas para el análisis de una política educativa.

Según Repetto, F. (2004)⁹ la capacidad de gestión, es definida como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. También, es entendida como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de las Políticas Públicas los máximos niveles posibles de valor social. Este ha de ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción de la política de individuos y grupos con intereses, ideologías y diferentes recursos de poder. Se trata de explorar la capacidad de las instancias de gestión estatal- expresada particularmente en el Poder Ejecutivo, pero asociada a sus vínculos con los otros poderes del Estado-para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea a través de la acción de los actores constituidos en la arena política o ya sea en la acción de los grupos que logran formular demandas. La capacidad de gestión, está compuesta por:

⁸Arrupe, Olga "La Atención a la Diversidad en una Escuela para Todos" – Trayecto Formativo – Fundamentos del Proyecto. 2001.

⁹ Repetto, Fabián. "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina". Serie documentos de trabajo 1-52. Washington DC 2004.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

a) la capacidad administrativa, se entiende como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales, resalta los factores organizativos y procedimientos para con los recursos humanos y que regulan aspectos tales como reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; y b) la capacidad política, es interpretada como la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de los recursos que puedan movilizar en la esfera pública.

El proceso de evaluación de implementación de programas busca averiguar y describir el funcionamiento del programa, y analiza hasta qué punto existen diferencias entre el funcionamiento real y lo previsto en los documentos fundacionales. La evaluación de la implementación es una precondition de la evaluación de resultados.

Este tipo de evaluación se desarrolla en tres procesos:

1. Listado del conjunto de rasgos y actividades que realmente definen y constituyen el programa.
2. Recogida de datos empíricos basados en diferentes técnicas que avalen la descripción de rasgos que definen el programa.
3. Contraste del comportamiento real del programa con lo previsto en documentos y marcos legales.

Este tipo de evaluación presenta dos principales problemas: La necesidad de contar con varias fuentes de información para aumentar su validez y la de un diseño muestral que tome en cuenta lugares y momentos de acuerdo al desarrollo del programa.

Por último, para el análisis de una Política Educativa con financiamiento externo hay que tener en cuenta tres palabras claves: equidad, eficiencia y calidad.

5.3 La incidencia en la formulación de una política pública.

Una política pública es “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”¹⁰

Una política pública busca desde el ámbito de lo público, dar solución a una problemática identificada. Para su existencia, se requieren unos elementos básicos como son la información, los instrumentos legales y los medios de implementación, que incluyen los recursos financieros y capacidades organizacionales.

Así, si bien el sector público es el agente encargado de promover, defender y realizar los objetivos colectivos, la construcción-modificación de una política pública involucra diferentes actores, incluyendo tanto a las organizaciones de la sociedad civil, como al sector privado.

Ahora bien, la incidencia es un medio para abordar problemáticas diversas que se quieren resolver. No es un fin. Las estrategias de incidencia de un programa, están dirigidas a crear políticas cuando se necesita y cuando estas no existen, cambiar políticas adversas o ineficaces, y/o asegurar que buenas políticas se implementen¹¹

Las acciones de incidencia pueden estar enfocadas en una o varias fases de las políticas públicas: creación de la agenda política, formulación y promulgación de la política pública, despliegue o implementación, y seguimiento, control y evaluación de la política.

Al buscar incidir sobre algún tema en especial, se entiende que la construcción o mejoramiento de las políticas públicas no es un espacio exclusivo de las autoridades públicas. Por el contrario, en el marco de la incidencia política o de un programa, se reconoce el papel que juega la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación, entre otros, en la construcción, cambio y/o implementación de políticas públicas.

La incidencia se centra específicamente en la entrega de información evaluativa para promover ajustes o mejoramiento en el diseño, y especialmente en la implementación de las políticas públicas. Esta estrategia puede ocurrir desde afuera, cuando las organizaciones deciden emprender de forma externa una evaluación técnica, administrativa o financiera de la política pública, o desde adentro, cuando aliadas en la

¹⁰Roth, A. “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”. Bogotá D.C, Ediciones Aurora, 2002.

¹¹Sprechmann, S, Pelton, E. “Guías y herramientas para la incidencia política. Promoviendo el cambio de políticas”. Care, 2001.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

implementación de la política pública, deciden mantener su autonomía para documentar, evaluar y proponer ajustes a la misma.

La incidencia es un proceso especializado que requiere de capacidades variadas. Las alianzas entre organizaciones de similar o distinta naturaleza para llevar a cabo procesos de incidencia, contribuyen a minimizar las debilidades de cada organización y a complementar las capacidades y las fortalezas, y de esta forma, aumentan las probabilidades de éxito de este tipo de iniciativas.



CAPÍTULO II

En este capítulo, se pretende describir la situación política, social y educativa de la Argentina y su relación con el BID, además del contexto financiero de la provincia de Río Negro, luego de la crisis del 2001, con el objetivo de ir creando en el lector el contexto socio-político en el que se estaban formulando las políticas educativas en ese tiempo.

2.1. La relación de la Argentina con el Banco Interamericano de Desarrollo, luego de la crisis del 2001, en la formulación de las políticas públicas.

Luego de la crisis del 2001 Argentina logró una notable recuperación reactivando el crecimiento en exportaciones y empleo. El PBI y el ingreso per-cápita se han recuperado, se redujeron las desigualdades y hubo avances en los indicadores sociales. Argentina había abandonado varias de las políticas neoliberales de los '90 formuladas económicamente por Domingo Cavallo y aplicadas políticamente por Menem y el BID. En este sentido, hay que destacar que, la Argentina es considerada el segundo cliente más importante que tiene el BID¹².

La estrategia de país del Banco Interamericano de Desarrollo con la Argentina¹³, establecida en el 2004, consistía en el otorgamiento de una serie de préstamos para afrontar problemas que abarcan cambios en la estructura normativa y de supervisión de los sistema de inversión nacional, modificaciones en el sistema de protección social y en el sistema de jubilaciones y pensiones, amén de que el gobierno argentino, todavía estaba trabajando en su propia estrategia de recuperación y crecimiento. El enfoque del Banco fue diagnosticar desafíos, identificar áreas generales de actividad, centrarse en la cartera existente y proponer la formulación de programas de financiamiento más desarrollados en los años venideros.

En la formulación de proyectos conforme a la cartera, el Banco participó en temas relacionados a: I) préstamos sociales reestructurados; II) procesos de reforma del sistema de protección social; III) en el sector de salud, extendió la cobertura para incluir enfermedades crónicas; IV) desarrolló el programa Norte Grande para llegar a las

¹² Banco Interamericano de Desarrollo "Evaluación del Programa de País Argentina: Período 2003-2008". Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, D.C. Diciembre de 2009.

¹³Idem.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

provincias más pobres; V) otorgó préstamos individuales a las provincias; VI) en cuanto a la infraestructura, donde los temas más relevantes eran la expansión de aguas y energía, el Banco puso financiamiento pero no participó en el diálogo sobre muchos de los problemas centrales del desarrollo del sector como el de la sostenibilidad. Una excusa planteada en relación a este tema puntual es que el país no permitió que el BID se introdujera en la formulación de esta clase de políticas. Además, en cuanto a la competitividad el Banco no analizó, ni priorizó actividades y programas relacionados con este sector; actividades de planificación e inversión pública las hizo de forma limitada. A medida que mejoraba la situación fiscal de las provincias el Banco iba perdiendo protagonismo en temas relacionados a recursos federales, financiamiento subnacionales, sistemas jubilatorios y pensiones provinciales¹⁴.

En términos de evaluación de proyectos el BID tiene problemas con los instrumentos de supervisión y resultado de proyectos ya que recoge calificaciones de ejecución y de los resultados que están respaldados por los datos de los proyectos, es decir, se centran en aspectos de implementación y no de resultados.

Una evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión OVE plantea inquietudes en varios aspectos en relación al Banco, tales como el seguimiento insuficiente de su participación en muchos programas, los flujos netos, desiguales y negativos hacia el país y la dependencia excesiva o el uso inadecuado de algunas modalidades de préstamo¹⁵.

La evaluación encontró problemas con el uso de instrumentos por parte del Banco en el país. En primer lugar, porque las condicionalidades de los préstamos en apoyo de reformas de políticas, guardaban poca consonancia con el contenido de estas reformas. Además el banco no ha sido lo suficientemente selectivo con el uso de las líneas de créditos condicionales para los proyectos de inversión. Estas líneas de crédito fueron creadas para que el banco pudiese financiar una serie de programas en contexto de un fuerte nivel de institucionalidad, lo cual parece justificarse en algunos casos como mejoramiento de barrios y construcciones de escuelas pero no en otros como el de pre-inversión del agua.

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo “Evaluación del Programa de País Argentina: Período 2003-2008”. Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, D.C. Diciembre de 2009.

¹⁵ Idem.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

Es importante tener en cuenta, para el análisis y la interpretación de la relación que el Banco mantenía con la Argentina y el por qué de los desacuerdos en asuntos de agenda, a lo que Roth A. (2002) plantea como construcción de una política pública, procesos decisionales y acciones promovidas por los gobiernos y colectivos para enfrentar situaciones problemáticas y enfocar acciones relacionados con la prevención y promoción. Esta visión, implica diferenciar las políticas públicas en términos de los programas y propósitos de las autoridades públicas, por una parte, de la política vista como una serie de procesos y métodos de toma de decisiones por parte de los grupos y las relaciones poder, y, por la otra, del ámbito propio del gobierno o la forma de gobierno de una organización social.

La cartera del Banco con la Argentina es el resultado de tres factores subyacentes: 1) la parálisis en la ejecución tras la crisis del 2001; 2) la reestructuración de numerosos programas tras la crisis, 3) el paréntesis de tres años en la aprobación de préstamos de inversión tras la crisis (2002-2004), seguido de una reciente reanudación de aprobaciones.

La crisis del 2001 y el incumplimiento de las obligaciones de la deuda en el 2002 trajo como consecuencia: i) desempleo en una cuarta parte de la población activa; ii) pobreza extrema, lo cual hace recordar la última etapa del gobierno de Alfonsín entre el 88 y 89; iii) consecuencias drásticas en la política y en la sociedad civil, golpe al sistema federal y partidos políticos; iv) pérdida de la confianza en instituciones políticas¹⁶.

Según la OVE¹⁷ la expansión económica de recuperación se puede dividir en tres períodos i) inmediatamente luego de la crisis hubo una recuperación impulsada por las exportaciones netas, este período duró casi seis meses; 2) desde fines del 2002 hasta comienzos del 2004 comenzaron a recuperarse los actores privados y públicos gracias a la inversión; y 3) la última etapa fue una transición de base amplia que tuvo su estancamiento en el último trimestre del 2008 por la crisis financiera mundial y la desaceleración económica¹⁸.

¹⁶Aronskind, R. "Las Causas de la crisis del 2001". 2011 Disponible en <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>.

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo "Evaluación del Programa de País Argentina: Período 2003-2008". Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, D.C. Diciembre de 2009.

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo "Evaluación del Programa de País Argentina: Período 2003-2008". Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, D.C. Diciembre de 2009.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

El informe elaborado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), concibe que la recuperación después de la crisis se produjo como resultado de un tipo de cambio competitivo y de un mayor esfuerzo fiscal para lograr cuantiosos superávits primarios. Los programas del lado de la demanda para estimular la demanda agregada estuvieron acompañados de un tipo de cambio devaluado. A raíz de la devaluación de la moneda, la pesificación de los depósitos y préstamos denominados en dólares y el incumplimiento de la deuda, se establecieron ciertos controles de precios como mecanismo para conservar el poder adquisitivo en el contexto de la sobre-reacción del tipo de cambio¹⁹. El gobierno también adoptó una serie de pisos salariales para estimular sueldos y remuneración. Se dio legitimidad jurídica a muchas de estas medidas con la promulgación de la Ley de Emergencia después de la devaluación, que permitió al gobierno renegociar muchos de los contratos de servicios. Dichas medidas contribuyeron a la recuperación del empleo y los salarios, así como al crecimiento del consumo privado.

Por otra parte, existen varios problemas de equidad en las provincias, la mayoría de los estudios de la OVE concluye que el sistema de coparticipación ha aumentado las desigualdades entre las provincias, la distribución de los recursos es procíclica y no genera el incentivo adecuado para la recaudación de impuestos en las provincias y los municipios. Además la situación fiscal de las provincias se deterioró en 2007 y 2008 debido a su creciente deuda con el gobierno fiscal²⁰.

Algunos de los programas con financiamiento y ejecución comparada entre la Argentina y el BID son los siguientes: Jefas y jefes de hogar desocupados (JJHD), Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), Seguro de desempleo (área de protección social), Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sistema Educativo (PREGASE), Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), BECAS (área de educación), Programa Remediar (sector salud), y Programa Promeba (infraestructura).

¹⁹Esto se refiere a la imposición de límites en las tarifas de los servicios básicos, implementada en su gran parte en Buenos Aires.

²⁰Banco Interamericano de Desarrollo "Evaluación del Programa de País Argentina: Período 2003-2008". Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, D.C. Diciembre de 2009.



2.2. Síntesis de la situación, política, social y económica de la Argentina, durante el inicio presidencial de Néstor Kirchner.

La crisis ocurrida durante el 2001 que movió los cimientos de la sociedad Argentina convirtiéndose en un escenario de acción colectiva producto de las repentinas y visibles movilizaciones, ya no vinculadas a las carencias sociales y gremiales en vistas a combatir la desocupación y pobreza, sino que ante la difícil situación financiera del país comienza a originarse protestas sociales como el “Cacerolazo”. Durante el mes de diciembre de 2001, a raíz de las fuertes restricciones a las transacciones bancarias impuestas a partir del 1 de diciembre por el ministro de economía Domingo Cavallo, se produjo una serie de cacerolazos.

El 25 de Mayo del 2003 asumió, el candidato por el Frente para la Victoria, Dr. Néstor Kirchner como Presidente de la Nación. Políticamente trató de buscar consenso con los partidos políticos opositores. Kirchner asumió confirmando al ministro de economía de Duhalde, Roberto Lavagna, y a otros miembros del gabinete de su antecesor. La política económica del gobierno de Kirchner continuó los lineamientos establecidos por Lavagna bajo la presidencia de Duhalde, manteniendo la devaluación de la moneda mediante una fuerte participación del Banco Central en la compra de divisas, impulsando mediante las exportaciones un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 10%. Las políticas implementadas fueron exitosas, además, de sacar al país de la cesación de pagos más grande de su historia: se canjeó la deuda soberana, de valor nulo tras la crisis del 2001, por nuevos bonos indexados por la inflación y el índice de crecimiento económico. Los índices de pobreza y de desempleo disminuyeron notoriamente²¹.

Kirchner llevó adelante una activa política para promover los Derechos Humanos, impulsando el enjuiciamiento a los responsables por crímenes de lesa humanidad ocurridos durante los años 70, realizados por la Triple A y por el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional. Para conseguirlo, sus partidarios apoyaron en el Congreso Nacional las anulaciones de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, las cuales mantenían frenados dichos juicios desde el gobierno de Raúl Alfonsín. Dicha

²¹Ramos, M.L “Carlos Menem y Néstor Kirchner: ¿Un mismo Estilo de gobierno? Rupturas y continuidades.”Revista Ciencia Política N7.2011. Disponible en http://www.revcienciapolitica.com.ar/num7art5.php#_ftn1



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

medida fue posteriormente ratificada por el Poder Judicial. Algunos sectores criticaron estas políticas argumentando que funcionan en contra de la reconciliación nacional. Otros sectores consideran que su gobierno no promueve los Derechos Humanos, sino que atenta contra ellos, tomando como ejemplos la represión ocurrida en Las Heras²² y el envío de tropas argentinas a Haití^{23,24}.

2.3. Sistema educativo argentino.

Dado a los lineamientos y acuerdos emanados de los Foros Internacionales organizados por la ONU, UNICEF, UNESCO, OEI, BM, BID y otras entidades relacionadas, la base de las políticas educativas latinoamericanas tienen que formarse en torno a mejorar la calidad, equidad y eficiencia con la finalidad de asegurar la escolaridad mínima, bajar el analfabetismo, y, definir una formación integral, inclusiva y permanente del hombre.

El sistema educativo argentino vivió intensas transformaciones en las décadas recientes, que marcaron tendencias a partir de períodos históricos prolongados, según marca la información suministrada por Rivas, A. (2010) en el libro “Radiografía de la Educación Argentina”²⁵.

Las características más relevantes que se puede destacar en la sucesión de estos intensos períodos, según Rivas, A. (2010) pueden ser:

- a) El acrecentamiento de las desigualdades sociales equivale al incremento de la escolarización: a partir de la universalización y obligatoriedad de la educación

²²“Los trabajadores petroleros de Las Heras, encabezados por el Cuerpo de Delegado del Sindicato Petrolero Santa Cruz de las localidades de la zona norte (Las Heras, Truncado, Caleta Olivia), salieron a la lucha en diciembre del 2005, continuando la oleada iniciada en junio por los 9 días de lucha de los trabajadores de Cerro Dragón por el pase al convenio petrolero, con la toma del yacimiento de Pan American en Comodoro Rivadavia-Chubut.

Los petroleros de Las Heras, en el verano del 2006, con asambleas, paros y cortes de ruta enfrentaron el impuesto a las “ganancias” que les había tomado el aguinaldo completo y parte del sueldo, y por el pase al convenio petrolero de los trabajadores encuadrados en la Uocra.” Luego de eso, con la detención de uno de “los dirigentes, Mario Navarro, en momentos que estaba en un programa de radio”, habitantes de Las Heras se levantaron reclamando su liberación. <http://www.pcr.org.ar/nota/movimiento-obrero/la-lucha-de-los-petroleros-del-2006>.

²³A mediados del año 2004, el Presidente Néstor Kirchner, envía 200 efectivos militares a Haití con el objeto de contribuir en el mantenimiento de la paz, alterada por una lucha interna que provocó la renuncia del presidente Jean-Bertrand Aristide.

²⁴Ramos, M.L “Carlos Menem y Néstor Kirchner: ¿Un mismo Estilo de gobierno? rupturas y continuidades.”Revista Ciencia Política N7.2011. Disponible en http://www.revicienciapolitica.com.ar/num7art5.php#_ftn1

²⁵Rivas, Axel “Radiografía de la educación Argentina”. CIPPEC. 2010



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

primaria con la Ley 14.195/93 en la década de los '90, la evolución y la expansión de acceso de la matrícula supone una disminución sensible en las políticas educativas que se venían implementando hasta el momento, y un gran desafío de financiamiento que genera la devaluación del salario docente y de planificación de la oferta de escuelas y cargos docentes.

En otras palabras, a medida que crecía el sistema ya no era posible inspeccionar cada aula y conocer cómo enseña cada docente, sino que había que generar sistemas de administración adecuados que puedan gestionar y llevar adelante la incorporación y el incremento de alumnos, docentes y escuelas.

La visión desigual planteada, se encuadra en el incremento poblacional en nuestro país y en las políticas de inclusión que se han ido desarrollando a lo largo de estos años. Es decir, actualmente, por un lado, gran parte de los sectores populares accede a los niveles del sistema educativo, pero por el otro, desde 1975 la estructura social se ha vuelto más desigual con circuitos educativos cada vez más diferenciados según el nivel socio-económico de los alumnos. El mayor desafío para evitar este camino, se cree que es la disminución de la brecha de los ingresos y la salida de la pobreza a través del desarrollo económico, a si mismo se deben tener en cuenta otro desafío que es la integración social a partir de sus pedagogías y sus formas de organización de la oferta educativa.

- b) La caída de la calidad educativa: Según Graells (2002) la calidad educativa, es la forma de asegurarle a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, y destrezas necesarias para prepararlos para la vida adulta; en la Argentina, con respecto a las evaluaciones realizadas por los programas PISA y OCDE (según fuente de elaboración CIPPEC, en base a PISA 2006-2009, OCDE) arrojan como resultado la disminución de la calidad educativa por debajo del promedio de los países desarrollados de la OCDE, e incluso por debajo de Chile y Uruguay, ubicándose en un escalón similar al de Brasil y Colombia.
- c) Financiamiento y salario docente: el financiamiento educativo que marca el rol del Estado como garante central del cumplimiento del derecho a la educación, recién en el 2003 con la nueva ley de educación y en el 2005 con la puesta en marcha de la Ley 26.075 de “Financiamiento educativo” comenzó a darse el incremento



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

financiero nacional por la educación, el cual se mantiene en alza en la actualidad. Uno de los desafíos más importantes que tiene la educación argentina es continuar mejorando la dotación de recursos estatales para la educación e implementar políticas acordes que los traduzcan en mejores resultados de acceso, calidad y equidad.

Por otra parte, desde el 2003 crece tanto la inversión educativa como el salario docente. Esto refleja que en poco más de una década y luego del impacto desbastador de las crisis 2001, el salario docente hasta el 2008 había aumentado un 44.9% en términos reales. Sin embargo siguen existiendo enormes desigualdades sociales entre provincias.

- d) Federalismo educativo: las provincias argentinas presentan niveles de desarrollos muy diferentes y dispares con el esquema impositivo vigente. Es decir, datos estadísticos del CIPPEC reflejan como las provincias con mayor población invierten menos en educación, bajando el índice del gasto por alumno y por salario docente, dado que implica un mayor esfuerzo en financiamiento educativo.

2.4. La situación fiscal provincial en contexto de crisis.

En la década de los '90 los gobiernos provinciales se involucraron en el proceso de cambio estructural asumiendo la responsabilidad en la prestación de servicios de salud y educación, la reforma del sistema financiero estatal, las privatizaciones de empresas del área de servicios y la transferencia a la órbita nacional de 11 cajas previsionales, entre las acciones más importantes.

Este marco ocasionó un mayor gasto público principalmente en los servicios sociales y en la administración gubernamental, incluyendo esta última las transferencias que realizan las Provincias a los municipios. En la segunda mitad de la década, luego de las crisis financiera internacional acaecidas entre el 1994 y 1999, se observa un incremento en los gastos derivados del pago de deuda como consecuencia de la suba de la tasa de interés aplicada a un alto nivel de endeudamiento producto de los reiterados desequilibrios fiscales.²⁶

²⁶ Villca H. y Fernández F. "Autonomía estatal, racionalidad administrativa y políticas sociales: la crisis del 95". En La serna, Carlos y Gomiz Gomiz, J. Antonio (comp) "Políticas Sociales en los 90". Ed. CEAPPE. Río Negro. 2004



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

En este contexto y principalmente en el año 2001 cada provincia mostró una capacidad diferenciada para enfrentar la retracción del nivel de actividad, pero como resultado el conjunto del gasto público provincial en términos de PBI nacional, se rebaja una vez que la crisis se explicita.

Durante el período 2003-2009, desde el punto de vista fiscal, la prioridad consistió en la búsqueda de herramientas y reglas que condujeron a un ordenamiento de las cuentas provinciales. Una de las principales políticas fue el cambio del acreedor privado por el gobierno nacional y vencimiento concentrado en el corto plazo para el pago de la deuda por parte de las provincias.

El período 1991-2000 estuvo basado en la implementación de reformas orientadas a la apertura del comercio exterior, a la integración del mercado financiero internacional; a los lineamientos del consenso de Washington; objetivos primarios anti-inflacionarios ajuste estructural; reformas institucionales tendientes a mejorar las situaciones de mercado; plan de convertibilidad; privatizaciones del sistema jubilatorio, empresas públicas y banco provinciales, desregulación de la economía; el crecimiento del gasto público y los déficit fiscales financieros; endeudamiento externo; coordinación y simplificación del sistema tributario; eliminación de los impuestos que se consideraban extorsivos; en el 92 se transfirió a las provincias los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, al igual que los servicios hospitalarios e instituciones nacionales y programas como el POSOCO (políticas sociales comunitarias) y el PROSONU (programa social nutricional)

La crisis 2001 se caracterizó por: fuerte caída del empleo con precarización y desocupación en niveles récord y agudo empeoramiento en materia de pobreza e indigencia. Decisiones políticas drásticas como congelamiento de los depósitos bancarios, cesación de pagos, emisión de cuasi monedas en varias provincias como lecop o patacones en provincia de Buenos Aires.

En la provincia de Río Negro, como consecuencia de la reducción de los ingresos, tuvieron que rediseñarse políticas públicas asignándoles prioridades al pago de sueldos a los empleados públicos, al mantenimiento de los servicios básicos (salud educación y seguridad) y al refuerzo del sistema de asistencia social.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

Los LECOP y Patacones se usaban para el pago de impuestos tanto nacionales como provinciales.

Durante el 2003-2008 el período post convertibilidad, implica un cambio de esquema macroeconómico con eje en el sostenimiento de un tipo de cambio, y la expansión deliberada del gasto público a partir de enfatizarse el rol que deben jugar los componentes de la demanda como motores del crecimiento.

En líneas generales se da un cambio de concepción al recuperarse la visión sobre las potencialidades benéficas del rol del estado y la política fiscal iniciándose en periodos de alto sostenimiento del PBI; fuerte crecimiento de la productividad acompañado de una importante recuperación de los niveles de empleo, los llamados superávit gemelos (fiscal y Cta. Cte. del balance de pagos); preponderancia de ahorro interno; fuerte reducción de la importancia de la deuda en términos de PBI y de las exportaciones; acumulación de reservas internacionales; fuerte recuperación del mercado interno y mejora en los indicadores sociales²⁷.

²⁷Basile M, y otros. "La situación fiscal provincial en contexto de crisis". Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad de Ciencias Económicas. Agosto 2011.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

CAPÍTULO III

En este capítulo, se pretende dar a conocer, la política educativa rionegrina, a partir de la reforma del año 2003 (Análisis del período 2004-2008), y el grado de organización y administración en el sistema educativo de la provincia a partir de sus relaciones con el gobierno nacional, por una parte; y, por el otro, la articulación del sistema educativo con el desarrollo económico, social y cultural de la Provincia de Río Negro, partiendo desde el análisis de las herramientas de participación social (foros, encuestas, debates, formación de equipos de trabajo) para la formulación de políticas educativas específicas y transversales.

3.1. El comienzo de la década.

Con la llegada del cambio de gobierno a nivel nacional en el 2003, que tuvo como principal exponente al Dr. Néstor Kirchner, la política educativa de Río Negro tomó como propia muchas de las aristas de la agenda político-educativa que se plantearon a nivel nacional a lo largo de la década, a través de la Ley de Financiamiento Educativo, de la Ley de Educación Nacional, o de las diferentes resoluciones del Consejo Federal de Educación.

Desde entonces, y durante el período de gobernabilidad del Dr. Miguel Saiz (2003-2011) y el entonces Ministro de Educación, Dn. Cesar Barbeito, la política educativa provincial, centro su eje en aquellos sectores vulnerables que habían sido fuertemente trastocados con la crisis del 2001 denominada “El Cacerolazo o el Argentinazo”²⁸. En este sentido, lo que se buscaba era mejorar las trayectorias educativas de los alumnos e interpelar el formato escolar bajo la hipótesis de que el fracaso escolar era el síntoma de problemas situados en la pedagogía y en la misma organización política-administrativa. Para ese entonces, el eje de la política educativa, según las declaraciones del entonces gobernador Dr. Miguel Saiz "siempre fue el mismo objetivo el que motivó cada uno de los logros, que pasan por acortar distancias, suprimir brechas, agilizar, dinamizar y equiparar oportunidades"²⁹

Desde aquí, se comenzaron a dirimir una serie de políticas específicas para

²⁸Clarenc, C. A. "Cacerolazo 2001. Una mirada inicial a los media". Abril.2010.San Carlos de Bariloche.

²⁹Extraído del portal: <http://www.iprofesional.com/notas/90420-Río-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales>



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

cada nivel de enseñanza abocados en la formalización y expansión de la oferta para la primera infancia, extensión de la jornada escolar, re- formulación curricular, entre otras.

3.2. La intención de formar política educativa en la Argentina y su descentralización en las provincias.

En principio se debe suponer que la política educativa es responsabilidad del Estado, esto es: asegurar el rendimiento del Sistema Educativo, su eficiencia, y su calidad. Se trata de la teoría y práctica de las actividades del Estado en materia educación, la manera como el Estado organiza la Educación tomando decisiones basadas en un conocimiento científico de la materia. Este conocimiento científico está apoyado por una concepción antropológica determinada, como así también de la sociedad y de la cultura.

La Política Educativa debe abarcar todas las teorías y planificaciones, pero también la concreción práctica de estas planificaciones que se manifiestan en decisiones.

En la formulación e implementación de nuestra Política Educativa, tanto nacional como provincial, se utiliza un sistema burocrático para llevar adelante esta tarea, sistema que comprende un sector político, cambiante en cada período de gobierno; un elemento técnico que permanece asesorando al gobierno de turno y un sector que depende de funcionarios y empleados administrativos permanentes, sentido de la capacidad de gestión administrativa y política.

Para contrarrestar el efecto nocivo que este sistema burocrático puede ejercer a la hora de llevar adelante las políticas educativas, se hace necesario contemplar, cada vez más, una adecuada descentralización acompañada de un criterio que fomente la participación y el consenso.

En efecto, la descentralización³⁰ y la participación son instrumentos necesarios para gestar políticas de Estado que permanezcan más allá de los gobiernos de turno.

³⁰ “La descentralización es un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente” Arango, A. y otras: “Las Relaciones Nación-Provincias, Bajo los Diferentes Regímenes Políticos”. CONICET. Mimeo. 1994.-



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

En la Argentina el Sistema Educativo³¹ se basa en la interrelación de diferentes instituciones e instancias administrativas que se complementan y se auto-coordinan entre sí. Es decir, en el ámbito nacional, por ejemplo, El Congreso Nacional y el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación mediante la Ley Federal impone jurídicamente la unidad del ser nacional y resguarda la identidad nacional.

En las jurisdicciones provinciales, sus Legislaturas han normalizado el sistema mediante una Ley Provincial ejecutada por el Poder Ejecutivo de cada Provincia mediante la institución ministerial específica en materia educativa (por ejemplo en la provincia de Río Negro, el Ministerio de Educación y el Consejo de Educación de la Provincia). Este nivel garantiza el pluralismo cultural, y el diseño de las modalidades que respondan a las diversidades existentes en cada región.

En el nivel Municipal los organismos legislativos y administrativos locales fomentan la participación de las fuerzas vivas de cada localidad, y, por último, a nivel institucional los establecimientos educativos mediante su proyecto educativo y reglamentos internos resguardan el derecho de iniciativa y el desarrollo curricular según la identidad de cada institución.

El gobierno, así constituido, garantiza la unidad normativa básica y la descentralización operativa limitada.

3.2.1. La estructura jurisdiccional de la educación y sus competencias.

La provincia de Río Negro posee una estructura política autónoma sobre la que se constituyen las bases de las políticas educativas. Es decir, la jurisdicción se hace cargo de la administración inmediata del sistema educativo en sus respectivos ámbitos como así también puede diseñar y articular los componentes de su estructura. Asimismo, asume la responsabilidad de la gestión educativa menos la educación universitaria.

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación el gobierno de Río Negro recibe el poder de manejar el propio "subsistema" de la educación con una adecuación a las idiosincrasias locales, y teniendo como principios fundamentales los acordados a nivel Nacional.

De esta manera se evita el centralismo burocrático permitiendo el

³¹Mgter. Espíndola, M. "El sistema Educativo Argentino. Tendencias actuales y desafíos futuros". PROLATINA. Buenos Aires. 2008



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

saneamiento de las estructuras, el desarrollo de las instituciones locales y el fortalecimiento de todo el sistema.

Esto debería crear una cierta complementariedad entre la jurisdicción y el gobierno nacional, constituyendo un sistema federal que evita el enfrentamiento entre los niveles de gobierno y, por el contrario, favorece su relación armónica.

Pero, estas instancias suelen cambiar cuando se aplican distintos tipos de financiamiento provocando que la red burocrática en la aplicación de los programas se extienda, ya no sólo dentro del circuito de gestión administrativa en la provincia, sino que son partícipes áreas nacionales.

Este último punto, es lo que se intentará explicar en el desarrollo de la investigación a partir de la ejecución de un programa nacional con financiamiento mixto (BID- Nación)

3.2.2 Política educativa para la primera infancia.

La educación de la primera infancia se reconoce como una prioridad en la agenda política Educativa de buena parte de los países del mundo, tanto por su función social, como por la necesidad de garantizar el cumplimiento del derecho de los niños a la educación desde su nacimiento. Para avanzar en el fortalecimiento y consolidación de esta política resulta prioritario analizar la orientación que va asumiendo su organización y expansión para contar con elementos que contribuyan a la toma de decisiones, o bien para redefinir o para reforzar los lineamientos políticos vigentes, así como para plantear nuevos cursos de acción que tiendan a alcanzar los propósitos formulados para el nivel.

Cabe recordar que, a pesar de que este nivel educativo se desarrolló muy tempranamente en el país -junto con la escolaridad primaria- su oferta quedó concentrada en zonas urbanas y para los sectores medios. En este sentido, el impulso que ha tenido el jardín de infantes en las últimas décadas es notorio. En Argentina, se han alcanzado importantes logros en el desarrollo del Nivel Inicial, en particular para garantizar la asistencia de los niños de 5 años, cuya obligatoriedad rige desde 1993 y se ajusta a la Ley de Educación Nacional, vigente desde 2006. Además dicha ley establece al Nivel Inicial como una unidad pedagógica que comprende a los niños desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad. Contempla por tanto a los jardines maternos como parte de



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

la organización de la educación inicial. A la vez, le asigna al Estado el rol de garantes del nivel sumándole la exigencia de universalizar los servicios para los niños de cuatro años.³²

Asimismo, establece que el personal a cargo de las actividades pedagógicas de los establecimientos del nivel deben ser docentes titulados o especializados en la atención de niños pequeños.

Conforme al análisis de la normativa vigente, durante el período 2004-2008, la política educativa para la primera infancia estuvo orientada principalmente en la expansión de la oferta, y en la apertura de sala de cuatro años. En este sentido, mediante la Ley N° 4.268 de 2007 se creó el Programa de Jardines Maternales Comunitarios bajo la órbita del Ministerio de Educación, cuyo fin fue promover la atención del desarrollo infantil y la crianza de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menor de cuatro (4) años de edad.

En cuanto a la gestión política administrativa, que según Repetto F. (2004) es entendida como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales, este programa era sostenido y llevado a cabo, además del Ministerio de Educación, por los municipios y Ministerio de la Familia. Un punto resultante de su implementación, fue el impacto desfavorable causado en el gremio docente Unter, ellos apelaban que los jardines maternales, en la cual muchos se encontraban funcionando en los centros comunitarios o Juntas vecinales debían estar al frente de docentes y no de las llamadas “madres cuidadoras” o “promotoras comunitarias”³³. Pero, a pesar de esto la implementación de este programa, sumado a que en materia de nutrición los jardines comenzaron a recibir el servicio de comedor escolar, la evaluación por resultado fue, por un lado, positiva ya que para el año 2011 la provincia contaba con 19 jardines maternales que atendían a 809 niños, pero por el otro, negativa en cuanto a la demanda de ingreso en las salas de cuatro (4) y tres (3) años representaba tres veces más del lugar que se disponía.³⁴

³²Verona Batiuk, “Tendencias recientes del nivel inicial: un análisis estadístico de la situación Argentina”. UNICEF. OEI. Buenos Aires. Octubre 2010.

³³Ley Provincial F N°4268 y Resolución Ministerial N° 2865/09.

³⁴Datos obtenidos del informe de gestión elaborado por C. Veleda, F. Mezzadra, J. Coria, “Balance de Gestión Educativa 2005-2011”. CIPPEC.2012.



3.2.3. Política educativa para el nivel primario: Jornada Extendida.

La formulación de esta política redistributiva implementada en el año 2006 mediante la Ley 4.337 y financiada por el Banco Interamericano Desarrollo BID, estuvo orientada en la extensión de la jornada escolar en los contextos más desfavorecidos o vulnerables de manera de contribuir a mejorar la equidad de la educación primaria, revisión curricular, fortalecimiento de la alfabetización inicial e incorporación de nuevas tecnologías. El objetivo a cumplir era básicamente la “democratización del acceso a los conocimientos fundamentales, disminuir la repitencia y la sobreedad, mejorar los procesos de socialización y ampliar el universo cultural de los alumnos de los sectores más desfavorecidos”³⁵.

En la etapa de implementación se priorizaron las escuelas con indicadores elevados de fracaso escolar (repitencia y abandono), tendencia a la fuga de matrícula y alta rotación docente, además de que no estuvieran beneficiadas por otros programas y que contaran con condiciones de infraestructura propicia.

La evaluación del programa y de los alumnos estuvo a cargo del Ministerio de Educación de Río Negro y de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, partiendo desde una evaluación inicial, intermedia y final.

Actualmente, diferentes actores (directivos, personal docente y administrativo, estudiantes, familias y agentes comunitarios) participan activamente en la construcción de un proyecto educativo que garantice una enseñanza de calidad, con una organización curricular flexible y abierta, en procura de mejores resultados de aprendizaje, mayor equidad, organización eficiente de los recursos, mayores espacios y tiempos para realizar actividades culturales, científicas, de tecnología, artísticas y recreativas.

A partir del año 2011 el proceso de extensión de la jornada escolar en el nivel primario fue completado con un nuevo modelo: el Programa “Una hora más”, creado por resolución Ministerial N° 14. Destinado a las escuelas interesadas en agregar una hora adicional a la jornada escolar sin que ello implicase cambios significativos en las instituciones. Ese tiempo era utilizado en la enseñanza de inglés y talleres de fortalecimiento de la alfabetización inicial en el primer ciclo y de la alfabetización

³⁵Ministerio de Educación Resolución Ministerial N°797/06.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

científica de 4° a 7° grado. Por otra parte, al igual que en las escuelas de jornada extendida, las escuelas de “hora más” pudieron disponer de una hora semanal para el trabajo en equipo de los docentes. Otro punto positivo a destacar de estas clases de programas, es el intercambio de experiencias entre docentes de otros lugares del país y de Latinoamérica.

Otras líneas de acción importante que se produjeron en el nivel primario fueron “Aulas Digitales Móviles” y “Alfabetización Inicial”. La primera, surgió entre los años 2005 y 2007 en pos de la implementación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), bajo la órbita del Programa Red Rionegrina de Educación Digital (RED) "red que mantenía comunicados a todos los organismos educativos de acuerdo a las necesidades y tecnologías actuales, permitiendo profundizar el flujo de comunicación en un sistema que necesariamente debe estar conectado, máxime en una extensión tan amplia como la del territorio rionegrino"³⁶. Consistía en el equipamiento de 20 a 25 netbook portátiles para los alumnos, una notebook para el docente, pizarras digitales y cañones. El segundo programa, iniciado en el año 2008, tenía como propósito mejorar las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario a través de estrategias tácticas como “Escuelas de verano”, instancias de capacitación para docentes de 1^{er} grado, revisión institucional y curricular, que permitieran mejorar las prácticas docentes de enseñanza de la lectoescritura y promoción de los alumnos.

Durante el año 2011, en articulación y extensión con el programa “Aulas Digitales Móviles”, comenzaron a llevarse a cabo para las escuelas especiales “Red Inclusiva” y nivel inicial, como una forma de hacer una política educativa más inclusiva en términos de calidad y equidad para niños y jóvenes.

3.2.4 Política para el Nivel Medio: Escuelas de la Transformación.

La transformación de la educación media fue concebida como un proceso que comenzó en el año 2005 cuyo principal objetivo era el diseño curricular y organizacional, a partir de la unificación de las normas curriculares para todas las escuelas secundarias de la provincia. Este proceso de transformación fue llevado a cabo por medio de audiencias públicas, comisiones regionales, centrales y directivas como la “Comisión 611” la cual

³⁶Extraído del portal: [//www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales](http://www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales). Conferencia del entonces Gobernador de la Provincia de Río Negro Dr. Miguel Saiz.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

otorgaba la participación de la Unter y jornadas institucionales organizadas en las escuelas. La implementación de esta política tuvo como resultado un nuevo diseño de interdisciplinariedad y sistema de evaluación y promoción de los alumnos.

Por otra parte, y en relación a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), durante el año 2008 se produjo la extensión de la oferta a los parajes rurales a través del entorno virtual. De esta forma los jóvenes de las zonas rurales tendrían la posibilidad de cursar sus estudios secundarios vía red, a partir de antenas satelitales que fueron incorporadas en la sede de los parajes rurales.

En referencia al nivel superior, también formó parte la revisión del diseño curricular, a partir de las políticas generadas a nivel nacional dado la implementación de la nueva Ley de Educación Técnica N° 26.058 que marcaba como eje principal los siguientes fines y objetivos: “a) Estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional; b) Generar mecanismos, instrumentos y procedimientos para el ordenamiento y la regulación de la Educación Técnico Profesional; c) Desarrollar oportunidades de formación específica propia de la profesión u ocupación abordada y prácticas profesionalizantes dentro del campo ocupacional elegido; d) Mejorar y fortalecer las instituciones y los programas de educación técnico profesional en el marco de políticas nacionales y estrategias de carácter federal que integren las particularidades y diversidades jurisdiccionales; e) Favorecer el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades así como la reinserción voluntaria en la educación formal y la prosecución de estudios regulares en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo; f) Favorecer niveles crecientes de equidad, calidad, eficiencia y efectividad de la Educación Técnico Profesional, como elemento clave de las estrategias de inclusión social, de desarrollo y crecimiento socio-económico del país y sus regiones, de innovación tecnológica y de promoción del trabajo docente; g) Articular las instituciones y los programas de Educación Técnico Profesional con los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la producción y el trabajo; h) Regular la vinculación entre el sector productivo y la Educación Técnico Profesional; i) Promover y desarrollar la cultura del trabajo y la producción para el desarrollo sustentable; j) Crear conciencia sobre el pleno ejercicio de los derechos



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

laborales.”³⁷

3.2.5 El rol de las políticas específicas y la función de las políticas transversales durante el período 2003-2008.

La implementación de estas políticas públicas surgió a partir de la incidencia política de los sectores sociales. En referencia, las politólogas Sprechmann S. y Pelton E. (2001) explican que la incidencia es el medio para abordar las diversas problemáticas que se quieren resolver, utilizando estrategias dirigidas a crear políticas cuando se necesitan y no existen, cambiarlas y asegurar la implementación de aquellas que sean eficientes.

En este sentido, y en virtud del análisis teórico expuesto, las políticas más destacada durante el período 2003-2008 fueron la extensión de la jornada escolar en el nivel primario, la incorporación de cuatro horas supletorias destinadas a inglés, TIC'S y el dictado de talleres de diversas temáticas propuestos por las escuelas de contextos más vulnerables y la transformación o escuelas de las transformación en el nivel secundario, que se trata de una profunda revisión curricular, que comprendió la incorporación de nuevos espacios curriculares, nuevos perfiles docentes, la designación de los docentes por cargos.

A su vez, estas políticas fueron fortalecidas y articuladas por una serie de políticas transversales garantizando las condiciones adecuadas para la implementación de aquellas, en todos los niveles como ser: la beca para el transporte escolar, el servicio de comedores escolares, la conformación de bandas musicales, los juegos intercolegiales, el plan de lectura.

Este tipo de políticas, según el análisis planteado por la Lic. María Mercedes Oraisón (2002) originadas a partir de la década de los 80 y 90 que, ante la crisis de la función normativa de la escuela, que pretendía alcanzar conductas neutras y susceptibles de ser generalizadas, promueve un modelo en el que las problemáticas socialmente relevantes se constituyen en el eje articulador de propósitos y actividades educativas.

Para el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, tenían el propósito de desarrollar e instalar temáticas de construcción de ciudadanía, de memoria-colectiva, institucional y personal-, de subjetividad e identidad en las escuelas

³⁷Veleda, C. y otros “Balance de la Gestión Educativa de la Provincia de Río Negro (2005-2011)”. Documento de trabajo n° 85. CIPPEC. Marzo 2012.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

rionegrinas. En este sentido, los programas están entendidos como dispositivos de apoyo que generan más y mejores condiciones en las Instituciones educativas con la finalidad de posibilitar la transmisión cultural, la inclusión y el fortalecimiento de la igualdad de oportunidades de los y las estudiantes en los diferentes niveles educativos.

Por otro lado, económica y financieramente, estas políticas trajeron como contrapartida el detrimento del salario docente cuyo aumento en términos reales fue magro entre 2005-2011, provocando extensos períodos de paros como los ocurridos en el 2009 con más de 30 días³⁸.

3.2.5.1 Políticas transversales.

Las políticas concebidas para cada uno de los niveles educativos fueron fortalecidas y articuladas a través de una serie de políticas transversales que tendieron a cubrir todos o varios niveles educativos. La mayoría de ellas se orienta a garantizar condiciones adecuadas para la enseñanza y aprendizaje o a instalar ciertos ejes y prácticas comunes a todos los niveles.

Algunos de los programas que se utilizaron para perseguir el objetivo expuesto anteriormente fueron: “Transporte Escolar”, “Juegos Intercolegiales Rionegrinos”, “Plan de Lectura”, “Suenan Música”, “La escuela sale a leer”, “Comedores escolares”, y un programa de gran envergadura abocado a la ampliación del nivel primario (alumnos de 6 a 14 años) y facilitar el acceso al nivel secundario (alumnos de 15 a 18 años), de manera de lograr mayores tasas de asistencia y promoción velando por los aspectos de calidad y pertinencia, y mediante una gestión eficaz del sistema educativo fue el PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo) formado por dos Subprogramas:

I) Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación: a ser ejecutado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación en coordinación directa con el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro;

II) Expansión de la Infraestructura Escolar (Plan 700 escuelas): a ser ejecutado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en

³⁸Datos extraídos de página web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-122976-2009-04-10.html>, también se puede ver: <http://www.lanacion.com.ar/1116965-los-docentes-de-rio-negro-levantaron-el-paro>.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

coordinación directa con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Pcia. De Río Negro.

Para el seguimiento, monitoreo y apoyo de las políticas específicas y transversales se conformaron Equipos Técnicos de Apoyo pedagógico (ETAP) y centros juveniles como los CAIE (Centro de Actualización e Innovación Educativa), se trata de ámbitos propicios para la experimentación y el diseño de proyectos educativos; es decir, lugares de referencia habilitados y dispuestos para la recuperación, documentación e intercambio de experiencias pedagógicas entre docentes como forma de enriquecer sus prácticas, y espacios de discusión y debate acerca del uso de las nuevas alfabetizaciones, lo que incluye las tecnologías de la información y la comunicación y las pedagogías de la imagen; y, los CAJ (Centro de Actividades Juveniles) es una línea de acción del Programa Nacional de Extensión Educativa, destinada a los alumnos del Nivel Secundario cuyo objetivo es crear nuevas formas de permanencia y aprendizaje en las escuelas a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios a la jornada escolar³⁹.

3.3. Contexto: Escenario político y educativo entre Nación y Provincia.

Políticamente la gestión del Dr. Miguel Saíz se mostró ventajosa en términos que tenía una buena relación con el entonces Presidente, Dr. Néstor Kirchner, y eso se evidenció con la formación de la pluralidad política reflejada en la entonces denominada “Concentración Plural” impulsada por el propio Presidente. Por otra parte la reelección lograda en el 2007, le permitió dar continuidad a las políticas educativas inauguradas en el 2005.

Es necesario tener en cuenta que, aún formando parte de un gobierno alineado con la concertación plural propiciada por Kirchner, el Ministerio de Educación mantuvo una relación de independencia crítica frente al Ministerio de Educación de la Nación. Esto se explica en gran medida, por la tradición propia de la provincia en materia de política educativa, particularmente marcada en la década de los 80 con la reforma de la educación secundaria. El pensamiento crítico de la provincia era que el MEN formaba políticas “enlatadas” que se asignaban bajo el mismo formato a todas las provincias y que muchas

³⁹Datos obtenidos de documentos del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo adjuntos en el apartado Anexos.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

veces no eran propias a la región o no tenía efectos sistémicos⁴⁰. El equipo ministerial cuestionaba la concepción verticalista y unitaria de la política educativa nacional. Esto no impedía la implementación de los programas nacionales, sino que fueron articulados con las políticas provinciales coordinando estrategias entre las líneas nacionales y las direcciones de nivel, las cuales la mayoría resultaron coincidentes con la acción provincial como por ejemplo “Jornada Extendida” o la incorporación de las TIC'S.

Por otra parte el plantel político educativo valoró muchas de las políticas educativas planteadas por Nación como el Plan de Lectura, el Programa de Educación Salud Integral, o el Plan Integral de Igualdad Educativa.

Otro punto a tener en cuenta, es que en la formación de las políticas no sólo participaron miembros del Ministerio sino que se invitó al sindicato Unter, docentes y padres. De todos modos la ambición reformista se asentó en el fortalecimiento de las instituciones educativas a través de la mejora de las condiciones para la enseñanza.

En síntesis, por un lado, se dispuso que cada uno de los niveles educativos tuviera su política educativa específica. Por el otro, tomó una serie de políticas transversales que apuntó a generar las condiciones necesarias para el cambio, articular los distintos niveles a fortalecer aspectos cruciales del sistema educativo provincial.

3.4. Política, financiamiento y educación: la relación en términos porcentuales.

El sistema educativo rionegrino, de acuerdo a datos estadísticos de octubre del 2011, estaba compuesto por 211.570 alumnos, 656 establecimientos educativos, 18.000 cargos docentes y 126.300 horas cátedras de docentes. Esto lo convierte en uno de los sistemas más chicos del país, lo cual brinda a las autoridades provinciales la posibilidad de tener una relación cercana con las escuelas, implementando políticas educativas en forma casi artesanal, y diseñadas con la participación activa de los supervisores, directivos, docentes y hasta alumnos.⁴¹

La disponibilidad de recursos públicos es otro de los aspectos centrales en la definición del contexto de la política educativa provincial. En el sistema federal de la argentina, la capacidad fiscal del estado es muy desigual según las provincias, ya sea por

⁴⁰Veleda, C. y otros “Balance de la Gestión Educativa de la Provincia de Río Negro (2005-2011)”. Documento de trabajo n° 85. CIPPEC. Marzo 2012.

⁴¹Idem.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

la disponibilidad de los recursos propios como por la distribución de los recursos federales.

La gestión del entonces Ministro de Educación, Dn. César Barbeito coincidió con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo, que implicó el aumento de los recursos destinados al sistema en todo el país. Es por ello que Río Negro pasa de ocupar el puesto 10 en términos de porcentaje del gasto público total destinado a la educación en el 2003 con el 26.3% al puesto N° 4 en 2010 con el 29,4%⁴².

Otro punto a tener en cuenta es que la distancia entre el salario del docente Rionegrino y el promedio de las provincias se acentúa durante la gestión de Barbeito. De hecho, mientras que en el promedio de las provincias la recuperación salarial post-crisis no se detiene cuando alcanza los valores reales de los años 90 y continúa su tendencia hasta el 2008, en la provincia, los valores reales se estancan en 2005, con un leve descenso en el 2010 y una recuperación en el 2011.

En este marco, no es de extrañar que la provincia haya experimentado años críticos en lo que respecta a la conflictividad con el sector docente, llegándose a producir más de 30 días de paros anuales en tres oportunidades en los últimos 10 años: 2002 plena crisis económica⁴³, 2005 antes de la asunción de Barbeito⁴⁴ y 2009⁴⁵.

El caso de las erogaciones de capital, fundamentales en algunas políticas claves de la gestión presenta fluctuaciones más pronunciadas, aunque muestra un claro crecimiento entre el 2005 y 2009, años de implementación de la ampliación de la oferta de las escuelas con jornada extendida, que requirió una gran inversión para adecuar la infraestructura escolar existente, gran parte de lo cual fue financiado por un préstamo BID otorgado por 58.3 millones de dólares.

El primer gran desafío de la política educativa es lograr que todos los niños, niñas y jóvenes en edad de asistir a la escuela, lo hagan. En la Argentina la educación primaria lleva años de estar universalizada y específicamente en Río Negro, en 2001 99.2 de los niños y niñas de 6 a 11 años asistía a la escuela. Entonces, en lo que respecta a la educación básica, los desafíos de cobertura se concentran en los extremos en el nivel

⁴²Veleda, C. y otros "Balance de la Gestión Educativa de la Provincia de Río Negro (2005-2011)". Documento de trabajo n° 85. CIPPEC. Marzo 2012.

⁴³Datos extraídos de página web: <http://www.unter.org.ar/node/5411>

⁴⁴Ver página web: <http://edant.clarin.com/diario/2005/03/22/sociedad/s-943233.htm>

⁴⁵Ver página web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-122976-2009-04-10.html>



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

inicial y en la escuela secundaria⁴⁶.

⁴⁶Veleda, C. y otros “Balance de la Gestión Educativa de la Provincia de Río Negro (2005-2011)”. Documento de trabajo n° 85. CIPPEC. Marzo 2012.



CAPÍTULO IV

En este apartado, se describirá, por un lado, cuáles fueron los indicios y antecedentes históricos en la Argentina, que originaron las bases para el surgimiento del programa PROMSE; y, por el otro, los distintos componentes, objetivos, estructuras, vicios y desvíos de programación, que lo conforman.

4.1. El contexto del proyecto PROMSE.

En la década de los noventa la economía argentina creció, en términos económicos, pero con una distribución desigual de los ingresos (el 10% más pobre pasó de recibir el 2,1% de los ingresos totales en 1990 a un 1,5% en 1999). En el mercado de trabajo se registraron aumentos en la demanda de mano de obra altamente calificada y en sus salarios. En efecto, en esta década los ingresos de ocupaciones profesionales aumentaron un 52,5% en comparación con sólo un 2,7% para los trabajadores no calificados. Desde la mitad de la década, Argentina comenzó a experimentar una desaceleración en su crecimiento, lo que llevó a un deterioro de su situación fiscal y al alza en la tasa de desempleo que se duplicó entre 1994 y 1995, llegando a la cifra récord de 18,6%. Los logros alcanzados, en los primeros años de los noventa, en la reducción de los índices de pobreza, luego se vieron afectados con el aumento de la tasa de desempleo, generando “nuevos pobres”, producto de la situación coyuntural. La disminución de la liquidez restringió las actividades realizadas enteramente con medio de pago efectivo, con lo cual los sectores de menos recursos experimentaron altos niveles de desempleo o asumieron trabajos en el sector informal, en condiciones inestables, precarias y de subempleo. El proceso se agudizó y derivó en la peor crisis económica, institucional y social de la historia argentina, a fines de 2001 y 2002⁴⁷.

En este contexto la educación registró, en las décadas del 90'y 00, una tendencia sostenida al crecimiento general de la escolarización en todos los niveles. La cobertura alcanzó un 98,7% en la primaria, un 92% en la educación inicial (5 años de edad) y un 85,6% en la secundaria. Esta mayor cobertura estuvo acompañada por una prolongación del período de escolarización obligatoria, tanto en la educación inicial,

⁴⁷Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor); Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). “Informe de Terminación del Proyecto”. Septiembre 2001



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

como en la secundaria. En igual período se produjeron importantes transformaciones institucionales, en particular la descentralización de la gestión y del financiamiento de la educación hacia las provincias⁴⁸.

La crisis socio-económica no afectó la matrícula. Ello se debió, por una parte, a la aplicación de programas compensatorios que otorgaron subsidios a las familias con la condición de asegurar la asistencia de los niños(as) a la escuela; y por otra, al efecto sustitución originado en la reducción de oportunidades de trabajo para los jóvenes como resultado de la contracción de la demanda. Por su parte, la eficiencia interna del sistema se mantuvo estable, con resultados que igualmente eran muy pobres. En efecto, en primaria se registraron situaciones de repetición y rezago, en particular en los primeros años, que luego se acentuaban en los niveles superiores de la secundaria, derivando en un incremento del abandono escolar a medida que se avanzaba en el trayecto escolar. Las diferencias entre las tasas bruta y neta de escolarización reflejaban esta situación. En tal sentido, si bien en la segunda mitad de los 90 se verificó una disminución del abandono en la Educación General Básica (EGB 1 y 2, EGB 3), las cifras para el Nivel Medio/Polimodal dieron cuenta de que más alumnos abandonaron la escuela y que menos lograron completar este ciclo educativo. Como resultado, en 2001, más de 3,5 millones de niños y jóvenes entre 5 y 24 años estaban excluidos del sistema educativo⁴⁹.

Por otra parte, para los diferentes grupos de edad, en el mismo período, las cifras a nivel nacional ocultaban importantes disparidades regionales. En varias provincias, los niños de 5 años de edad que no asistían a la escuela superaban el 30% de la población de esa edad, e incluso el 40% en algunas jurisdicciones. Por su parte, para el tramo entre 13 y 17 años, la proporción de jóvenes que no asistían superó el 20% en Santiago del Estero, Misiones, Tucumán y Chaco. Finalmente, más de las tres cuartas partes de la población en el tramo entre 18 y 24 años no estaba incorporada al sistema educativo en casi la mitad de las provincias⁵⁰.

En suma, Argentina casi alcanzaba la universalización de la educación para el tramo de EGB 1 y EGB 2 pero, pese a los esfuerzos, registraba y aún conserva, problemas de retención y de egreso en el nivel medio y, de cobertura en el nivel inicial (4 años), así

⁴⁸ Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor); Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). "Informe de Terminación del Proyecto". Septiembre 2000.

⁴⁹Idem.

⁵⁰Idem



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

como de desempeño en todo el trayecto escolar, con importantes variaciones entre regiones y entre el medio urbano, suburbano y rural. En este contexto, el PROMSE se originó como un programa centralmente orientado a la mejora en la educación secundaria, principal “cuello de botella” del sistema educativo argentino. Su preparación se produjo previo al peor momento de la crisis 2001. El programa se aprobó en septiembre de 2001 por el Directorio del Banco, a tres meses de la crisis política del año 2001; luego se reformuló y se firmó el contrato de préstamo en el año 2003, y los arreglos institucionales correspondientes se desarrollaron durante el 2004, comenzando en el 2005 el ritmo activo de ejecución. Las metas del objetivo de desarrollo, inicialmente previstas para el año 2008, se debieran haber alcanzado a fines del 2011, dos años después del plazo final de desembolso del programa.

4.2. Descripción del Proyecto.

El programa se propuso apoyar a las provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo contribuyendo con una oferta pertinente y accesible para los jóvenes que se encontraban en situación de mayor riesgo social.

Específicamente se buscó mejorar la enseñanza media a través del desarrollo de las capacidades docentes y la realización de cambios en el modelo institucional, en las condiciones físicas y en la disponibilidad de recursos pedagógicos. Como resultado, se esperaba elevar la cobertura de la Educación Media (EM), disminuir la repitencia y sobre edad, mejorar el rendimiento académico de los alumnos y mejorar la eficiencia del gasto en las provincias. A su vez, el fortalecimiento de la escuela media implicaba la necesidad de realizar y articular acciones en los niveles escolares previos que atendían a los alumnos en condiciones de pobreza ya que las dificultades sociales persisten a lo largo de toda la EGB.

El PROMSE incluyó casi el 50% de los establecimientos de nivel medio, distinguiendo entre: (i) 6.000 escuelas que tienen una proporción de su matrícula en situación de pobreza; y (ii) 2.000 escuelas con mayor grado de vulnerabilidad social y educativa, en las cuales se focalizaron otros recursos complementarios (pedagógicos, Tecnologías Informáticas de la Comunicación [TIC], etc.)⁵¹.

⁵¹Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor);



4.3. Los Subprogramas y sus componentes.

4.3.1 Subprograma I.

El 20 de noviembre de 2003 se suscribe el Contrato de Préstamo N° 1345/OC-AR entre el Ministro de Economía y Producción y el representante del BID, mediante el cual se acuerda la financiación del PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO (PROMSE), previendo su finalización el 20 de noviembre de 2008. El 22 de junio de 2004 se celebró el Contrato Modificatorio N° 1 al Contrato de Préstamo N° 1345/OC-AR.

A partir de esa modificación, el Programa se dividió en dos Subprogramas: el Subprograma I, “Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación”, a cargo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; y el Subprograma II, “Expansión de la Infraestructura Escolar”, orientado fundamentalmente al financiamiento de nueva infraestructura educativa, a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Para ambos Subprogramas se previó su finalización original hacia fines de 2008, pero en el caso del Subprograma I, se prorrogó el plazo de ejecución por 6 meses (hasta el 20 de mayo 2009), en virtud de encontrarse pendiente la ejecución presupuestaria de determinadas líneas de acción. Otra modificación relevante refiere a la cantidad de becas a otorgar (350.000 en vez de 140.000) y a la reducción del financiamiento total del Programa de US\$ 1.200 a US\$ 1.000 millones, entre aporte local y financiamiento del BID.

La ejecución, coordinación y administración del Subprograma I está a cargo de la Unidad Ejecutora Central, por delegación de la Dirección General - Unidad de Financiamiento Internacional, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, a partir del 22 de diciembre de 2004.

De acuerdo al Contrato Modificatorio⁵², el Programa se propone “(...) apoyar a las provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, (...) y a la disminución de la desigualdad social a través del aumento de la escolaridad, la atención de las necesidades educativas de los jóvenes que se encuentran en

Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). “Informe de Terminación del Proyecto”. Septiembre 2001.

⁵²Subscrito el 22 de junio del 2004 y, formalmente denominado contrato modificatorio N° 1 al Contrato del Préstamo N° 1345/OC-AR.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

mayor riesgo social y educativo”.

Por su parte, el Subprograma se propone “mejorar la calidad y equidad de la educación a partir de: (i) La articulación entre el nivel de educación general básica y la educación media (EGB3, Polimodal y Media); (ii) La reorganización institucional y curricular en el nivel medio y el uso intensivo y apropiado de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); (iii) La actualización de las prácticas pedagógicas en la escuela; (iv) El desarrollo de una educación que responda mejor a las necesidades e intereses de los jóvenes y al desarrollo de una ciudadanía activa; (v) El apoyo directo a la población estudiantil en situación de pobreza.” Este concepto de calidad incorporado en los objetivos del Subprograma no aparece suficientemente desarrollado en su definición y alcance, en los documentos observados.

El costo total del Programa se estipuló en US\$ 1.000 millones, financiado mediante un aporte local equivalente a US\$ 400 millones y un préstamo BID de US\$ 600 millones.

Entre noviembre de 2004 y julio de 2005 todas las Provincias adhirieron al Subprograma. Su participación se instrumentó a través de Convenio de Adhesión, acordándose en particular que los aportes provinciales no fueran incluidos como contraparte nacional del Subprograma.

Para alumnos en riesgo de abandonar el sistema educativo originalmente se previó la entrega de 350.000 becas anuales (de \$400), cifra posteriormente elevada a 500.000 (de \$600). Entre las razones que incidieron sobre su cumplimiento se encuentran, a) la participación de varios actores (UEC, UEJs, escuelas cabecera de circuitos, escuelas beneficiarias, beneficiarios, directores de escuelas, bancos, etc), b) la implementación de un procedimiento de renovación automática de beneficiarios (a ser validada por los directores de escuela en función de si el beneficiario sigue cumpliendo con los requisitos de elegibilidad), y c) los múltiples pasos que exige el procedimiento definido para la incorporación de nuevos aspirantes. El cumplimiento en la asignación de becas alcanzó al 70%.

En cuanto al sistema de control administrativo - denominado “seguimiento y monitoreo” en el marco del Subprograma -, la responsabilidad de diseñar e implementar los mecanismos recae sobre la UEC (Unidad de Ejecutora Central). Se estipuló que dicho



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

sistema debería contener, de acuerdo a los Términos de Referencia relativos a su implementación, la definición de “los indicadores parciales y finales, y líneas de base necesarias para evaluar posteriormente el cumplimiento de los Objetivos del Subprograma”.

Al finalizar su ejecución el Subprograma preveía que 2.000 establecimientos realizarían cambios en el modelo institucional e implementarían un Programa de Mejora Ejecutiva, constituyendo Centros de Actividades Juveniles (CAJ) adecuadamente equipados y con sus respectivos coordinadores capacitados, conformarían 240 Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE), implementarían Proyectos Institucionales de Retención en 2000 escuelas, recibiendo textos escolares para alumnos y textos para las bibliotecas institucionales en 6000 escuelas, así como la adecuación y rehabilitación de 1.800 escuelas de nivel medio y la instalación de redes eléctricas y de datos a las aulas de informática de 1.800 escuelas y 240 CAIE⁵³.

Por último se preveía la capacitación de 24 equipos Técnicos jurisdiccionales, 240 Coordinadores de Centros de Actualización e Innovación Educativa, como también Directores, Coordinadores y Auxiliares Docentes.

4.3.1.1. Componente I.1. Reforma y adecuación de la oferta de la Escuela Media (EM).

En el marco del fortalecimiento de la articulación entre los distintos niveles de educación, este componente se propuso apoyar a las jurisdicciones en la implementación de la reforma institucional y pedagógica de la EM y la expansión de la oferta con niveles de calidad y eficiencia superiores a los ofrecidos. Para ello, se incluyeron los siguientes subcomponentes: (i) mejora de la calidad de la escuela media, con la integración de equipos de docentes para revisar sus prácticas pedagógicas y desarrollar Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), contando con material didáctico y equipamiento (libros para bibliotecas institucionales, videotecas y software educativos, entre otros).

Asimismo, se previeron recursos para el funcionamiento de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) dedicados a desarrollar actividades extracurriculares en las escuelas. Se apoyó también la capacitación directa de los docentes y la constitución de los

⁵³Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor); Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). “Informe de Terminación del Proyecto”. Septiembre 2001.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE) como espacios de información vía acceso a libros, materiales y conectividad, así como de intercambio de experiencias y de propuestas elaboradas con el apoyo de los Institutos de Formación Docente; (ii) apoyo a la equidad se orientó a la retención, promoción y egreso de los alumnos entre 13 y 19 años que asistían a escuelas públicas y estaban en condición de pobreza y riesgo educativo. Incluía becas escolares, acciones complementarias tales como los proyectos institucionales de retención, recursos didácticos y textos. Este subcomponente dio continuidad y ampliación a un préstamo anterior de becas para estudiantes de educación secundaria (Préstamo 1031/OC-AR); y (iii) adecuación de la infraestructura escolar existente, y su mobiliario, para contar con mejores espacios físicos para el proceso de enseñanza y aprendizaje.

4.3.1.2. Componente I.2. Integración de las TIC en las prácticas escolares.

Su objetivo era el fortalecimiento de las capacidades de los equipos escolares en la gestión de las nuevas tecnologías desarrollando estrategias de integración de las TIC en las diferentes áreas y programas curriculares. También pretendía favorecer su utilización como instrumento para la capacitación docente e intercambio de experiencias para introducirlas en la práctica docente a través de los siguientes subcomponentes: (i) capacitación técnica y pedagógica de docentes, directivos y del personal administrativo; (ii) generación de materiales de capacitación y enseñanza; (iii) infraestructura de conectividad en las escuelas; y (iv) dotación de equipamiento informático.

4.3.1.3. Componente I.3. Fortalecimiento de la gestión del sistema educativo.

Su objetivo era proporcionar a los Ministerios los instrumentos y mecanismos necesarios para lograr una mayor eficiencia del gasto en el sector a través de la instalación y mejoramiento de los sistemas de planificación, regulación, evaluación y control del sector educativo. Este componente se estructuró en dos subcomponentes: (i) fortalecimiento del Ministerio de Educación de la Nación; y (ii) fortalecimiento de los Ministerios de Educación Provinciales.

4.3.2. Subprograma II.

De acuerdo a la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

Calidad Educativa del Ministerio de Educación, en el año 2007 se podían contabilizar 34.574 establecimientos educativos dependientes del Sector Estatal en todo el territorio nacional. De los 682 establecimientos construidos en el marco del Subprograma, 230 fueron destinados a nuevas escuelas, lo que representa un incremento del 0,66%. A modo de referencia, la tasa de crecimiento vegetativo de la población en la Argentina asciende aproximadamente a un 1,9 por mil, contra la tasa anual del 1,65 por mil correspondiente al incremento del parque de escuelas atribuibles a este Subprograma⁵⁴.

Los 452 establecimientos restantes fueron construidos para sustituir edificios existentes, en algunos casos, alquilados. El porcentaje de reemplazo de edificios abarcado por este Subprograma es de aproximadamente el 1,3%. La anualización del porcentaje permite atribuir una tasa de reemplazo anual del 0,32%⁵⁵.

Cabe señalar que, en virtud de los criterios de Descentralización y Federalización asociados a la Ley Federal de Educación, N° 24.195, y de acuerdo al Art. 12 de la Ley de Educación Nacional, N° 26.206, no es sólo el Estado Nacional –en este caso a través de Programa 700 Escuelas– quien implementa la construcción de escuelas. Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, eran co-responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional de manera concertada y concurrente.

A partir de esa modificación, el Programa se dividió en dos Subprogramas: el Subprograma I, “Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación”, a cargo del Ministerio de Educación de la Nación, y el Subprograma II (Subprograma), “Expansión de la Infraestructura Escolar”, orientado fundamentalmente al financiamiento de nueva infraestructura educativa, a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y objeto de este informe. Para ambos Subprogramas, se previó su finalización original hacia fines de 2008. Otra modificación relevante refiere a la reducción del financiamiento total del Programa de USS 1.200 a USS 1.000 millones, entre aporte local y financiamiento del BID⁵⁶.

⁵⁴Extraído de página web: <http://www.agn.gov.ar/informes-resumidos/programa-700-escuelas>

⁵⁵Idem.

⁵⁶ Informe de la Auditoría general de la Nación sobre el “Programa de mejoramiento del Sistema Educativo- PROMSE Subprograma II- Expansión de la Infraestructura Escolar” Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31-12-2008.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

El MPFIPyS⁵⁷ a través de la UCPyPFE⁵⁸, tenía la responsabilidad total por la ejecución del Subprograma y de acuerdo a la normativa debía tomar todos los recaudos que fuesen necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, incluyendo su plazo de ejecución y presupuesto, tal como lo prevén el Contrato y el Documento de Programa. La UCPyPFE ha delegado de hecho, la coordinación y ejecución del Subprograma en la “Unidad Ejecutora del Subprograma II (UES)”.

La responsabilidad por la ejecución del Subprograma recae sobre la UES hasta el momento de emitirse el certificado de recepción provisoria que, en simultáneo, implica el traspaso del edificio al ámbito de la jurisdicción. Durante el plazo de un año la obra se encuentra en garantía a los efectos de poder corregir los desperfectos de obra identificados y/o visualizar y corregir eventuales “vicios ocultos”. Cumplido el período, y de no haber observaciones, se entrega el acta de recepción definitiva a instancias de lo dispuesto por el inspector de obra. Dicho documento habilita a la UES a dejar sin efecto la garantía oportunamente entregada por el contratista (en caso de subsistir los desperfectos habilitados, la UES retiene la facultad de intimar, y ejecutar la garantía).

De acuerdo al Contrato Modificatorio, el Programa se propone “(...) apoyar a las provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, (...) y a la disminución de la desigualdad social a través del aumento de la escolaridad, la atención de las necesidades educativas de los jóvenes que se encuentran en mayor riesgo social y educativo”.

Por su parte, el Reglamento Operativo Particular dispone como objetivo para el Subprograma “contribuir a la provisión de la infraestructura edilicia necesaria para responder a las proyecciones de demanda insatisfecha de EM⁵⁹ y EGB⁶⁰ para los próximos cinco años y al reemplazo de los edificios existentes cuyo grado de obsolescencia físico-funcional represente riesgos para la seguridad de los usuarios o comprometa la funcionalidad adecuada y necesaria para alcanzar los niveles de calidad educativa requeridos por el mismo”.

Si bien, la UES retiene la responsabilidad principal por la ejecución del Programa, existen determinadas tareas que forman parte de las obligaciones y

⁵⁷Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Deuda.

⁵⁸Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo.

⁵⁹Escuela Media.

⁶⁰Educación General Básica.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

compromisos que las provincias asumen a través del Contrato de Adhesión (como es el caso de la elaboración de los proyectos), en las que ha tenido una injerencia relativa. En este contexto de concurrencia de voluntades, y no obstante la estructura jerárquica formal del Programa, los distintos niveles de gestión han debido poner énfasis en la búsqueda de consenso y en la articulación operativa.

Mediante la firma del citado Convenio de Adhesión la totalidad de las jurisdicciones se suscribieron al Programa, acordándose que los aportes provinciales no fueran incluidos como contraparte nacional del Subprograma.

Por su parte, tal como lo establece el Instructivo de Proyectos, las provincias presentan la solicitud de Elegibilidad ante la Dirección de Infraestructura (DI) del ME. Es responsabilidad de la DI evaluar las propuestas presentadas dentro de los parámetros del Subprograma y en caso de una evaluación positiva sobre la documentación recibida, iniciar un expediente.

En cuanto al costo de las obras realizadas, debe tenerse en cuenta que entre los años 2004 y 2008 el país atravesó un período inflacionario que no excluyó a la construcción.

El costo total del Programa se estipuló en U\$S 1.000 millones, financiado mediante un préstamo BID de U\$S 600 millones y un aporte local equivalente a U\$S 400 millones.

Del total, U\$S 250 millones (U\$S 150 millones por parte del BID, más U\$S 100 millones de Aporte Local) corresponden al Subprograma II.⁶¹

4.3.2.1. Componente II.1. Inversión edificios escolares.

Su objetivo fue la construcción de –aproximadamente- 60.000 m² de obras nuevas destinados a la creación de establecimientos en EGB 1 y 2 y 110.000 m² para establecimientos de EM. Asimismo, se previó la construcción de 90.000 m² para sustituir edificios obsoletos en EGB 1 y 2 y 210.000 m² para EM.⁶²

⁶¹Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor); Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). “Informe de Terminación del Proyecto”. Septiembre 2001.

⁶²Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor); Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). “Informe de Terminación del Proyecto”. Septiembre 2001.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

4.3.2.2. Componente II.2. Capacitación y sistema de gestión.

Se orientó a la calidad de la gestión del subprograma, mediante la optimización de los procedimientos, el adecuado manejo de información y el control de la gestión a través de parámetros de costo efectividad verificables. Para ello se previó financiar acciones de capacitación y de desarrollo de sistemas de gestión.

4.3.2.3. Componente II.3. Coordinación, supervisión y fortalecimiento.

El componente se focalizó en el fortalecimiento técnico y organizacional de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) a cargo del subprograma II.

3.2.4. Asignación de recursos entre provincias.

Se realizó según lo dispuesto en el Consejo Federal de Educación: 85% de los recursos se distribuyeron según criterios demográficos, de tamaño del sector educativo y de coparticipación federal; y un 15% según criterios redistributivos por pobreza. Los criterios de elegibilidad para las obras nuevas consideraron: (i) una proporción mínima de matrícula en situación de pobreza; (ii) una demanda efectiva o, potencialmente insatisfecha, en el área de influencia del nivel educativo; y (iii) el grado de deterioro estructural o funcional de los edificios.

4.4. Evaluación de Implementación del Subprograma I a Nivel Nacional.

Durante el 2008-2009, la Auditoría General de la Nación⁶³, facultada por el artículo 118 de la Ley 24,156 y en su carácter de Auditor Externo Independiente, realiza un informe de gestión, analizando la gestión de la deuda, seguimiento y monitoreo del programa y la asignación de becas.

Desde el estado relevante de la investigación, se seleccionaron para su descripción sólo las dos primeras dado a que hace referencia a la capacidad de gestión administrativa del programa a nivel nacional.

⁶³Informe de la Auditoría general de la Nación sobre el “Programa de mejoramiento del Sistema Educativo-PROMSE Subprograma II- Expansión de la Infraestructura Escolar” Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31-12-2008.



4.4.1. Análisis de la Gestión de la Deuda.

4.4.1.1 Cronograma de Ejecución. Presentación e implementación de los Programas Operativos Anuales (POAs), criterios para su confección; cumplimiento y modificaciones.

1. La Unidad de Financiamiento Internacional⁶⁴ de acuerdo con el informe analizado, era notable el incumplimiento de los plazos para la presentación de los POAs⁶⁵ al BID (período 2004-2008), a fin que su presentación era el 1º de diciembre del año anterior a su ejecución, las demoras variaron entre 2 y 10 meses, siendo destacable la correspondiente al año 2006, de 10 meses. Esto impidió que se pudiera contar con una planificación integral de la aplicación del programa para cada ejercicio
2. La existencia de criterios dispares para la elaboración de los POAs no permitió verificar el cumplimiento de metas anuales con fondos provenientes del Préstamo. La preparación de dichos informes en pesos y la no desagregación del origen de los fondos para la serie 2005-2008, generaron inconvenientes para efectuar un seguimiento de la aplicación de los fondos del préstamo en relación a los montos presupuestados.
3. El Subprograma no llegó a cumplir con el cronograma original, consecuencia de lo cual debió solicitar una prórroga de 180 días. A su vez, la transferencia de U\$S 60.000.000 al Subprograma II en febrero de 2007 imposibilitó la financiación de ciertas acciones previstas. En efecto, con posterioridad a la transferencia referida se eliminaron -y en algunos casos redujeron- acciones programadas para los ejercicios 2005 y 2006. El total subejecutado al 31 de diciembre de 2006 alcanzó a U\$S 43,92 millones.

⁶⁴La Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (UFI) interviene en la formulación de proyectos con financiamiento internacional y en la tramitación de su aprobación ante los organismos involucrados. En algunos casos, es responsable de su ejecución, y en otros, los gestiona con la orientación técnica de las unidades organizativas del ME con competencia sustantiva en su implementación. Asimismo, impulsa la concentración en su ámbito de las funciones de apoyo que son comunes a los diversos proyectos del ME con financiamiento internacional, a efectos de alcanzar grados adecuados de integración y homogeneidad de los procesos administrativos, lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos que se destinan a la gestión de los proyectos y mejorar las posibilidades de control interno.

⁶⁵ Documento que anualmente debe compilar y presentar la UEC al BID. Resume en términos monetarios el presupuesto asignado al Subprograma, idealmente con desagregación mensual, programática y por fuente de financiamiento. El POA consolidado comprende al de todas las jurisdicciones, más el propio de la UEC.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

4.4.1.2 Ejecución del Programa y Endeudamiento Público. Impacto a nivel de comisiones de compromiso/de crédito.

- Como consecuencia del incumplimiento del cronograma original, se pagaron comisiones de compromiso excedentes del 19,8%, lo cual significó un incremento sobre el endeudamiento público y es un indicio de ineficacia de la gestión.

4.4.2 Seguimiento y Monitoreo.

4.4.2.1. Existencia y claridad de los objetivos.

- De acuerdo al análisis que realizan los auditores, los conceptos de “calidad” y “equidad”, central a los efectos del cumplimiento del objetivo del Subprograma, no se encontraban definidos con precisión y, además que pudieran ser cuantificables o mensurables. El enfoque dispuesto en la Línea de Base⁶⁶ del Préstamo no quedaba suficientemente claro ya que estipulaba “realizar modificaciones en la escuela media”, lo que define qué se hará (estrategias), pero no qué se busca (objetivos). Tampoco quedaba claro el concepto, cuando se conjugan, las expresiones de ese documento, de lo que resulta que “el enfoque de calidad adoptado por el Programa se relaciona con (...) procurar una oferta de calidad (...)”.
- El objetivo del Subprograma se encontraba expuesto de distinta manera en el Convenio de Préstamo y en el Reglamento Operativo General (ROG)⁶⁷. En el Reglamento Operativo General no se hacía alusión a la “equidad”. Aunque por tratarse de un documento de menor jerarquía normativa que el Contrato Modificatorio no alteraba el objetivo del Subprograma, pero la falta de mención a la equidad es un factor que resta claridad.

⁶⁶ Documento elaborado por la DINIECE, tiene por objeto establecer los parámetros que permitan conocer la situación de la que parte el subprograma, para poder compararla con la situación final, pero fue presentada recién en abril del 2007. Incluye la metodología a instrumentar para la medición de los resultados.

⁶⁷ Con base en la letra del “Contrato Modificatorio”, establece los términos y condiciones que regirán para la ejecución del Programa. Tiene por objetivo definir y reglamentar las partes comunes de ambos Subprogramas. La definición específica de cada uno de ellos se incorpora a un Reglamento Operativo Particular. Se conforma de los siguientes capítulos: i) Introducción y Definiciones, ii) El Programa, iii) Ejecución del Programa, iv) Aspectos Ambientales, v) Taller de Inicio, vi) Mecanismos de Seguimiento y Evaluación, vii) Desembolsos y Justificaciones, viii) Auditoría, ix) Código de Ética, y x) Modificaciones al Reglamento Operativo. Cuenta con un cuerpo de anexos que abarcan, entre otros aspectos, el Marco Lógico (Anexo 1), y Funciones y Responsabilidades del Coordinador y las Áreas de Trabajo (Anexo 2)

4.4.2.2. Indicadores. Responsabilidad acerca de su elección o diseño, existencia, pertinencia y confiabilidad.

- No hacía mención explícita a oficina, dependencia, unidad o jurisdicción encargada de la tarea de diseñar o elegir los indicadores globales que permitieran evaluar la eficacia del Subprograma. Más allá de la coordinación y supervisión de la evaluación de resultados (función que corresponde a la DINIECE), en los documentos observados por la AGN⁶⁸ no se encontraron mención explícita a la tarea específica de diseñar o elegir los indicadores globales que permitiese evaluar la contribución del Subprograma al objetivo declarado.
- La presentación de la Línea de Base en abril de 2007 y la contratación en noviembre de 2008 de una consultora para desarrollar y evaluar los indicadores globales, son extemporáneas. Por otra parte, la Línea de Base fue presentada en abril de 2007 -y se aprobó un mes después-, lo que da cuenta de la falta de oportunidad para diseñar o elegir indicadores.

4.2.3 Metas. Responsabilidad, existencia y modificaciones, desagregación por jurisdicciones, características deseables y oportunidad, fundamentación de valores.

Metas intermedias.

- La responsabilidad por la fijación de metas, según la AGN, no estaba claramente establecida. El Subprograma señalaba que las metas totales son elaboradas año a año por las áreas sustantivas del Ministerio, de acuerdo a la política definida y presupuesto vigente.
- El Programa no realizó al inicio de la gestión un análisis que permitiera determinar los valores de referencia para las metas. De acuerdo al Subprograma, los valores deseados de las metas no fueron precisados a fin de establecer una variación que fuera acorde con la coyuntura de ese momento. Esto implicaba una falta de ajuste a un estudio previo, y la imposibilidad de calcular los desvíos con respecto a lo ejecutado para medir el rendimiento.
- No se establecieron procedimientos o metodologías alternativos de seguimiento y

⁶⁸Auditoría general de la Nación (AGN)

monitoreo. Por motivos presupuestarios no fue implementado el Sistema de Seguimiento y Monitoreo, ni procedimientos alternativos para tal fin. En virtud del alcance y complejidad del Subprograma, este hecho condicionó su capacidad para emprender, de manera sistemática, las necesarias acciones de seguimiento y monitoreo a nivel global. Los informes semestrales detallaban los avances logrados, pero exclusivamente a nivel de Línea de Acción.

4.4.2.4. Datos. Dependencia responsable de su suministro y medición de indicadores, procedimientos para su recopilación, características deseables, criterios de contrastación, consistencia con metas. Responsabilidad por la confección de la “Línea de Base”.

- La tarea de recopilar datos y medir el valor de los indicadores recae simultáneamente sobre dos dependencias. Como parte de la organización de la UEC se estipula la creación de un área de trabajo denominada de “Seguimiento y Monitoreo”, responsable de recopilar y actualizar los datos necesarios para el monitoreo y la evaluación de resultados. Sin embargo, de la lectura del Convenio de Préstamo surge que la coordinación y supervisión de la evaluación de resultados estarán bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, que mantiene una relación funcional, y no jerárquica, con la UEC, lo que implica duplicación de funciones.
- El método de contrastación intertemporal definido por el Subprograma –si bien generalmente aceptado-, introduce un sesgo en la información utilizada para evaluar la eficacia de la gestión, que limita los resultados de la evaluación. La solución propuesta por el Subprograma de medir “variables contextuales” para reducir este sesgo, debería abarcar la complejidad de la coyuntura del Programa, incluyendo variables económicas, políticas y sociales. La evaluación intertemporal del desempeño –esto es, apreciar la evolución de ciertos indicadores a partir de la comparación de sus valores al inicio y al momento de la medición–, permite arribar a conclusiones robustas en el caso de experiencias realizadas en ambientes bajo condiciones estables o controladas. En tal caso, la evolución de los valores responde únicamente a las variables bajo estudio. En un

programa de educación, el método elegido limita las conclusiones de la evaluación, dado que, por su esencia, implica interdependencia respecto de variables económicas y sociales, de naturaleza exógena. En la Línea de Base se estipula la medición de variables “sustantivas” (asociadas a los propósitos medulares del programa), y “contextuales” (aquellas que pueden colaborar u obstaculizar el desarrollo de las sustantivas), entre las que se menciona la situación sociodemográfica, económica, política, etc., de cada jurisdicción. Debido a la complejidad que reviste evaluar hasta qué punto las variables contextuales han sido un apoyo o un obstáculo para la obtención de los logros, se requeriría, según la AGN, un estudio que identifique relaciones de causalidad y correlaciones entre las diversas variables (incluyendo variables económicas, políticas y sociales), y abarque la complejidad de la coyuntura del Programa.

4.4.2.5. Seguimiento de la eficacia de la gestión. Responsabilidad por la elaboración de informes y valores de los indicadores a instancias intermedia y final.

- Se encuentra limitada la capacidad de evaluar la eficacia de la gestión, dice la AGN, en virtud de, a) no haberse implementado el Sistema de Seguimiento y Monitoreo, b) no haberse realizado –a pesar de haberse previsto-, una “evaluación de medio término”⁶⁹, y c) hallarse en proceso la contratación de una consultora para la realización de una “evaluación final”. Dada la falta de implementación del Sistema de Seguimiento y Monitoreo, hacia fines de 2008, el Subprograma se encontraba trabajando en los términos de referencia para contratar una consultora que realizará la “evaluación final”. Por su parte, la evaluación de “medio término” se dejó de lado por cercanía de la fecha prevista respecto de la de finalización del Subprograma. No se ha encontrado mención explícita a oficina, dependencia, unidad o jurisdicción encargada de la tarea de diseñar o elegir los indicadores globales que permitan evaluar la eficacia del Subprograma. Más allá de la coordinación y supervisión de la evaluación de resultados (función que corresponde a la DINIECE), en los documentos observados por la AGN⁷⁰ no se

⁶⁹Evaluación externa realizada hacia la mitad del período de ejecución, cuyo objetivo principal consiste en extraer conclusiones para reorientar la estrategia del proyecto. También se denomina "evaluación a mitad de período".

⁷⁰Auditoría General de la Nación (AGN)



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

encontraron mención explícita a la tarea específica de diseñar o elegir los indicadores globales que permitiese evaluar la contribución del Subprograma al objetivo declarado.

- La presentación de la Línea de Base en abril de 2007 y la contratación en noviembre de 2008 de una consultora para desarrollar y evaluar los indicadores globales, son extemporáneas. Por otra parte, la Línea de Base fue presentada en abril de 2007 -y se aprobó un mes después-, lo que da cuenta de la falta de oportunidad para diseñar o elegir indicadores.

4.5. Fallas y vicios en la capacidad administrativa del PROMSE Subprograma II a Nivel Nacional⁷¹.

Se pagaron comisiones de compromiso excedentes. Este valor se explica fundamentalmente por las demoras en la ejecución durante los primeros dos años del Subprograma.

En la mayoría de las obras realizadas, auditadas por la AGN se pudieron constatar el incumplimiento de la presentación de los “Planos Conforme a Obra” y los “Certificados de Aprobación de Instalaciones”.

Estos documentos deben presentarse en la Municipalidad para obtener la aprobación, registración y la certificación de que tanto la obra como las instalaciones cumplen con las normas exigidas.

Otro punto a tener en cuenta son los “Manuales de Mantenimiento y Operación de Instalaciones Eléctricas y Mecánicas” que no les fueron entregados a las autoridades de los establecimientos visitados. Esta falencia atenta contra un correcto mantenimiento de los establecimientos escolares.

Hay tareas especificadas en los pliegos que no fueron ejecutadas y cambios para los que no se ha provisto documentación respaldatoria. Si bien el valor de estas subejecuciones es exiguo respecto del monto de cada obra, se considera importante contar con la documentación que respalde cada uno de los cambios que se realicen sobre lo acordado por las partes a través del pliego; la existencia de fallas en la ejecución de

⁷¹ Informe de la Auditoría general de la Nación sobre el “Programa de mejoramiento del Sistema Educativo-PROMSE Subprograma II- Expansión de la Infraestructura Escolar” Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31-12-2008.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

algunas tareas y/o tareas incompletas, estando la obra en garantía, hacen también al incumplimiento del acuerdo.

Las instalaciones complejas (ascensores, instalaciones de incendio con hidrantes y bombas de impulsión, plantas de tratamiento cloacal, etc.) de algunos proyectos, requieren de un mantenimiento específico no acorde con las posibilidades institucionales o jurisdiccionales.

Como consecuencia de esta situación, en general, ante un desperfecto, el problema no es solucionado o bien no es solucionado de manera óptima con lo cual, los sistemas no funcionan o funcionan de manera incorrecta.

Todos estos pormenores se centralizan en la optimización de la funcionalidad de los establecimientos escolares que estuvo limitada por no contarse –durante la etapa de proyecto– con un procedimiento articulado de intercambio con sus usuarios finales.

Si bien en todos los casos se reconoce que los edificios escolares han contribuido significativamente a la mejora de la situación previa a su construcción, a partir de las entrevistas realizadas se ha detectado que una porción significativa de los directivos escolares manifestó la posibilidad de que los edificios escolares encuentren mejorada su funcionalidad, de manera consistente con su proyecto educativo. A consecuencia de esta situación se han visualizado subdivisiones de locales o usos distintos a los que se proyectaban en el pliego. Una mayor participación entre los directivos escolares y las autoridades jurisdiccionales competentes en la materia durante la fase de proyecto, podría haber redundado en una optimización pedagógica de los espacios, cumpliendo de manera más ajustada con lo dispuesto por el ROP acerca de contribuir con la adecuada funcionalidad para alcanzar los niveles de calidad educativa requeridos. Se han detectado, para todos los establecimientos inspeccionados, que los “espacios exteriores” no han sido debidamente tenidos en cuenta en el momento del desarrollo del proyecto y conformación del pliego licitatorio.

No se ha tenido debidamente en cuenta en el proyecto la terminación de los espacios exteriores de la escuela (área comprendida entre el edificio y el cerco perimetral). Los pliegos sólo prevén plantar algunos árboles, por lo que los espacios exteriores se observan deteriorados y con malezas. En general los proyectos no contemplan sistemas que mitiguen el impacto del sol y del calor durante la época estival



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

(parasoles y sistemas de acondicionamiento térmico).

En referencia a medios de protección para las ventanas (parasoles) éstos no fueron contemplados o bien no cumplen con su finalidad lo cual, combinado con la falta de previsión en relación a los sistemas de acondicionamiento térmico, incide sobre el normal desenvolvimiento de la actividad de las escuelas y determina que las autoridades del establecimiento intenten resolverlo luego de terminada la obra, muchas veces de manera precaria.

El diseño de los proyectos ubica las puertas con barrales antipánico en áreas de uso intensivo. Adicionalmente no se han contemplado apropiados mecanismos de seguridad que permitan su instalación en instituciones en las que estas puertas son violentadas para ingresar al establecimiento. Si bien este sistema garantiza la rápida evacuación, no soporta un uso intensivo como el que sufre de colocarse, por ejemplo, en el acceso principal de un establecimiento escolar, por lo que las puertas rápidamente se deterioran. Complementariamente se ha observado que no poseen cerradura de seguridad, con lo cual también son fácilmente violables desde el exterior, hecho comprobado y mencionado en las entrevistas a instituciones en las que existen episodios recurrentes de intrusión. Naturalmente, las puertas más deterioradas por el uso intensivo son de una aún más fácil violación.

En términos generales, en el diseño de los proyectos no se observa la estandarización de ciertas instalaciones y/o elementos de obra que son resueltos a criterio de cada jurisdicción, lo cual, eventualmente, genera distintos niveles de calidad y prestación y supone una prescindencia de la experiencia acumulada por la gestión nacional del proyecto. Esta circunstancia se evidencia para instalaciones como depósitos de inodoros, griferías en baños, sistemas de calefacción y tipos de carpinterías (fundamentalmente ventanas)⁷².

⁷² Informe de la Auditoría general de la Nación sobre el “Programa de mejoramiento del Sistema Educativo-PROMSE Subprograma II- Expansión de la Infraestructura Escolar” Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31-12-2008.



4.5.1. Pautas que eficientizaron los procedimientos administrativos y mejoraron la capacidad de gestión administrativa. Evaluación de resultados.

4.5.1.1. Análisis de obra⁷³.

- Confeccionar expedientes de acuerdo a lo estipulado en la Reglamentación de la Ley de Procedimiento Administrativo Aplicar lo establecido en el ROP punto 4.3 “Atribuciones y Responsabilidades del Área de Contrataciones y Adquisiciones”; “Atribuciones y Responsabilidades de Unidad Operativa Local”, a fin de organizar y resguardar los documentos, antecedentes y registros de modo que reflejen adecuadamente las actividades propias de los procesos licitatorios, se recomienda.
- Propender a la búsqueda de consenso y a la articulación operativa con las UEJ o UOL para poder contar con la documentación relativa al cumplimiento de la presentación de los “Planos Conforme a Obra” y los “Certificados de Aprobación de Instalaciones”, tal como lo exige el Pliego para el Llamado a la Licitación Pública Nacional.
- Propender a la búsqueda de consenso y a la articulación operativa con las UEJ para: asegurarse de que se haga entrega a las autoridades de los establecimientos de los “Manuales de Mantenimiento y Operación de Instalaciones Eléctricas y Mecánicas”, tal como lo exige el Pliego para el Llamado a la Licitación Pública Nacional; asegurarse de que se ejecuten las tareas previstas en el pliego o se deje constancia de la documentación respaldatoria de los cambios que se realicen; asegurarse de que, o bien los pliegos contemplen el mantenimiento de instalaciones complejas mediante personal idóneo y/o adecuada capacitación, o bien los proyectos sean consistentes con las limitaciones institucionales y/o jurisdiccionales generalmente observadas para acceder a estos recursos humanos calificados. Complementariamente, evaluar los requisitos para el otorgamiento de la recepción definitiva de la obra; asegurarse de que existan instancias efectivas para la participación de los responsables de las instituciones educativas destinatarias de las obras (o autoridades superiores en caso de tratarse de una obra nueva) durante la fase de diseño, de manera que éstos sean plenamente

⁷³ Informe de la Auditoría general de la Nación sobre el “Programa de mejoramiento del Sistema Educativo-PROMSE Subprograma II- Expansión de la Infraestructura Escolar” Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31-12-2008.

consistentes con los distintos proyectos pedagógicos; los espacios exteriores de los establecimientos sean contemplados durante la etapa de diseño del proyecto, verificando la inclusión en los pliegos de licitación de todas las tareas y rubros que sean necesarios para un correcto uso y mantenimiento de esos espacios; durante la etapa de proyecto, se realice la necesaria previsión de necesidades de sistemas que mitiguen el impacto del sol y del calor durante la época estival, para así contar con espacios acordes para el correcto desarrollo de la actividad educativa; y por último, Propender a una supervisión de obras más estricta y/o ajustada que permita detectar y subsanar fallas o vicios en las tareas de ejecución, tal que no existan desperfectos a poco de la inauguración de los establecimientos o que, estos sean subsanados durante el período de garantía. Complementariamente, evaluar los requisitos para el otorgamiento de la recepción definitiva de la obra.

A partir de este análisis y considerando las dificultades de gestiones operativas impuestas por un diseño que establecía un objetivo específico en cantidad de escuelas, no necesariamente consistente con las variables presupuestarias asociadas, puede concluirse que en términos generales se trata de un Subprograma de gran importancia, caracterizado por una gestión ejecutiva que ha sido eficaz en el cumplimiento de su objetivo de construir escuelas lo que ha derivado en un significativo impacto social en diversas comunidades, y económica; en el sentido de que los costos de las obras se han mantenido consistentes con la coyuntura económica propia del sector.

El grado de eficiencia –medido en términos de plazos- se ha visto afectado por las demoras en las tareas preliminares al efectivo inicio de las obras (coordinación con otros actores institucionales, firma de convenios de adhesión, elevación de proyectos, etc.) y por los plazos de ejecución de algunas obras (afectados por variables de coyuntura que han incidido en los costos y que eventualmente han derivado en redeterminaciones de precios y/o en alteraciones sobre los cronogramas).

Las demoras en la gestión durante la etapa inicial del Subprograma han derivado en el pago de comisiones de compromiso excedentes en la relación Banco-Nación.

Otro de los aspectos considerados al referirse al concepto de eficiencia ha sido el análisis de la funcionalidad de los establecimientos escolares en relación a la



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

comunidad a la que sirven y al proyecto educativo. En este sentido, toda vez que las escuelas tienen un alto valor percibido para la comunidad, su funcionalidad podría haber sido mayor de haberse definido un procedimiento articulado entre los proyectos (elaborados por las jurisdicciones) y los usuarios finales de la obra.

El cumplimiento de los aspectos legales y administrativos del Subprograma ha sido la dimensión en la que se han identificado las mayores debilidades. En términos generales, se ha observado un significativo nivel de informalidad y de carencia de documentación sobre la razonabilidad de los procedimientos de reasignación de recursos - originales y excedentes - entre las jurisdicciones. Si bien el Subprograma cuenta con un sistema de desarrollo propio de planificación y seguimiento, no se ha formalizado la información que éste genera de tal forma de poder considerarla como sustituto de la documentación exigida en el contrato de Préstamo (“Planes Operativos Anuales” e “Informes Semestrales”) y poder así, realizar un adecuado control externo de la gestión. En el mismo sentido, se ha observado que el Subprograma carece de un adecuado método de archivo de documentación asociada a procesos licitatorios, lo que redundará en el riesgo de que se carezca de la totalidad de la documentación asociada, y en dificultades para ejercer el control de una gestión que, por otra parte, ha sido evidentemente eficaz en el cumplimiento de su objetivo de construir escuelas.

Por último, otro punto importante a destacar, en el Acta de adhesión que los gobernantes o ministros de educación suscribieron en el inicio del programa se comprometieron a: a) impulsar los actos administrativos y operativos de los procesos licitatorios que se realicen en la jurisdicción, implementando los procedimientos de rigor, se proponía a los miembros de la UEJ a los profesionales de áreas técnicas, legales y financieras contables para que integren la comisión de evaluación de ofertas; c) organizar y resguardar los documentos, antecedentes y registros de las actividades que lleve adelante la UEJ a fin de permitir su supervisión y auditoría por parte de la UEC, o del Banco según correspondan; d) organizar y resguardar los antecedentes, planos, documentos, libros y registros relativos a la obra de arquitectura ejecutada conforme lo



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

establecido en el reglamento (R.O.P) y aprobar la documentación técnica elaborada por la contratista.

4.6. Factores críticos⁷⁴ en la etapa de Implementación del Proyecto, mejorados en la continuidad del Programa PROMEDU I ⁷⁵ (Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa)

4.6.1. Participación y adhesión de provincias.

Un primer factor crítico fue que el PROMSE se diseñó centralmente, sin consulta a las provincias, las cuales tomaron conocimiento del mismo al momento de presentarse al Consejo Federal de Educación. Como consecuencia de ello, se inició la ejecución sin un fortalecimiento previo de las provincias en su capacidad inicial de gestión y sin el conocimiento necesario acerca de los objetivos, procedimientos y logística del programa. Como resultado, la inclusión progresiva de escuelas, sumada a una incorporación desigual de las jurisdicciones por diversos problemas políticos e institucionales presentó diferencias en cuanto al tiempo de “exposición al programa”. En tal sentido, las jurisdicciones completaron su adhesión entre 2005 y 2006, salvo Santa Fe que lo hizo en 2007.

4.6.1.2. Articulación Nación-Provincias.

Un tema de particular complejidad resultó ser la interacción entre múltiples actores, individuales e institucionales, con motivaciones e intereses diferentes, así como la articulación entre nación y provincias, a través del programa. Esta situación no llegó a resolverse plenamente en el marco del PROMSE.

Recién con el PROMEDU se plantea una estrategia diferente, por la cual las acciones del programa se desarrollan en el marco de las políticas provinciales, y en estrecha coordinación con ellas. Esto fortalece el nivel de apropiación del programa desde las jurisdicciones.

⁷⁴ Martínez. E. y Otros “Informe de Terminación de Proyecto: PCR PROMSE”. Publicado por Inter – American. Development Bank en pág. web: www.iadb.org

⁷⁵El PROMEDU es la continuidad del Programa PROMSE, con el fin de contribuir a mejorar la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria y contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso. Esto se logrará a través de la financiación de actividades de apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario y la expansión y mejoramiento de la infraestructura educativa.



4.6.1.3. Focalización de las becas.

Un tercer factor crítico, en lo previo, era la focalización de las becas escolares y acciones complementarias en la población vulnerable que era elegible para el programa. Estudios posteriores señalan que la focalización se alcanzó, si bien en el proceso fueron necesarios procedimientos administrativos complejos para identificar las altas y bajas. Esta experiencia ha llevado a que, en el marco del PROMEDU, se definiera un nuevo sistema para la administración de las becas cuyo fin es superar estas situaciones y ser más eficientes, así como el pago con tarjeta magnética que permite una mayor agilidad en la rendición de los pagos realizados. Un tema pendiente es el seguimiento del desempeño de los becarios en su trayecto escolar, así como el monitoreo de los resultados a nivel de escuela. El área de asignación y pago de becas aún plantea varios aspectos de gestión, a mejorar con el PROMEDU.

4.6.1.4. Adquisiciones.

Un cuarto factor crítico, en lo previo, eran la eficiencia y eficacia en el desarrollo de los procesos de licitación para la construcción o refacción de escuelas. En este aspecto, cabe destacar la efectividad del MPFIPyS en la ejecución de las obras nuevas. El tiempo promedio entre la apertura y firma de contratos de obra fue de 10 a 12 meses, con variaciones entre jurisdicciones. Sin perjuicio de ello, en el PROMEDU, partiendo de las lecciones aprendidas del PROMSE, se está considerando la utilización de “prototipos”, en particular en educación inicial, lo que agilizaría la ejecución, facilitaría la definición de las especificaciones técnicas y de los presupuestos de obras, así como la evaluación de ofertas. Un tema aún no resuelto definitivamente es el mantenimiento posterior de las inversiones lo cual debería plantearse a través de auditorías internas de gestión, mayor involucramiento de la comunidad vía control social, y asignación de recursos en los presupuestos provinciales. En el caso de las refacciones, el programa tuvo muchas dificultades porque se trataba de obras pequeñas realizadas en forma descentralizada. En futuros programas se podría considerar un esquema de fondos para mantenimiento y reformas menores, con un sistema de control a través de los ministerios provinciales y desde las propias escuelas.

ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

Área de intervención	Componentes y acciones	Objetivos	Fin
Mejoramiento de la calidad y equidad educativa			
1. Mejora de la oferta de EM	1. Reorganización institucional y curricular de EM. <ul style="list-style-type: none"> Equipos de trabajo docentes. Actualización de practicas pedagógicas Proyectos de mejoramiento educativo (PME) Articulación entre EGB y EM. Material didáctico y equipamiento para el trabajo pedagógico en el marco de la reorganización institucional. Fondos para creación y funcionamiento de CAJ 	Mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje	Calidad
	2. fortalecimiento de RRHH. <ul style="list-style-type: none"> Capacitación. Centros de actualización e innovación educativa. 		
2. Apoyo a la equidad	1. Apoyo a la política de retención y promoción del nivel secundario. <ul style="list-style-type: none"> Becas de apoyo directo a estudiantes en situación de pobreza (13-19 años, cursando EGB3 o polimodal, debajo de línea pobreza, con requisitos de asistencia y promoción) Textos y material didáctico para escuelas con becarios. Proyectos institucionales de retención (PIR), en escuelas con becarios. 	Retención y promoción	
	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación para el uso instrumental y pedagógico de TIC. Capacitación en soportes telemáticos y multimediales. Materiales didácticos. Infraestructura de conectividad. Dotación de equipamiento informático. 		
3. integración de las TIC en las prácticas escolares.		Mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje.	Equidad.
Mejora de la infraestructura escolar.			
1. Infraestructura edilicia necesaria para responder a las proyecciones de demanda insatisfecha de EM y EGB	1. Expansión de la oferta <ul style="list-style-type: none"> 60mil m2 para EGB 1 y 2. 100.000 m2 para EM 	Acceso y equidad	
	2. Sustitución y equipamiento de escuelas. <ul style="list-style-type: none"> 90 mil m2 de EGB 1 y 2. 210mil m2 de EM Refacciones en 1800 escuelas de EM y 2250 de EGB1 y 2, com mobiliario y equipamiento escolar bpara 2.000 escuelas de EM 2500 de EGB 1 y 2 y 240 CAIE. 		
		Mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje.	Cobertura y equidad.



CAPÍTULO V

El presente capítulo dará a conocer los lineamientos generales y la universalidad del Programa en relación a su implementación en las provincias, de manera de ir hilando las acciones que permitan llegar al eje central de la investigación vinculado a la incidencia de su implementación en la Provincia de Río Negro, específicamente, en la capacidad de gestión de la Política Educativa.

5.1. Ministerios Provinciales. Estructura, Proceso y Sistema.

El programa PROMSE estaba diseñado para proveer el financiamiento vinculado a la instalación de equipos, software y asistencia técnica para la instalación de herramientas informáticas y tecnologías administrativas que permitan el reordenamiento de la administración y control de los recursos humanos, financieros y materiales. El “tablero de comando” del nivel provincial contendría los indicadores necesarios para la planificación y el seguimiento de las políticas sectoriales, y los módulos informatizados (legajo único docentes, plantas orgánico funcionales, liquidación de haberes, salud laboral, gestión escolar y legajo único del alumno) para mejorar la eficiencia de la gestión de los recursos humanos, de la ejecución presupuestaria y financiera-contable y la gestión de la infraestructura. Además, pretendía diseñar una herramienta de gestión de control, para ordenar, actualizar y consultar la normativa provincial.

El análisis del impacto esperado de este componente permitió, de alguna manera, sostener que esta nueva forma de gestión en las provincias producirá ahorros de alrededor de un 6% del gasto en personal, principalmente por concepto de una administración de personal más eficiente (recuperación de errores de liquidación, reducción de horas cátedra en incompatibilidad, horas cátedra que no se ajustan a planes de estudio, disminución de suplencias, ajustes de las transferencias al sector privado).

El compromiso de las provincias con la implementación de la reforma del sistema de registro y seguimiento de los recursos humanos del sector y de reinversión de los ahorros en las actividades de mejoramiento del sistema educativo establecidas en el marco del presente programa sería requisito para la participación de la provincia en inversiones como la infraestructura y el equipamiento informático, lo que constaría en el Convenio de Adhesión. El garante de este compromiso sería el gobernador de la



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

provincia.

En las Provincias el programa estaba dividido en componentes y sub-componentes:

Componente 1: Reforma y expansión de la oferta en la educación media

- 1.1 Mejoramiento de la calidad en la escuela media
- 1.2 Apoyo a la Equidad
- 1.3 Infraestructura y Equipamiento.

Componente 2: Integración de las tecnologías de información y comunicación en el sistema escolar

- 2.1 Capacitación
- 2.2 Gestión de la información en las escuelas
- 2.3 Producción de materiales
- 2.4 Infraestructura
- 2.5 Dotación de equipamiento informático

Componente 3: Fortalecimiento de la gestión Sistema Educativo

- 3.1 Nación
- 3.2 Provincias
- 3.3 Escuelas

Componente 4: Administración y Supervisión

1. Unidad Ejecutora
2. Evaluación
3. Auditoría
4. Difusión

5.2. El rol de los actores: El prestatario y el organismo ejecutor.

El prestatario era el Gobierno Nacional que designaba como ejecutor al Ministerio de Educación Nacional (MEN), el que actuaba a través de la Subsecretaría de Educación Básica (SSEB), y de la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI). Mientras que la SSEB dependía jerárquicamente de la Secretaría de Educación Básica, la UFI estaba subordinada jerárquicamente la Subsecretaría de Coordinación, que dependía en línea directa del Ministro de Educación.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

La UFI era responsable de los programas con financiamiento externo que se ejecutaban en el ámbito de la SSEB, y de la gestión financiera, administrativa y contable del Programa a través de la Gerencia Ejecutiva de Evaluación y Seguimiento y las Gerencias Contable Financiera y de Adquisiciones y Contrataciones. De la Gerencia Ejecutiva dependen los coordinadores de todos los programas con financiamiento externo, entre los cuales se cuenta el coordinador de esta operación.

La UFI actuaba en coordinación con la Subsecretaría de Educación Básica, a través de los Programas, que son responsables de los aspectos técnicos de la ejecución. Estos son: (i) Infraestructura y Equipamiento, (ii) Gestión Curricular y Capacitación; (iii) Becas y (iv) Reforma de las Administraciones. Estos programas estaban conformados a su vez por Unidades Técnicas, entre las cuales se encontraban las que eran responsables directas de cada uno de los componentes y subcomponentes del Programa.

A su vez en cada jurisdicción provincial había una Unidad Ejecutora Jurisdiccional (UEJ) para este Programa, que dependería en cada caso, del Ministro de Educación Provincial o de la autoridad que se hubiese designado, y coordinando permanentemente su accionar con la UFI. De manera equivalente al nivel central, las UEJ tenían que contar con los equipos necesarios para administrar los aspectos financieros y contables, las adquisiciones y para realizar el monitoreo y evaluación de la operación. Los aspectos técnicos serían ejecutados por las áreas de línea de los ministerios provinciales o sus equivalentes que se correspondan con los programas ejecutores técnicos del MEN como son los de infraestructura, de gestión curricular y capacitación, de becas y de reforma de las administraciones. Para la ejecución del subcomponente de reorganización institucional de la escuela media se constituiría una Comisión Provincial para el Mejoramiento de la Calidad (CPMC). Esta estructura estaba basada en los equipos y redes institucionales de línea que han sido responsables de programas con financiamiento externo y que han permitido que la ejecución del PRISE⁷⁶ y del PNBE⁷⁷ sea ágil y de alta calidad técnica.

⁷⁶Programa de reformas e Inversiones en Educación.

⁷⁷Programa Nacional de Becas Estudiantiles.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

5.3. Ejecución y administración del Programa⁷⁸.

5.3.1. Transferencia de recursos a las provincias.

Los recursos del Programa (financiamiento del Banco y la contrapartida nacional) destinados a las provincias tenían el carácter de no reembolsables. Tanto el repago como la totalidad de la contrapartida eran responsabilidad del gobierno nacional, y el gobierno asignaba para estos efectos, las respectivas autorizaciones de gasto.

Los recursos del Programa eran asignados a las provincias participantes en base a indicadores de desarrollo provincial y a la cuantificación de las necesidades en cada componente dimensionadas en el Plan Operativo Anual (POA) que presentaban las provincias para su aprobación por parte de la UFI. Ninguna provincia podía recibir una asignación superior al 20% de los recursos totales del Programa.

La distribución era directamente proporcional a las necesidades educativas de las provincias y al nivel de pobreza; inversamente proporcional a la capacidad financiera de las Provincias y directamente proporcional a su nivel de eficiencia en el gasto educativo. Para este fin, se definió un conjunto de indicadores y un sistema de ponderación que permite llegar a una distribución de los recursos por Provincia basada en indicadores objetivos y transparentes. Estos indicadores son los siguientes: Para medir las necesidades educativas se utilizaba la participación de la Provincia en el total de la matrícula de la Educación Básica; un indicador de los resultados de calidad de los aprendizajes por Provincia y el grado de ruralidad de la oferta educativa. Para medir el nivel de pobreza se utilizó el porcentaje de la población en hogares con necesidades básicas insatisfechas. La capacidad financiera de las Provincias se encontraba medida por el peso de sus recursos propios dentro de sus ingresos corrientes; y el nivel de eficiencia en el gasto educativo. Este último estaba medido por la coparticipación de los gastos no salariales incluyendo las transferencias al sector privado, sobre el gasto educativo total de la Provincia, y tenía el propósito de incentivar con más recursos a las provincias con menor porcentaje de gasto en personal. La totalidad de los recursos que la SSEB distribuye a los sistemas educativos de las provincias, a excepción de los recursos para emergencias y otros programas específicos, se distribuían de acuerdo a este mecanismo.

⁷⁸Este punto fue realizado con la información obtenida del Informe Ejecutivo del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo. Disponible en página web: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=412197>



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

Los recursos que no se comprometieron al término del segundo año, contado a partir de la fecha del primer desembolso del préstamo, quedaban disponibles para atender la demanda no satisfecha durante la distribución primaria. Las provincias podían acceder al fondo secundario cuando ejecutaban el 100% de sus cupos iniciales.

5.3.2. Compromisos provinciales.

La ejecución del Programa era compatible con los lineamientos del Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (CFCDF) firmado en noviembre de 2000 entre el gobierno nacional y las provincias, en tanto se enmarcaba en las metas de gasto para alcanzar el equilibrio fiscal en 2005. Se estimaba que los gastos incrementales involucrados no superaban el 0,5% de los presupuestos sectoriales de las provincias, los cuales eran financiados con los recursos que se ahorraban mediante la implementación del componente de fortalecimiento de la gestión. Asimismo, el Programa contribuyó al cumplimiento de los acuerdos del CFCDF en tanto cooperó con la implantación de la reforma de la gestión administrativa y presupuestaria de los ministerios provinciales.

La participación de las provincias era voluntaria. Dado el objetivo de facilitar la apropiación de las actividades del Programa y de movilizar recursos locales, se acordaron los compromisos y aportes que se exigían a las provincias como requisito para acceder a los recursos, los que constaban en la Matriz de Compromisos Provinciales que formaban parte de los Convenios de Adhesión. Los aportes provinciales no eran incluidos como parte de la contrapartida nacional del Programa.

La transferencia de los recursos a las provincias se realizaba de acuerdo a los términos establecidos en Convenios de Adhesión que contenían los compromisos y responsabilidades generales de las partes, según lo establecido en el Reglamento Operativo (RO) y sus anexos técnicos. Los compromisos particulares para cada uno de los componentes se definían a partir de los Planes Específicos anuales que presentaban las provincias para su aprobación a las Unidades Técnicas correspondientes y los acuerdos se establecían mediante Actas Complementarias al Convenio de Adhesión, suscritas por las provincias una vez por año. El cronograma de cumplimiento de estos compromisos era consignado en los Planes Operativos Anuales (POA) que las Provincias presentaban para



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

su aprobación por la Subsecretaría de Educación, previo informe de la UFI.

Los documentos que formaban parte del Convenio de Adhesión eran los siguientes: el Contrato con el Banco, el Reglamento Operativo y sus anexos técnicos, y la Matriz de Compromisos Provinciales. En el Convenio de Adhesión se incluían las siguientes cláusulas especiales: (i) las provincias se comprometían a implementar las líneas de acción del componente de Fortalecimiento de la Gestión del Sistema Educativo y a dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Matriz de Compromisos Provinciales, en el Marco Lógico y en la Matriz de Seguimiento del Programa.

Asimismo, se comprometían a reinvertir en el sector educativo los ahorros que genere la implementación de las acciones del componente. Este compromiso era ratificado mediante una carta del Gobernador de la provincia que se adjuntaba a dicho Convenio; (ii) a excepción del componente de gestión, los desembolsos para los componentes restantes estaban sujetos a la aprobación por parte de las Unidades Técnicas del MEN correspondientes, de los Planes Específicos para cada componente; (iii) las provincias se comprometían a implementar la reorganización institucional y curricular en el grupo de escuelas medias, los plazos y condiciones que se acuerden con el MEN; y (iv) el MEN podía suspender la financiación de componentes iniciados o por iniciarse cuando se verifique el incumplimiento de los compromisos acordados en las Actas Complementarias con cada provincia.

Los requisitos que se le exigía a las provincias que deseaban participar en el Programa eran: (i) firmar el Convenio de Adhesión, (ii) conformar la UEJ, de acuerdo a los criterios consignados en el RO; y (iii) abrir cuentas bancarias específicas para el Programa. Una vez cumplidos estos requisitos, la UFI desembolsaba recursos para que las provincias dieran comienzo a la ejecución del componente de gestión.

La elegibilidad para el primer desembolso correspondiente a los restantes componentes estará determinada por: (i) la aprobación, por parte de las Unidades Técnicas del MEN correspondientes, de los Planes Específicos; y (ii) Aprobación de los POAs por parte de la Subsecretaría de Educación Básica previo informe de la UFI. El primer desembolso del componente de TIC estaba condicionado a la constitución del Consejo Consultivo, y el primer desembolso para las becas se encontraba sujeto a la aprobación por el Banco, del diseño metodológico y los términos de referencia para la



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

evaluación de impacto de esta línea de acción.

5.4. Reglamento operativo.

La ejecución del Programa estaba regida por el Contrato de Préstamo y por el RO. Este Reglamento contiene, entre otros, el mecanismo de traspaso de recursos a las provincias y los criterios de elegibilidad técnicos, económicos, legales, sociales y ambientales para la realización de las actividades e inversiones del Programa.

Los documentos que integraban el RO, que definen las normas técnicas para la ejecución del Programa y de sus componentes, subcomponentes y líneas de acción: (i) Estructura organizativa del Programa; (ii) Manual para la Reorganización Institucional de la Escuela Media; (iii) Manual de Procedimientos de la Capacitación Centrada en la Escuela; (iv) Manual de funcionamiento de los CAIEs; (v) Manual para la ejecución de actividades compensatorias (becas y PIR); (vi) Términos de referencia para las evaluaciones interna y externa del Programa; (vii) Modelo del Convenio de Adhesión con las provincias, Matriz de Compromisos Provinciales y Acta Complementaria; y (viii) Marco Lógico y Matriz de Seguimiento. La puesta en vigencia del RO será condición previa al primer desembolso.

5.5. Mecanismos de ejecución del programa.

El Programa se ejecutaba descentralizadamente, por las Unidades Técnicas del MEN descritas anteriormente y por las unidades equivalentes ubicadas en los ministerios provinciales, siguiendo los lineamientos y criterios establecidos en el RO. La transferencia de los recursos del programa se realizaba a las cuentas bancarias abiertas por las provincias para estos efectos. Las Características más sobresalientes de la ejecución de cada componente se describen a continuación.

5.5. 1. Reforma y expansión de la oferta de la Educación Media (EM).

5.5.1.1 Mejoramiento de la calidad de la escuela media.

La ejecución de este subcomponente a nivel central estaba a cargo del Programa de Gestión Curricular y Capacitación, organizado en Unidades Técnicas especializadas para coordinar cada una de sus líneas de acción, a saber, la reorganización



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

institucional y curricular de la escuela, la capacitación docente y los centros de actualización e innovación educativa (CAIEs). En el Acta Complementaria suscrita entre el MEN y las provincias, éstas se comprometen a constituir una Comisión Provincial para el Mejoramiento de la Calidad (CPMC), presidida por el Subsecretario de Educación de la provincia, la cual será responsable frente al MEN de todos los aspectos de su ejecución. Reorganización institucional de la escuela: la Unidad de Reorganización Institucional proveía a las provincias la asistencia técnica para la coordinación general, la supervisión y evaluación de las actividades y resultados. La difusión y sensibilización inicial se llevaba a cabo a través de talleres y seminarios para grupos de provincias. En las provincias, la responsabilidad por la coordinación y ejecución de las actividades de esta línea de acción era de la CPMC⁷⁹. La Unidad Técnica provincial era responsable de los estudios de microplanificación y del seguimiento normativo y administrativo para la reorganización de los equipos de trabajo, y había un coordinador de escuela para Jóvenes que era responsable de la gestión y seguimiento de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ).

Una vez expresado el interés de la provincia por participar en este subcomponente, ésta realiza una selección de al menos 30 escuelas de EM común seleccionadas entre las que tengan más de 15 secciones por ciclo o nivel y puedan ser agrupadas por cercanía o pertenencia a una misma localidad, y las invitaban a participar, de manera voluntaria, en el programa. Con la asistencia técnica del MEN se realizaba en cada escuela un estudio de microplanificación para la concentración curricular, la reorganización de las cargas horarias docentes y la conformación de equipos de trabajo. Los equipos provinciales contaban con un Manual para la Reorganización Institucional de la Escuela Media, que incluía desde la microplanificación por escuela hasta las pautas para la elaboración de los proyectos de enseñanza y para el trabajo en equipos docentes, así como para la evaluación y seguimiento de las actividades según los indicadores de progreso y resultados acordados previamente con la provincia. Este Manual formaba parte del RO.

Centros de Actividades Juveniles (CAJ): las escuelas que se encontraban en proceso de reorganización institucional (excepto las escuelas del PNBE, que implementarán Proyectos Institucionales de Retención como parte del programa) podían

⁷⁹Comisión Provincial de Mejoramiento de la Calidad.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

postulares para el fondo CAJ mediante la presentación de un proyecto que posteriormente debía ser aprobado por la CPMC. Esta Comisión, establecía el orden de prioridad para la asignación de recursos y el material y equipamiento didáctico solicitado en el proyecto, de acuerdo a los criterios consignados en el Manual para la Reorganización Institucional de la Escuela Secundaria. Estos establecen, entre otros, que los proyectos debían incluir una justificación de cómo las actividades del CAJ propenderán a la retención de los alumnos en la escuela y al mejoramiento de los resultados educativos. Los fondos se asignaban en tres cuotas distribuidas a lo largo de los dos años y medio de ejecución, de acuerdo a los avances y logros de las metas establecidas en el CAJ, y eran transferidas por la UFI la cuenta bancaria especial de la UEJ. El seguimiento técnico de los CAJ estaba a cargo de la CPMC y se basaba en los acuerdos de cumplimiento de metas establecidos en el proyecto presentado.

Los comprobantes de gastos efectuados para los CAJ se rendían al CPMC y a la UEJ, a través de formatos diseñados para tal fin por la UFI, y que junto con las instrucciones para su llenado y envío al CPMC y la UEJ formarían parte del Reglamento Operativo. El director de la escuela preparaba la rendición y la firmaba, junto con un funcionario de la comisión directiva de la cooperadora escolar, aseverando que los gastos incurridos corresponden a los fines previstos. Los originales de los documentos y de la rendición se remitirán al CPMC, para su posterior envío a la UEJ. Las CPMC y UEJ verificaban y aseguraban la elegibilidad de los gastos, y la UEJ se encarga de archivar y mantener los comprobantes a disposición del Banco y de la UFI para su revisión.

Fortalecimiento de los recursos humanos: la capacitación centrada en la escuela se ejecutaba sobre la base de la infraestructura institucional de la RFFDC⁸⁰ bajo la coordinación y supervisión de la cabecera nacional, radicada en la Unidad de Capacitación. Las cabeceras provinciales se hacían cargo de la planificación y el seguimiento de las acciones de capacitación centrada en la escuela y de la selección de los capacitadores provinciales. El perfeccionamiento de los capacitadores provinciales estaba a cargo de los capacitadores centrales contratados por la UFI. El desarrollo de estas actividades se llevaba a cabo de acuerdo a los lineamientos y criterios establecidos en el RO, en el Manual de Procedimientos para el Fortalecimiento de los Recursos Humanos y

⁸⁰Red Federal de Formación Docente Continua.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

en la Resolución que regulaba el funcionamiento de la RFFDC.

Los capacitadores provinciales eran seleccionados por la Comisión Evaluadora Regional de la RFFDC en base a los proyectos presentados por entidades elegibles que son los IFD de la provincia, universidades nacionales y extranjeras y equipos de capacitadores de las cabeceras provinciales. Para que pudieran ser elegidos, los capacitadores provinciales debían ser acreditados por la RFFDC y estar inscritos en el Registro Único Provincial (REFEPEC), que se renueva anualmente.

Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE): los CAIES estaban distribuidos en las 24 provincias, aproximadamente siete por cada una de ellas. La Unidad de CAIES del MEN proporcionaba asistencia técnica a las provincias para la selección de las instituciones en las que se instalaban los centros, de acuerdo a criterios y lineamientos que se establecerán en el Manual de Funcionamiento de los CAIEs. La capacitación de los coordinadores de los centros y de los referentes provinciales, que se encontraban a cargo de la coordinación de las actividades de los mismos, se las proporcionaba la Unidad Técnica de CAIEs a través de encuentros nacionales y provinciales, de actividades específicas definidas en función de las demandas que iban surgiendo desde las provincias, y a través de la asistencia técnica permanente que prestara el nivel nacional.

5.5.1.2. Apoyo a la equidad.

Becas de retención. Para la ejecución de este subcomponente se utilizó el mismo mecanismo que para la primera etapa del PNBE, y la responsabilidad de la misma era del Programa de Becas y PIR⁸¹. Este mecanismo se encontraba establecido en el RO. La modificación respecto a la etapa anterior del PNBE radica en que a partir del 2002 sólo podían ingresar al PNBE⁸² aquellas escuelas cuyo índice de precariedad eran mayores al índice de las escuelas participantes en la provincia, a fin de concentrar las becas y el apoyo pedagógico complementario en el 20% de alumnos más pobre. En estos casos, la solicitud de inclusión de una nueva escuela había que justificarla en función del índice de NBI⁸³ de su zona resultante de los datos del censo del 2001, y del índice socioeconómico de la escuela calculado por el IDECE⁸⁴. Con el mismo propósito, se

⁸¹Proyectos Institucionales de Retención.

⁸²Programa Nacional de Becas Estudiantiles.

⁸³Necesidades Básicas Insatisfechas.

⁸⁴Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

definió que a partir del 2002 no se entregarán becas a nuevos becarios de 8° año en escuelas en donde el porcentaje de ponderados eran inferiores al 20% de la matrícula, según datos del 2001. En esas escuelas sólo se pagaban las becas a los antiguos becarios del programa, mientras estos sigan cumpliendo los requisitos de rendimiento y promoción del programa.

La UFI certificaba que las órdenes de pago fueran emitidas a nombre de los adultos responsables de los becarios y excepcionalmente a los directores, bajo la estricta aplicación del RO del Programa. Las UEJs eran los responsables de controlar, en cada caso, que las entidades bancarias participantes reintegren a la UFI los montos no desembolsados a los becarios. Los antecedentes que respaldaban los pagos realizados eran archivados en la UEJ, y se encontraba a disposición del Banco y de los auditores independientes para su verificación e inspección.

Proyectos Institucionales de Retención (PIR): estos proyectos fueron ejecutados de acuerdo al Manual para la ejecución de actividades compensatorias, anexo al RO. El mecanismo de transferencia de los recursos desde las UEJ a las escuelas y verificación de comprobantes de gasto era el mismo que se utilizaba para los CAJ.

El monto para cada proyecto, podía variar entre \$3 y \$6 mil, establecidos en función del número de alumnos.

Recursos didácticos, textos y guías para docentes: estos recursos eran distribuidos a las escuelas que recibían becas. La adquisición de los libros y materiales se realizaba bajo la coordinación y supervisión de la Unidad de Recursos Didácticos de acuerdo a los siguientes procedimientos, que son concordantes con la política del Banco para la adquisición de bienes para proyectos científicos, tecnológicos y de conservación: el Programa de Gestión Curricular y Capacitación convocaba a una Comisión de Expertos que sugería un listado de títulos. En base a este listado de títulos preseleccionados, las unidades técnicas responsables de los distintos componentes seleccionaban el listado final en función de los requerimientos técnicos del Programa. Dado que cada libro es producido exclusivamente por una editorial, se negociaba con cada editorial el precio, con el requisito de que sea por lo menos 35% más bajo que el precio de venta al consumidor. Este mecanismo, que ha sido usado por el MEN en programas anteriores, permitía obtener precios promedios 50% más bajos que los de venta al público.

5.5.1.3. Expansión de la cobertura y adecuación de edificios escolares.

Las obras contempladas en este subcomponente se ejecutaban descentralizadamente en las provincias, de acuerdo a las Normas para la Realización de Obras y a los Criterios y Normativa Básica de Arquitectura Escolar y bajo la asistencia técnica y supervisión del equipo técnico del PNIET⁸⁵. Tanto las normativas como las estructuras institucionales de ejecución de las provincias han sido utilizadas en préstamos anteriores del Banco (PRISE y PNBE) y han demostrado ser altamente eficientes. Todas las decisiones respecto a las inversiones en obras civiles estaban basadas en criterios técnicos acordados con el Banco y en la evaluación de necesidades y prioridades de las provincias.

El Gobierno Argentino (GOA) ya había dado comienzo a estas inversiones, lo que permitió establecer parámetros de costos y avanzar en la definición de criterios de elegibilidad para la construcción de obras nuevas, para las ampliaciones y para las adecuaciones de escuelas. Entre estos criterios se tomaban en cuenta la capacidad de las provincias para absorber, dentro de sus presupuestos sectoriales, los gastos incrementales generados por las obras nuevas que no implican sustituciones, así como su disponibilidad para comprometerse en los procesos de reformas consignados en la Matriz de Compromisos Provinciales, en particular, con el componente de gestión.

En esos momentos, se estimaba que las provincias debían disponer de recursos equivalentes al 10% de las inversiones en infraestructura para el mantenimiento de las obras, cuya cifra consolidada es de \$29 millones, los que serían financiados con los ahorros que generase el componente de gestión.

La fiscalización y supervisión de las obras, incluyendo los aspectos ambientales, era responsabilidad de las provincias y se realizaban mediante la utilización de consultores o firmas especializadas. Los costos en los que se incursionaban por estos conceptos podrían reconocerse como parte de los costos de las obras.

⁸⁵Programa Nacional de Infraestructura Escolar y Tecnología.



5.5.2. Tecnología de la información.

La ejecución de este componente estaba bajo la responsabilidad del Programa Nacional de Infraestructura, Equipamiento y Tecnologías (PNIET), que velaba por la ejecución integrada y sincronizada de todos los subcomponentes. Todas las actividades de capacitación del componente establecían la debida coordinación con el plan anual de capacitación que presentaba cada una de las cabeceras provinciales de la RFFDC. Las acciones eran gestionadas y monitoreadas desde las cabeceras, las que contaban con la asistencia técnica y supervisión de la cabecera nacional, radicada en la Unidad de Capacitación.

Para asegurar la ejecución integrada del componente, el plan específico debía contemplar la integración de la tecnología de la información y la comunicación en las prácticas escolares. Este plan debía identificar las necesidades de inversión en equipamiento informático, conectividad, capacitación de docentes, directivos y personal administrativo, así como la estrategia de gestión de los recursos informáticos en los establecimientos escolares y los planes para su mantenimiento.

Cada jurisdicción comunicaba además sus previsiones para la constitución de un equipo técnico encargado de velar por la ejecución integrada del componente. Los lineamientos para la elaboración de este plan figuraban en el RO. El MEN proporcionaba asistencia técnica a las jurisdicciones que lo requieran para la elaboración oportuna de estos planes.

Además, se tenía que conformar un comité técnico que asesoraba al ejecutor en la selección de materiales y eventuales necesidades de producción de material propio. Las funciones de este comité técnico y sus responsabilidades estaban definidas en el Reglamento Operativo.

Con el objetivo de maximizar la calidad de la toma de decisiones en materia educativa y tecnológica, el MEN designaba un Consejo Consultivo compuesto por representantes de alto nivel del mundo académico en las áreas de computación, comunicación y educación, así como por representantes de empresas públicas de reconocida trayectoria en áreas afines. La función principal de este Consejo era la de contribuir a la orientación de la ejecución del componente asesorando al MEN en materia de opciones estratégicas, tendencias emergentes en cuestiones de tecnología y



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

sostenimiento de las metas educativas del programa. La constitución del Consejo, cuyas características quedan definidas en el RO y eran condición previa al primer desembolso de los recursos del componente.

5.5.3. Gestión.

Todas las actividades de este componente se llevarían a cabo mediante asistencia técnica proporcionada por la Unidad de Gestión, la que se encargaría del diagnóstico, la planificación y seguimiento de las actividades de mejoramiento de la gestión en los ministerios provinciales y en las escuelas. Esta asistencia técnica incluía la capacitación para la reconversión de los recursos humanos en los ministerios provinciales. El equipo del Programa de Reforma de las Administraciones se apoyaría en el PNIET para la adquisición y distribución del equipamiento informático y el software a instalar en las provincias y escuelas.

Este componente contribuiría a asegurar la sustentabilidad financiera de las inversiones del Programa puesto que los gastos recurrentes incrementales en los que podrían incurrir las provincias como producto de la implementación del Programa podrían ser financiados con los ahorros generados por las actividades de este componente. Sería obligatorio para todas las provincias que se interesasen por participar en el Programa, y debieran comprometerse con metas de aumento de la eficiencia en la gestión y de ordenamiento presupuestario que generase ahorro como producto de la reforma administrativa. Asimismo, deberían comprometerse a reinvertir en el sector educativo los recursos ahorrados, compromiso que debía estar respaldado por la máxima autoridad de la provincia o del Ministerio de Economía, dependiendo de la estructura institucional de cada provincia. Estos compromisos constarán en el Convenio de Adhesión.

5.5.4. Seguimiento y evaluación.

El seguimiento de los aspectos técnicos, físicos y financieros del Programa, tanto a nivel nacional como provincial, serían responsabilidad de la Gerencia Ejecutiva de Monitoreo y Seguimiento, que dependería de la UFI, y de las Unidades Técnicas dependientes de la SSEB. Para ello se desarrollarían los instrumentos necesarios para recoger los indicadores acordados en la Matriz de Seguimiento, a fin de verificar el avance del Programa en las provincias y detectar las necesidades de asistencia técnica que



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

éstas requieran.

Se utilizarían dos estrategias complementarias para el seguimiento y evaluación del Programa. Una evaluación interna cuyo seguimiento estaría a cargo de los equipos técnicos provinciales responsables de la implementación del Programa, y una externa que sería contratada con agencias independientes. Respecto a la evaluación interna por Componentes, se acordó que para cada componente se realizaría un seguimiento de los indicadores críticos correspondientes a las principales actividades, tomando como base el Marco Lógico y la Matriz de Seguimiento. Se realizaría una sistematización y análisis de estos indicadores en dos momentos de la ejecución del Programa, a fin de evaluar el logro de objetivos y el logro de las metas parciales y finales definidas para cada componente. Se designaría en cada equipo de trabajo por componente, un responsable de la evaluación y seguimiento de los indicadores acordados.

Para la evaluación externa del Programa, se contrataría la realización de dos evaluaciones externas, una de medio término y otra a los seis meses antes del último desembolso, cuya coordinación y supervisión estaría bajo la responsabilidad del Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE). Se acordó un esquema que contiene, además de los dos informes de evaluación externa mencionados, la realización de cinco estudios especiales: dos de ellos a coincidir con la evaluación de medio término (evaluación de los CAJ y evaluación de impacto de los CAIEs) y tres a coincidir con la evaluación final (evaluación de impacto del programa de becas, evaluación del componente de informática y evaluación de las actividades de capacitación docente).

A fin de facilitar a las provincias el registro y análisis de los indicadores que se usarán para el seguimiento y evaluación de cumplimiento de las metas del Programa y de las actividades de los Componentes, el IDECE pondría a disposición de las escuelas información oportuna sobre los indicadores educativos relevantes a estos fines.

Plan Operativo Anual (POA): en base a los POA provinciales (que serán requisito para desembolsos de los recursos por componente), la UFI debía presentar al Banco un POA que sistematice los anteriores y contenga el plan integrado nacional para la implementación del Programa durante cada uno de los cinco años contemplados para su ejecución. El primer POA cubrirá el período que se inicia con la firma del contrato y termina el 31 de diciembre del mismo año. Los POAs de los años subsiguientes



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

abarcarían desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de cada año. Estos planes debían presentarse, para la no objeción del Banco, a más tardar el 1° de diciembre del año anterior correspondiente.

Informes semestrales: dentro de los 60 días siguientes al cumplimiento de cada semestre de ejecución del Programa, la UFI debía presentar al Banco informes de progreso físico, financiero y técnico. Los informes que coincidían con los 24 meses desde el primer informe y con los 6 meses del último, debían además incluir las evaluaciones internas y externas de medio término y final, de acuerdo a los términos de referencias anexos al RO.

Revisiones de progreso: el Banco debía realizar un seguimiento permanente del Programa. La revisión del POA se realizaba anualmente, y al igual que la revisión general de medio término, quince días después que se entregaba el informe de medio término. Este informe contenía información basada en la evaluación externa e interna del programa, y permitía tomar decisiones respecto a la continuidad de los CAJ y de los CAIEs, y permitía realizar ajustes a la capacitación centrada en la escuela.

5.6. Viabilidad y Riesgos⁸⁶.

5.6.1 Viabilidad institucional.

La ejecución del Programa estaría a cargo de una estructura institucional dentro de la línea del MEN que cuenta con experiencia en ejecución de programas con financiamiento externo como el Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo (PRISE), el Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria, (PRODYMES), el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sector Educativo (PREGASE) y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, (PNBE). Estos programas no solo han sido desembolsados dentro de plazos muy cercanos a los previstos en su diseño, sino que han sido considerados exitosos por evaluaciones externas realizadas. Las condiciones de ejecución del Programa permitirían fortalecer la UFI con equipos técnicos y gerenciales que harían posible la constitución de una masa crítica de alto nivel para la conducción del proceso de reformas de la EM. En las provincias el Programa fortalecería las estructuras vigentes, dejando la capacidad instalada que

⁸⁶ Información obtenida del Informe Ejecutivo del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo. Disponible en página web: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=412197>



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

permitiría avanzar en la autonomía provincial y hacia una descentralización cada vez más eficiente.

En términos de capacidad política, el esquema de ejecución propuesto contempla incentivos con los que se pretendía pasar de un sistema de gestión de procesos, que no responde a las demandas actuales de uso del tiempo y de los recursos, a un sistema de control por resultados, que promueve la responsabilidad, la transparencia y la eficiencia. Entre los incentivos, (perfil pedagógico) se contemplan concentración de la carga horaria, horas sin responsabilidad de aula y capacitación para los docentes, mejoramiento de las condiciones edilicias, recursos didácticos y dinero para la implementación de proyectos, y ahorros de recursos que podrán ser reinvertidos en el sistema para las administraciones provinciales.

Por otra parte, el apoyo que el CFE⁸⁷ ha dado a las políticas para la EM⁸⁸ que apoyadas mediante el Programa, representa un importante respaldo político a los objetivos y metas que este se ha propuesto lograr en las provincias.

5.6.2. Viabilidad socio-económica.

Para la evaluación socio-económica del programa se hizo una estimación de los beneficios cuantificables del programa, por una parte, y de sus costos, por otra, tanto en términos de la inversión inicial como de los costos recurrentes resultantes de la implementación del programa. La conclusión principal es que el programa implica importantes beneficios económicos para la población en términos de aumentar su empleabilidad y su salario esperado contribuyendo a disminuir la brecha de ingresos entre ricos y pobres. Además, los ahorros generados por las mejoras en la gestión de recursos humanos del sistema serían más que suficientes para sostener los costos recurrentes derivados de las inversiones del programa más allá de su finalización, incluyendo la continuidad de las becas y de las inversiones en infraestructura a cargo de la Nación. Beneficios económicos para la población: los beneficios derivados del componente de Reforma y Expansión de la Educación Media se miden en términos de los aumentos en la escolaridad de la población los que a su vez repercuten en mayor empleabilidad de la población y mejoras en los salarios esperados. En resumen, puede decirse que el

⁸⁷Consejo Federal de Educación.

⁸⁸Escuela Media.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

programa, al elevar la escolaridad de la población y particularmente la de los más pobres, aumentaría la empleabilidad de la mano de obra entre un 4 y un 5%, dependiendo del sexo y el nivel de escolaridad de partida. De la misma forma, aumentaría la productividad de la mano de obra, medida por el salario esperado, por sexo y nivel educativo alcanzado, entre un 18 y un 38%. Los beneficios educativos del Programa, aumento de la cobertura en EM, aumento del porcentaje de alumnos que culmina la EGB3 y el Polimodal respectivamente, y el aumento de años de escolaridad de la población en general, se expresan en las metas del Programa.

5.6.3. Impacto social.

El Programa pretendió el nivel educacional y las oportunidades de trabajo de los jóvenes, particularmente de los grupos más pobres. Aún cuando se trata de un programa de mejoramiento de la educación media, que tradicionalmente beneficia a los jóvenes de ingresos medios, parte importante de los recursos del Programa estarían focalizados hacia la retención e incorporación de los más pobres, que son los que se encontraban en riesgo de desertar y de abandonar la escuela para trabajar.

Dado el desarrollo educativo en Argentina, la desigualdad está determinada en gran medida por el desigual acceso a la EM entre jóvenes de distinto nivel socio económico y entre provincias de diferente desarrollo. Al aumentar la oferta educativa en este nivel, el Programa contribuirá a corregir esta inequidad y producirá un beneficio social individual a los jóvenes mejorando sus condiciones de empleabilidad futura, y a la sociedad en general al incrementar el nivel de la mano de obra y en consecuencia, de la competitividad económica del país.

A pesar de estos claros beneficios en términos de equidad social, el programa en su conjunto no calificaría como PTI⁸⁹ dado que el número de beneficiarios bajo la línea de pobreza del Banco no alcanzaría a representar el 50% del total de beneficiarios.

En Argentina la incidencia de la pobreza es de alrededor del 20%, lo que equivale a decir que los pobres son las familias del primer quintil de ingresos. Ahora bien, el nivel de escolaridad promedio de este grupo de la población es de sólo 8,6 años, lo que implica que los pobres normalmente no culminan el EGB3 y en consecuencia, la mayoría

⁸⁹Programa orientado a la reducción de la pobreza.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

no llega al Polimodal. Dado que el grueso de las inversiones del programa estuvo dirigido a estos dos ciclos del nivel medio, sus beneficiarios provendrán tanto de los quintiles más pobres como de los quintiles medios. Los cálculos sobre la incidencia distributiva del gasto en educación indican que más de la mitad de los beneficiarios potenciales del programa provendrían de los quintiles 2,3 y 4, los cuales están por encima de la línea de pobreza.

5.6.4. Impacto ambiental.

Debido a que las obras contempladas serían de baja complejidad y de corto período de construcción, no se esperaba que el Programa propuesto ocasione impactos directos significativos sobre el medio ambiente.



CAPÍTULO VI

El presente capítulo, dará a conocer los lineamientos de implementación del Programa PROMSE y la capacidad de gestión de los actores involucrados para llevarlo a cabo en la Provincia de Río Negro, además de las fallas y logros alcanzados durante el período 2004-2008. En este sentido, describirá la capacidad administrativa del aparato estatal para instrumentar los objetivos del programa, resaltar los factores organizativos y procedimientos para con los Recursos Humanos.

6.1. El PROMSE y la Provincia: convenio y compromisos.

Tal como surge de los antecedentes agregados en los anexos, mediante Decreto 615/03, se aprobó el Modelo de Contrato de Préstamo entre la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La finalidad del Programa PROMSE se encontraba orientada en apoyar a las Provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, haciendo hincapié en el fortalecimiento de la escuela media; financiado con fondos del BID (60%) y aportes del Estado Nacional (40%), no aplicando aporte monetario por parte de la Provincia. Estaba compuesto por dos Subprogramas, como ya se mencionó en el capítulo anterior: el Subprograma I destinando al Mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación, ejecutado por el MECyT, y el Subprograma II referido a la Expansión de la Infraestructura Escolar, llevado a cabo el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

La participación de la Provincia de Río Negro, en ese entonces, se encontraba supeditada a la suscripción del Convenio de Adhesión General lo cual implicaba el compromiso de los firmantes para llevar adelante la ejecución del programa mediante el desarrollo de acciones y el cumplimiento de procedimientos detallados en los Reglamentos Operativos. Dichas acciones comprendían la creación de una Unidad Ejecutora Jurisdiccional, implementar líneas de acción de los Componentes del Subprograma conforme a lo acordado con el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, además de asegurar los recursos físicos y materiales para ejecutar las distintas acciones del programa en la provincia, llevar registros contables pertinentes y la apertura



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

de cuentas bancarias, y asegurar la sustentabilidad de las inversiones realizadas. Es decir, requería la formación de una administración descentralizada, en ejecución paralela con las funciones y procedimientos administrativos del Ministerio de Educación Provincial.

Esto se podía visualizar en los compromisos que asumía la provincia con la firma del convenio en relación a los dos subprogramas.

Compromiso de la Jurisdicción para el desarrollo del Subprograma I:

- “a) establecer una Unidad Ejecutora Jurisdiccional (UEJ) dotada de personal suficiente y los recursos operativos necesarios para garantizar la ejecución y el seguimiento de las acciones;
- b) adscribir a la UEJ por Decreto del Poder Ejecutivo o Resolución Ministerial una dotación de personal igual o superior a la financiada por el PROGRAMA;
- c) gestionar la apertura de cuentas bancarias detalladas en los Reglamentos Operativos, que serán para uso exclusivo del Subprograma I;
- e) mantener registros contables independientes para los gastos del Subprograma I de acuerdo con las prácticas contables habituales y según los lineamientos establecidos por la DGUFI;
- f) implementar las líneas de acción de los Componente del Subprograma I, en los plazos y condiciones que se acuerden con el MECyT;
- g) reinvertir en el sector educativo los ahorros que genera la implementación de las acciones de los Componentes.
- h) dar cumplimiento a las metas establecidas en la Matriz de Compromisos que forma parte del presente Convenio, así como cumplimentar los lineamientos del Marco Lógico;
- i) garantizar los recursos físicos y financieros necesarios para el mantenimiento en condiciones operativas de los bienes y obras ejecutadas por el PROGRAMA, a efectos de asegurar la sustentabilidad de la inversión a realizar”.

Compromiso de la Jurisdicción para el desarrollo del Subprograma II:

- “a) Designar una Unidad Operativa Local, con funciones para coordinar las actividades necesarias para el logro de los objetivos del Subprograma II y asignar recursos humanos, técnicos, operativos y administrativos necesarios para el eficaz

- cumplimiento de las obligaciones contraídas;
- b) gestionar antes las áreas técnicas de la UEC, la identificación y verificación de las condiciones de elegibilidad de las obras a proponer para su ejecución;
 - c) elaborar los proyectos ejecutivos de obras nuevas con sus especificaciones técnicas y documentos de licitación, conforme los Manuales, Instructivos generales y particulares, proporcionados por la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, respetando el reglamento operativo general y particular del Subprograma II asumiendo la responsabilidad por la documentación presentada;
 - d) solicitar a la UEC la aprobación del financiamiento BID al proyecto ejecutivo de obra nueva;
 - e) Impulsar los actos administrativos y operativos de los procesos licitatorios que se realicen en la jurisdicción, implementando los procedimientos de rigor (publicación local de avisos, aclaraciones al Pliego, recepción, apertura de ofertas, etc)”

Otro punto, relevante y que luego será el eje del conflicto en los procesos de gestión, era la cláusula octava del mismo convenio, la cual comprometía a la Jurisdicción a adherirse al orden de prelación de la legislación, normas y procedimientos para la ejecución de las acciones previstas: a) Contrato de Préstamo N° 1345/OC-AR y sus Anexos; b) Reglamento Operativo General, reglamento Operativos Particulares, y sus Anexos; y, c) Instructivos elaborados por la DGUFI⁹⁰ y/o la UCPYPFE⁹¹

6.2. Capacidad Administrativa.

El 02 de Junio del 2005 mediante Decreto N° 569, el Gobernador de la Provincia de Río Negro, Dr. Miguel Saiz aprueba el Convenio de Adhesión, con el fin de obtener fondos no reintegrables aportando por el Banco Interamericano de Desarrollo destinando a la ejecución del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), además en ese mismo momento crea la Unidad Ejecutora Jurisdiccional, bajo la órbita de Ministerio de Educación de la Provincia, integrada por (un) Coordinador

⁹⁰Es la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional, creada en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por Decisión Administrativa N° 20/2002 (Resolución Ministerial N° 146/01) a cargo de la gestión, administración, seguimiento y monitoreo del Subprograma I.

⁹¹ Es la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo creada en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios por Decreto N° 1142/2003 y que estará a cargo de la gestión, administración, seguimiento y monitoreo del Subprograma II.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

General, (un) Responsable de Administración y Finanzas, (un) Responsable de Infraestructura y Adquisiciones, y (un) Responsable Pedagógico.

Para la ocupación de estos cargos, el programa traía consigo una estructura organizacional basada en las formas de reclutamiento, promoción, salario y escalafón inmodificables, es decir, el perfil del puesto a ocupar ya se encontraba preestablecido a priori de haber firmado el convenio, en los denominados Términos de Referencia del Programa.

6.2.1. Descripción de los puestos de trabajo del Programa PROMSE: Términos de Referencia.

6.2.1.1. Coordinador General: Misiones y Funciones.

Razones que aconsejan su contratación:

Contar con un profesional universitario con experiencia en programas educativos, para ejercer la Coordinación General de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), máximo nivel ejecutivo de dicha Unidad.

Perfil del Experto:

Especialista con experiencia en programas educativos y en el manejo de grupos de trabajo interdisciplinarios.

Objetivo general del contrato:

Ejercer la Coordinación General de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional y representante institucional ante las autoridades educativas provinciales y nacionales en el ámbito del PROMSE. Contar con un responsable de la ejecución del Programa en la Jurisdicción.

Tareas específicas a desarrollar:

- Todas las actividades estarán regidas por lo previsto en el ROG, ROP y sus Anexos.
- Coordinar el Subprograma I en la Jurisdicción y representarlo institucionalmente ante la máxima autoridad educativa provincial.
- Desarrollar, siguiendo los lineamientos de la UEC, la Programación General de Ejecución del Subprograma en la Jurisdicción, para gerenciamiento del mismo y para la elaboración de los elementos auxiliares de gestión, como los POA



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

jurisdiccionales, la programación financiera, las adquisiciones, los recursos humanos, etc.

- Efectuar el seguimiento y control de la ejecución de las tareas correspondientes a cada Línea de Acción del Subprograma y al logro de los indicadores de la misma.
- Efectuar las contrataciones necesarias para cubrir las distintas posiciones de la estructura de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional.
- Presentar a la Unidad Ejecutora Central los informes regulares o especiales de avance del Subprograma.
- Suscribir los compromisos emergentes para la ejecución del Subprograma en la Jurisdicción.
- Determinar la apertura o cierre de cuentas bancarias, de acuerdo a lo indicado en los Convenios de Adhesión y sus Actas Complementarias y proceder a efectuar los pagos firmando o autorizándolos en forma conjunta e indistinta con un funcionario de línea del Ministerio Provincial o equivalente.
- Evaluar los informes semestrales elevados por los responsables de las distintas áreas explicitando su aprobación o rechazo y demás comentarios pertinentes.
- Suscribir toda la documentación que la Jurisdicción eleve a la UEC de orden administrativo, financiero contable y legal.

Resultados Esperados:

Eficaz coordinación de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional y debida representación institucional ante la máxima autoridad provincial.

Programación General de la Ejecución del Subprograma y gerenciamiento del POA jurisdiccional, la programación financiera, las adquisiciones y la administración de los recursos humanos realizados.

Informes:

Elaboración y presentación de un informe final de actividades y de resultados al término del contrato, conforme a los presentes términos de referencia.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

6.2.1.2. Responsable de Administración y Finanzas: Misiones y Funciones.

Razones que aconsejan su contratación:

Contar con un profesional universitario, para la coordinación y supervisión de los aspectos administrativos, contables y financieros de la UEJ.

Perfil del Experto:

Especialista en procedimientos administrativos y presupuestarios, con título de Contador Público Nacional y al menos cinco (5) años de experiencia en procedimientos administrativos, contables y presupuestarios, desarrollada tanto en la Administración Pública como Privada.. El consultor dependerá funcionalmente del Coordinador General de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional del PROMSE.

Objetivos del contrato:

Verificación y supervisión de los procedimientos administrativos, contables y financieros llevados a cabo por la Unidad Ejecutora Jurisdiccional para que efectúen la contabilización de los gastos y recursos en el marco de lo dispuesto por el ROG y el ROP y lo establecido en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Tareas específicas a desarrollar:

- Utilizar el Programa General de Ejecución y el POA Jurisdiccional como elementos clave para desarrollar el control operativo del Área a su cargo, promoviendo de inmediato los ajustes de programación necesarios para el oportuno cumplimiento de plazos y objetivos, coordinándose para ello con el responsable de la UEJ.
- Elaborar las proyecciones financieras de acuerdo al POA Jurisdiccional y gestionar los actos administrativos necesarios que sean requeridos en la Jurisdicción para los fondos transferidos por la UEC.
- Manejar en forma conjunta con el Coordinador el movimiento de fondos y los pagos a contratistas, proveedores y consultores.
- Llevar los archivos de toda la documentación respaldatoria de los pagos que efectúe la UEJ conservando los originales de los mismos por parte de las auditorías externas, internas, la UEC y el BID.
- Mantener actualizada la información contable del Subprograma en la Provincia



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

respetando el plan de cuentas establecido por la UEC y aprobado por el Banco y ser responsable por la operación del módulo del Sistema de Administración que instale la UEC y el envío de toda la información para su incorporación y validación en el Sistema Central de Administración del Subprograma.

- Preparar la documentación necesaria para las solicitudes de desembolsos y transferencias de fondos a la UEC.
- Realizar las conciliaciones correspondientes en las cuentas bancarias específicas del Subprograma.
- Atender todos los aspectos administrativos del Subprograma.
- Atender todos los aspectos legales vinculados al Subprograma con la asistencia de la UEC.
- Centralizar y suministrar toda la información que requieran las auditorías externa, interna y los organismos de control del Estado, la UEC y el Banco.
- Aplicar lo especificado en el Manual de Procedimientos Contables y Administrativos elaborado por la UEC.
- Ser responsable por el cumplimiento en tiempo y forma de todos los procesos de contrataciones que se lleven a cabo en la Jurisdicción, excepto los que sean competencia del responsable de Infraestructura y de que cumplan con las previsiones del Contrato, las del ROG, ROP y sus Anexos.
- Ser responsable de que cada proceso de contratación se encuentre debidamente archivado y cuente con un legajo independiente en el que se incluyan todos los documentos del proceso acompañados por la Guía correspondiente, firmada hasta el paso que se haya alcanzado.

Resultados Esperados:

Conducir la administración contable, financiera y presupuestaria de la UEJ, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos por la UEC.

Informes:

Elaboración y presentación de un informe final de actividades y de resultados al término del contrato conforme a los presentes términos de referencia.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

6.2.1.3. Responsable de Infraestructura y Adquisiciones: Misiones y Funciones.

Razones que aconsejan su contratación:

Contar con un profesional universitario con título de Arquitecto, Ingeniero en Construcciones o Ingeniero Civil, con experiencia mínima acreditada de diez (10) años en el ejercicio de la profesión y de cinco (5) en áreas vinculadas con la infraestructura y equipamiento de programas y proyectos.

Perfil del Experto:

Especialista en infraestructura y en procedimientos de contratación de bienes y servicios, como así también conocimientos de informática en el manejo de procesador de texto y planilla electrónica de cálculo.

Objetivos del contrato:

Asegurar el cumplimiento de la normativa prevista para las contrataciones de bienes y obras a realizarse en los programas financiados con recursos de préstamos internacionales, implementando los procedimientos necesarios a tal efecto, en el marco de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional.

Diseño del Plan de Adquisiciones del Subprograma en la Jurisdicción, y control de su cumplimiento. Será responsable por el cumplimiento en tiempo y forma de todos los procesos de adquisiciones y contrataciones que se lleven a cabo en el Subprograma, incluyendo la gestión de la aprobación de todas las instancias claves en el proceso por parte de la UEC.

Procesos de adquisiciones y contrataciones efectuados con las previsiones del Contrato y con las previsiones del ROG, ROP y sus Anexos.

Procesos de adquisiciones debidamente archivados, en cada caso con un legajo independiente en el que se incluyan todos los documentos del proceso, acompañados por la guía correspondiente firmada hasta el paso que se haya alcanzado.

Tareas específicas a desarrollar:

- Preparar el Plan de Adquisiciones del Subprograma en la Jurisdicción, y controlar su cumplimiento, señalando a la Coordinación y demás responsables sus desvíos y demoras y proponiendo las eventuales medidas de corrección que fuesen necesarias en función de lo Programado en el POA Jurisdiccional.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

- Utilizar el Programa General de Ejecución del Subprograma como elemento clave para desarrollar el control operativo del Área a su cargo, promoviendo de inmediato los ajustes de programación necesarios para el oportuno cumplimiento de plazos y objetivos, coordinándose para ello con el Responsable de la UEJ.
- Verificar que en todas las contrataciones de obras que lleve a cabo la UEJ y en la adquisición de equipamiento mobiliario contempladas en el Subcomponente, se apliquen los documentos modelo aprobados por el Banco.
- Verificar la aplicación por parte de la UEJ de las guías incorporadas en el ROP y verificar que todas las adquisiciones y contrataciones se realicen de acuerdo a los procedimientos acordados con el BID. Aplicar en todas las contrataciones de obras que lleven a cabo las UTP de Infraestructura y en la adquisición de equipamiento mobiliario contemplado en el Subcomponente, los documentos modelos aprobados por el BID.
- Elevar para la decisión de la Coordinación aquellos informes correspondientes a las evaluaciones de las propuestas para las Licitaciones o Concursos que se lleven adelante en el Subprograma, y cuya decisión sea de su competencia.
- Asegurar que la UTP elabore la documentación técnica necesaria para las adquisiciones y contrataciones de bienes y obras, para cumplir con los procedimientos y plazos establecidos en el POA.
- Asegurar que la UTP inspeccione las obras y controle la entrega de los bienes.
- Visar toda la documentación técnica que generen las UTP (certificados de obra y órdenes de compra). Confirmar que haya sido verificada por la DI del MECyT,
- Participar en la elaboración de todo tipo de documentación referente a la ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones así como la documentación de base para la programación, implementación, seguimiento y evaluación de las mismas.
- Participar en la elaboración de la documentación exigida por el BID y el MECyT relacionada con el desarrollo de las actividades y control de ejecución del Subprograma.
- Organizar la elaboración de la documentación necesaria para fijar los



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

procedimientos de la ejecución y seguimiento de las acciones.

- Preparar la Programación Anual de Actividades del Componente, actualizando los planes de acción para la ejecución de las obras y la adquisición de equipamiento mobiliario.
- Coordinar con los equipos técnicos del MECyT, las actividades vinculadas a la ejecución del Subprograma en la jurisdicción.
- Supervisar el cumplimiento de los procedimientos exigidos por el BID para la selección y contratación de obras civiles, y adquisiciones de equipamiento mobiliario
- Participar en reuniones y misiones de asistencia técnica a la jurisdicción y en misiones y reuniones con el BID, la Dirección de Infraestructura del MECyT y otras dependencias relacionadas.

Resultados Esperados:

Cumplimiento en tiempo y forma de todos los procesos de adquisiciones y contrataciones que se lleven a cabo en el Subprograma, incluyendo la gestión de la aprobación de todas las instancias claves en el proceso por parte de la UEC.

Informes:

Elaboración y presentación de un informe final de actividades y de resultados al término del contrato, conforme a los presentes términos de referencia.

6.2.1.4. Responsable Pedagógico: Misiones y Funciones.

Perfil del Experto:

Especialista en Educación con experiencia en programas educativos, en el manejo de grupos de trabajo, en la ejecución de proyectos educativos en áreas técnicas Ministeriales, en el desarrollo y puesta en marcha de talleres, reuniones y encuentros provinciales y actividades similares. El experto deberá tener experiencia profesional no inferior a diez (10) años.

Objetivo general del contrato:

Implementar, Coordinar y supervisar técnicamente todas las actividades que integran las líneas de acción específicas de los subcomponentes y componentes y líneas de acción



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

específicas del Subprograma I en la jurisdicción, actuando en forma directa con los Equipos Técnicos Jurisdiccionales (ETJ) y como nexo con las Unidades Técnicas del ME.

Tareas específicas a desarrollar:

- Todas sus actividades estarán regidas por lo previsto en el ROG, ROP y sus Anexos.
- Coordinará y supervisará técnicamente todas las actividades que integran las líneas de acción de los subcomponentes y componentes y líneas de acción específicas del Subprograma, actuando en forma directa con las UTP y las Unidades Técnicas del MECyT.
- Será responsable de asegurar que las UTP entreguen en tiempo y forma los Planes Específicos de cada línea de acción y los integrará y sistematizará para elevarlos a la UEC, para ser aprobados por las Unidades Técnicas del MECyT.
- Propondrá al Coordinador los cambios o adecuaciones que requiera la ejecución de las diferentes actividades vinculadas al área específica.
- Utilizará el Programa General de Ejecución del Subprograma como elemento clave para desarrollar el control operativo del Área a su cargo, promoviendo de inmediato los ajustes de programación necesarios para el oportuno cumplimiento de plazos y objetivos, coordinándose para ello con responsable de la UEJ.
- Coordinará con el Responsable de la UEJ, toda la información relativa a los POA y demás informes de avance que se requieran desde su área.
- Se asegurará que toda la documentación relativa a la ejecución del Subprograma, se encuentre archivada en las instituciones participantes, de manera que facilite su revisión por la UEC, el BID y los auditores externos e internos.
- Será el responsable de coordinar con las Unidades Técnicas del MECyT la asistencia técnica a las UTP que lo requieran.
- Asegurará que la documentación a generar por las UTP sean tramitadas en los plazos establecidos en el POA jurisdiccional.

Resultados Esperados:

Coordinación de las acciones pedagógicas del Subprograma realizadas en la jurisdicción.

Documentación generada por los ETJ tramitada en los plazos establecidos en el POA jurisdiccional.

Informes:

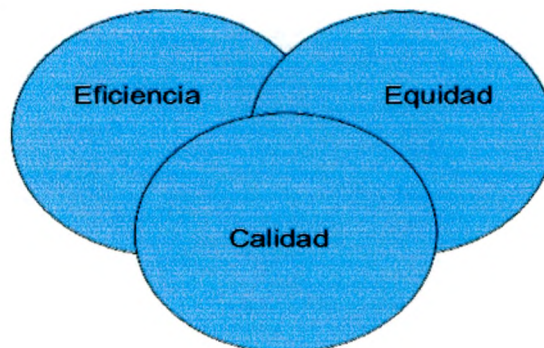
Elaboración y presentación de un informe final de actividades y de resultados al término del contrato, conforme a los presentes términos de referencia.

6.3. Proceso de Evaluación de Implementación.

Según Niremborg, Brawerman, Ruiz (2003) el proceso de evaluación de implementación de programas tiene por objetivo indagar y describir el funcionamiento del programa analizando las diferencias entre el funcionamiento real y lo previsto en los documentos fundacionales.

En este sentido, y a partir de las experiencias obtenidas por parte de los actores involucrados en llevar adelante el programa, coinciden en opinar que los tres objetivos generales se orientaban en torno a la calidad, equidad y eficiencia.

Al respecto, en la entrevista realizada a la Responsable pedagógica, anteriormente ocupaba el cargo de Coordinadora de Programas del Ministerio, caracteriza esas palabras a partir de tres grandes esferas interrelacionadas:



Calidad: La mejora de la calidad se promueve a partir de:

- El fortalecimiento de la articulación entre el nivel EGB y de media y polimodal.
- La reorganización institucional y curricular.
- El uso intensivo y apropiado de las TIC's.
- La actualización de las prácticas pedagógicas en la escuela.

Equidad: El mejoramiento de la equidad se profundiza con:

- La dotación de becas de apoyo estudiantil.
- La implementación de Proyectos Institucionales de Retención en las escuelas



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

- La dotación de equipamiento, recursos de aprendizaje y libros de textos.
- El mejoramiento de los edificios escolares.

Eficiencia: En relación con la mejora de la eficiencia, se propone:

- El mejoramiento de los sistemas administrativos.
- El mejoramiento de la gestión de la información en los distintos ministerios jurisdiccionales.

Dando a concluir, que las pretensiones del Programa eran: (i) aumentar la cobertura en la Educación Media; (ii) disminuir la deserción en la Educación General Básica (EGB3), particularmente en los grupos de bajos ingresos; (iii) disminuir la repitencia y la sobreedad; (iv) mejorar el rendimiento académico en las áreas de lengua, matemática, ciencias sociales y naturales; y (v) mejorar la eficiencia del gasto en el sector.

Desde su punto de vista, y a razón de indagar sobre los alcances de los objetivos y metas planeadas por el programa, ella deduce que durante el período 2004-2008, de acuerdo a los criterios expuestos para la selección de escuelas, el PROMSE logró llevar sus líneas de acción a 21 de ellas (CEM N° 10-CEM N° 48-CEM N° 44-CEM N° 57- CEM N° 39- CEM N° 82- CEM N° 79-, CEM N° 24- CEM N° 71- CEM N° 27-CEM N° 81- CEM N° 16- CEM N° 13- CEM N° 62- CEM N° 7- CEM N° 53- CEM N° 11- CEM N° 9- CEM N° 14- CEM N° 36- CEM N° 89) y 7 Institutos de formación docente (El Bolsón, Luis Beltrán, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Viedma, Villa Regina y General Roca) en las cuales se implementaron los Centros de Actividad Juvenil (CAJ), Centro de Actualización e Innovación Educativa (CAIE), Becas para alumnos de toda la provincia, equipamiento informático, mobiliario y multimedia, en el marco de ese conjunto de escuelas e institutos se lograron refaccionar, reacondicionar y construir salas de informática o SUM en aproximadamente 19 establecimientos, se otorgaron aportes en concepto de Planes de Mejora, se realizaron acompañamientos pedagógico y eventos de gran magnitud que oscilaba alrededor de 300 personas⁹².

Desde el área Pedagógica, comentaba que, durante el mes de noviembre del año 2006, se realizaron reuniones con Directores y Supervisores, de los 21 establecimientos PROMSE, conjuntamente con personal técnico del Ministerio de Educación Provincial, a fin de acompañar a las instituciones, brindando asistencia para la

⁹²Ver página web: <http://bariloche2000.com/noticias/leer/interesante-ateneo-sobre-educacion/34442>



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

elaboración de los Proyectos de Mejora que debían presentarse ante el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación en el mes de mayo 2007. Los mismos se legalizaron a través del Acta de Compromiso Institucional. De 21 escuelas fueron evaluados y aprobados 19 Proyectos de Mejora por un monto Total de \$ 10.000 cada uno.

El Proyecto CAJ, centrado en el mejoramiento de la enseñanza y los aprendizajes y en la atención de las actuales condiciones sociales y culturales de jóvenes y adolescentes rionegrinos, asume la necesidad de instalar nuevos debates y emprender cambios institucionales en las 21 escuelas de Nivel Medio donde los índices de repitencia, desgranamiento y deserción escolar son significativos. En este sentido, las seleccionadas se encontraba alejadas de los centros urbanos o ubicadas en las periferias de las ciudades, siendo los CAJ para muchos jóvenes la única alternativa posible de encuentro y de actividad fuera del horario escolar, el único ámbito que los convoca a participar, a demandar, a decidir, a disfrutar y a producir con otros.

Para ella, el programa cumplió de alguna manera en los términos de calidad y equidad, no tanto de eficiencia. Uno de los principales puntos críticos o débiles que tuvo el programa considera que los organismos transversales a los procesos administrativos no permitieron que la Unidad Ejecutora Jurisdiccional se implementara o desarrollara correctamente, además de la falta de experiencia de los primeros ejecutores, si bien se reconoce la existencia de otros programas de similares características como PRODYMES⁹³ I y II o PREGASE⁹⁴, los mismos no tuvieron el impacto ni las envergaduras en dimensiones como tuvo el PROMSE, es decir, parecía un “mini ministerio de educación” paralelo al que se encontraba. “... Resultaba tedioso, como pedagógica, tener que llevar adelante la ejecución de una línea de acción y no poderla cumplir por cuestiones procedimentales ... por ejemplo de tener que salir de comisión, para asistir a los coordinadores CAJ de las escuelas, y no tenerlo en el tiempo requerido, o de necesitar personal calificado pero para poder contratarlo, se necesitaba realizar todo un largo proceso que tardaba entre dos y seis meses...” y otro factor, comenta ella “... en muchas ocasiones resultó difícil poder ponernos de acuerdo en términos institucionales ..., es decir tratar de articular las políticas nacionales con las provinciales y sobre todo con la de la escuela, por la existencia de tres realidades diferentes, es cierto que en muchas

⁹³Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria.

⁹⁴Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

ocasiones estos programas, como los que mencioné anteriormente, eran políticas enlatadas que resultaban difícil de adaptar a la realidad situacional de la provincia o de la escuela”. Por último, ella considera que la incidencia del programa fue fructífera, ya que se lo consideraba como una política transversal que acompañaba la Transformación del Nivel Medio en las nuevas formas de permanencia y aprendizaje en las escuelas a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios a la jornada escolar.

Por otra lado, la perspectiva que se obtuvo de la entrevista realizada al Responsable de Administración y Finanzas, quien ocupó ese cargo durante el período 2006-2008, y cuyo rol era auditar las contrataciones, pagos y registros de obras civiles, bienes y servicios según las normativas nacionales, provinciales y del convenio suscripto con el organismo multilateral de crédito, en relación al proceso de implementación y ejecución desde cuando él asumió el cargo, planteaba que la unidad ejecutora que tenía que implementar el programa en la provincia de Río Negro no estaba conformada en su totalidad, contaba con pocos recursos humanos, existía un desorden administrativo y atraso en la rendición de fondos al Ministerio de Educación nacional y a los organismos de control local. Tampoco se contaba con el equipamiento informático adecuado y además se estaba cerca de la fecha de cierre de ejercicio con una agenda de actividades a realizar muy importante.

Cuando asume, y luego de haber realizado un diagnóstico de la situación, notificando a las autoridades educativas provinciales sobre el estado del programa, comienza con un proceso de reprogramación en la cual consistía: 1) priorizar las actividades a realizar hasta el cierre del ejercicio (31/12/2006), 2) solicitar asistencia técnica a la UEC, en la parte administrativa y contable; 3) cursar pedidos de fondos para equipamiento informático y contratación de recursos humanos para el área; y, 4) solicitar la extensión de los plazos de rendición de fondos, y la colaboración a distintas áreas del ministerio provincial para la comprensión de los procedimientos administrativos.

Otro factor que destaca el Responsable es el acompañamiento político por parte del gobierno provincial que coincidía con la política educativa de efectuar una reforma al nivel medio, cuya implantación aún estaba incompleta en la provincia de Río Negro, además de brindar apoyo focalizado a la población escolar que se encontraba en



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

situación de mayor riesgo social y educativo.

Cuando se le pregunta sobre cómo era la relación con los organismos controladores o interventores en la ejecución sostiene "... existió una desavenencia en la reglamentación y actuación de los organismos de control locales respecto de la prelación de normas e instancias de ejecución necesarias para la implementación del programa de referencia".

Es decir, que los organismos locales pretendieron que la ejecución del programa se efectuara conforme a la normativa provincial y según los registros del sistema Safyc (Sistema de Administración Financiera y Control). Mientras que el organismo financiador (BID) exigió bajo pena de declarar el gasto no elegible y tener que reintegrar el dinero invertido, que la ejecución se realice según su normativa y que los registros se efectúen en un programa informático propio.

Por tanto, además de hacer todo por duplicado, había que hacer coincidir en simultaneo los registros contables y presupuestarios en ambos sistemas y ejecutar los fondos de manera de cumplir con los requisitos expuestos por ambos sistemas normativos y registrales. A esto se sumó que como la Unidad Ejecutora Central estaba en el Ministerio de Educación Nacional y como parte de los fondos los aportaba la Nación; "...además nos auditaba en forma indirecta los organismos de control nacional, SIGEN y AGN. En síntesis, nos auditaba el Banco Interamericano de Desarrollo, SIGEN (Sindicatura General de la Nación); AGN (Auditoría General de la Nación); y todos los organismos de control provinciales (Contaduría General de la Provincia, Fiscalía de Estado y Tribunal de Cuentas) y cada uno pretendía hacerlo según su propia normativa, lo cual en algunas ocasiones nos ha llevado más tiempo rendir los resultados que ejecutar las acciones...". En este sentido, él considera que el cumplimiento de requerimientos impuestos por múltiples organismos de contralor fue un obstáculo para la ejecución del programa, llevándolo a la sub-ejecución que implicó casi a la paralización de algunas líneas de acción del mismo.

Otro componente crítico era la contratación de personal, a fin de que con este proceso ocurría algo muy similar a lo que sucedía con la rendición de los fondos, había dos esquemas que cumplir. En principio la contratación se daba por concurso y los perfiles del puesto, las funciones del cargo y el monto del contrato, se encontraban



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

preestablecidos por el programa, pero la dificultad comienza a notarse en el proceso de tramitación de expediente⁹⁵, ya que no solamente se tenía que cumplir con las formas del Programa sino que además debían articularse con la normativa provincial y pasar por las diferentes áreas y órganos interventores en el proceso, lo cual contratar a una persona o esperar al cobro de sus honorarios llevaba aproximadamente entre 3 y 6 meses, esto incidía en la permanencia de los miembros en su cargo, en los estados de ánimo, en los procesos de formación de equipos de trabajo, en síntesis se generaba un ambiente de preocupación por estas manifestaciones latentes.

Por último, la postura del Responsable de Infraestructura y Adquisiciones quien ocupó y se mantuvo en el cargo casi en el mismo período que el Responsable de Administración y Finanzas, sostiene algo muy parecido al planteo que vienen realizando sus colaboradores, en cuanto a la falta de personal capacitado, el cumplimiento a la prelación normativa, procedimientos de ejecución de obras muy extensos, y a eso debe sumarse el vínculo con los proveedores. El área se encargaba de confeccionar, administrar, organizar y controlar todos los procedimientos -como licitaciones, concursos, contrataciones- vinculados a la rehabilitación de aulas de informática y de recursos, ampliación de los edificios y adquisición de mobiliario. En este sentido el componente 1 “Inversión Edificios Escolares-Desarrollo de los Recursos Físicos del sistema educativo” logró implementarse en un 70% de la línea de acción infraestructura (4 IFDC y 14 CEM) y en un 100% de la línea adquisiciones (28 establecimientos). Uno de los inconvenientes que se presentaban en el proceso de ejecución eran los plazos de obras (180 días), que en varias oportunidades no pudieron cumplirse dando la opción a prórroga o en su defecto a la extensión. El Responsable decía que la injerencia a este incumplimiento estaba dada por varios factores muchas veces internos a la organización o al Programa, como la demora en las no objeciones (Nación-Provincia), o el cumplimiento a término de pago de los certificados de obras, o problemas con la fecha de inicio de la obra, ya que los procedimientos administrativos se tardaban demasiado en cada área, la firma del contrato también resultaba tardía, por eso un proceso de estas características llevaba casi todo el año -“6 meses para que se firme el contrato y otros 6 meses en ejecutarse la obra y cuando se quería acordar la obra ya había llevado un año-”. Otras de las causas eran las

⁹⁵Un expediente es el conjunto de los documentos que corresponden a una determinada cuestión. También puede tratarse de la serie de procedimientos de carácter judicial o administrativo que lleva un cierto orden.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

condiciones climáticas que vive la provincia en tiempos invernales, la relación que existían entre la empresa constructora y la Directora del establecimientos muy pocas veces no lograban ponerse de acuerdo, y, por último, en algunas ocasiones las empresas no llegaba a cumplir con los estados de avance estipulados, por motivos inherentes a la misma, que de alguna manera perjudicaban a la escuela por no tener la obra en tiempo y al programa en el atraso y confección de los POA's. El Responsable cuestionaba el alto índice burocrático que se necesita para ejecutar, en este caso, las obras, pero a pesar de las circunstancias vividas, que fueron fructíferas por que hicieron de un gran aporte a su experiencia el programa logro implementarse casi en un 87% de su totalidad, y eso es notorio en los resultados que arroja su evaluación.

6.4. Evaluación de Resultados.⁹⁶

La evaluación fue realizada a partir de documentos y datos empíricos aportados por los actores entrevistados del Programa y documentos estadísticos obtenidos por el Ministerio de Educación de la Provincia.

Lineas de Acción	Metas	Productos	%
Escuelas con PME, y CAJs equipados(N°)	31	18	86
2. Centros de Actualización e Innovación Educativa (N°)	7	7	100
3. Escuelas c/textos escolares para alumnos y libros p/bibliotecas (N°)	31	31	100
4. Estudiantes con becas escolares (N°)	9649	7220	75
5. Docentes capacitados en TICs	350	350	100
6. Docentes capacitados en soportes telemáticos y multimediales	340	340	100
7. Adecuación de aulas informáticas y de recursos, ampliación de edificios (N° escuelas)	31	18	86
8. Escuelas y CAIE con equipamiento informático y multimedia (N°)	38	38	100
9. Escuelas con equipamiento mobiliario (N°)	31	31	100
10. Contratación de Personal calificado para la UEJ	8	5	62,5
11. Contratación de Personal calificado CAIE	7	3	43
12. Contratación de Personal calificado CAJ	31	17	81
13. Contratación de Personal calificado CAJ	5	2	40

⁹⁶ Lic. Albania Pérez "Evaluación de los Resultados". Noviembre. 2006. sustraído de pagina web: <http://www.educando.edu.do/articulos/directivo/evaluacion-de-los-resultados/> "...Esta evaluación permite medir los resultados a corto y largo plazo de los programa. (...)Permite obtener informaciones y analizar el cumplimiento de las propuestas para cada uno de los objetivos específicos del programa en términos de su actividad, su eficacia y su eficiencia para obtener conclusiones que permitan retroalimentar la gestión del programa, además identificar, planificar y gestionar otros programas y proyectos.Esta evaluación de resultados concluye con un informe de evaluación que permita identificar la efectividad, la validez y la eficiencia del programa y sacar conclusiones y recomendaciones para futuros programas o proyectos"



6.4.1. Recomendaciones de los actores involucrados en las distintas áreas y organismos encargados de ejecutar programas⁹⁷.

6.4.1.1. Gestión.

La ejecución de programas desde el nivel central, en países que han descentralizado la gestión de sus servicios educativos, plantea fuertes desafíos de articulación de instrumentos, procesos, capacidades y recursos. Las regiones plantean realidades socio-económicas y culturales muy diferentes, así como en sus capacidades de gestión y en su disponibilidad de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. Ello genera la necesidad de responder a la heterogeneidad desde una intervención que, desde el nivel central, tiene objetivos más homogéneos que están relacionados con una modalidad concreta de intervención para responder a un objetivo de política nacional prioritario (acceso, retención y promoción escolar). En este contexto, los aspectos de funcionamiento de la descentralización deben ser tenidos en cuenta pero no son un tema que pueda abordarse desde un programa de estas características, sino más bien desde el fortalecimiento institucional del Estado. Se recomienda entonces ser pragmático y desarrollar modalidades de intervención mixtas, según grados de mayor centralización o descentralización, atendiendo a las capacidades existentes y al objetivo del programa. En el caso de las acciones que se descentralicen, se deberían promover acuerdos previos que aseguren la consistencia y oportunidad de las acciones con los programas y estrategias educativas de las provincias, a fin de contribuir a una mayor apropiación por parte de las mismas.

Al interior de las Provincias, habría que fortalecer los mecanismos de control a nivel local, a través del cuerpo directivo y docente de las escuelas y de las familias de los alumnos, generando una mayor “apropiación” de las mejoras que aporta el proyecto. Ello incluye informes periódicos.

Referente a la evaluación del diseño del programa debería incluir la metodología y línea de base de la evaluación, así como garantizar la operatividad del sistema de información que se requiera a tal fin. A ello se adiciona la necesidad de mejorar las estadísticas educativas disponibles, con información relevante y oportuna para

⁹⁷ Información obtenida del Informe Ejecutivo del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo. Disponible en página web: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=412197>, del informe elaborado por la AGN y de las entrevistas realizadas.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

la toma de decisiones.

Con respecto a las finanzas y adquisiciones, la auditoría, previa a cada desembolso además de las auditorías de los estados financieros, si bien brindan un marco de seguridad mayor, puede generar demoras importantes en la rendición de los desembolsos. Sería recomendable utilizar informes semestrales de control interno, incluyendo una muestra representativa de desembolsos realizados, en forma ex-post, en el semestre inmediato anterior.

Algunas de las lecciones aprendidas, exponen los actores, fueron incorporadas en el diseño del PROMEDU en su gran mayoría, en particular en los temas de diseño de los programas compensatorios, infraestructura escolar, evaluación y aspectos financieros y de gestión.

Hay que tener en cuenta, que el PROMSE ha sido un programa caracterizado, durante su desarrollo, por: (i) una fuerte orientación a los productos más que a resultados; (ii) procesos de decisión y ejecución que involucran muchos ámbitos y niveles de equipos, personas y organismos, a nivel central y provincial; (iii) un esquema incipiente de integración de información relevante de gestión y de proceso; y (iv) un programa con decisión y financiamiento nacional, y con distintos formatos de descentralización en las provincias para la ejecución. El involucramiento de numerosos y diversos actores institucionales, ha enriquecido los resultados a través de la participación, pero al mismo tiempo representó un desafío continuo respecto de la gestión, la coordinación y el monitoreo de las acciones. En este contexto, la planificación de las actividades, el consenso con las jurisdicciones y el monitoreo y evaluación posterior de sus resultados, tenía especial relevancia. Por ello, el programa aprobado originalmente consideró en su diseño, el desarrollo de un Sistema de Información, Seguimiento y Monitoreo (SISM) y de un Sistema de Evaluación de Resultados e Impactos (SERI), a través de la DINIECE. La DINIECE era también quien debía diseñar la metodología de evaluación y calcular la línea de base de los indicadores de resultados. El estudio ya mencionado de la DINIECE, se orienta a estos objetivos al presentar una matriz de dimensiones, variables e indicadores de la línea de base para la evaluación final.

Sin embargo, el programa no aportó una definición cuantitativa de los valores de la línea de base y de las metas esperadas del PROMSE. Por otra parte, ninguno de los



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

sistemas previstos se desarrolló durante el programa. A ello se suman otras debilidades en materia de programación, como ser, la ausencia de un sistema de seguimiento de la población beneficiaria (becarios y escuelas) y, una fuerte debilidad en la planificación de las acciones que recién, en los últimos dos años comenzó a mejorar debido al esfuerzo desde el MEN. Los informes semestrales eran razonablemente completos, pero se focalizaban esencialmente en los productos generados y las actividades cumplidas, sin analizar los resultados intermedios.

6.4.1.2. Revisión de la Calidad del Diseño.

El diseño fue satisfactorio y tuvo continuidad en el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) (Préstamo 1966/OC-AR) donde se incorporaron lecciones aprendidas del PROMSE, respecto de: (i) contenidos pedagógicos y alcance de las acciones complementarias a las becas escolares; (ii) monto de las becas y criterios de elegibilidad; (iii) administración del pago de las becas y mejora de la focalización del beneficio; y (iv) gestión orientada más a resultados y con mayor descentralización en las provincias, articulando con las políticas educativas provinciales.

6.4.1.3. Productos y resultados del PROMSE a nivel provincial.

El PROMSE ejecutó los productos previstos con un alto nivel de eficacia, aún cuando ello seguramente no se produjo en términos de eficiencia debido a una gestión que no fue adecuadamente programada. El pago de las becas escolares “per se” no sería suficiente para lograr los resultados, para lo cual se deben complementar con acciones de apoyo a las escuelas, a sus docentes y en particular a los becarios en la superación de sus dificultades de aprendizaje.

El conjunto de intervenciones del programa ha tenido un efecto muy diverso. Algunas acciones han sido positivas y son muy valoradas como es el caso de los textos, las becas y los CAIEs. Otras actividades se consideran adecuadas pero en muchas escuelas se desarrollaron en un contexto que restringió sustancialmente su potencialidad, en lo educativo. Tal es el caso de la compra de PCs en contextos de espacios inadecuados o sin conectividad. Finalmente, otras acciones deberían analizarse con mayor



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

detenimiento (CAJs) en cuanto a su diseño y/o forma de implementación, o deberían modificarse en sus contenidos.

Las acciones desarrolladas por el programa pusieron de manifiesto la complejidad de este tipo de intervenciones donde no solo hay que supervisar la acción que surge desde el programa sino el conjunto de actividades que resultan desde otras esferas por fuera del mismo. Si estas acciones no se cumplen, muchos aportes del programa pueden ver limitada su contribución a los resultados. En este contexto resulta clave la identificación previa, en el diseño, de todos los factores determinantes de los resultados y la selección de aquellos que finalmente serán financiados por el programa.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

Conclusiones finales.

La política educativa implementada, en ese período, coincide con la opinión expuesta por Casanueva Sáez, P. (2009)⁹⁸, la política educativa latinoamericana tiene como punto de partida los lineamientos y acuerdos emanados de los Foros Internacionales en materia educativa organizados por la ONU, UNICEF, UNESCO, OEI. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, centradas en ejes de calidad, equidad y eficiencia, que de hecho fueron los factores que marcaron la bases del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo.

El PROMSE, fue considerado como una política transversal de acompañamiento a otras políticas direccionadas en los niveles educativos, cuyo aporte era no reintegrable, con lo cual no le implicaba gastos a la provincia.

El proceso de evaluación de implementación de programas utilizado para averiguar y describir su funcionamiento, analizó hasta qué punto existen diferencias entre el funcionamiento real y lo previsto en los documentos fundacionales.

En este sentido, en función de las evaluaciones y entrevistas realizadas, el programa tuvo una importante relevancia en los cambios significativos producidos en la dimensión administrativa no sólo porque se estaba trabajando con un financiamiento mixto, sino que además fue necesario buscar maneras de articulación de los procedimientos legales para poder implementar y ejecutar las líneas de acción que este presentaba, ya que en sus indicios exhibe una administración descentralizada y paralela al Ministerio de Educación de la provincia.

El objetivo principal del programa era acompañar la expansión de la oferta educativa a los sectores más vulnerables de la región tratando de llegar en términos de calidad y equidad, además, tuvo una fuerte incidencia a lo que Repetto, F. (2004)⁹⁹ considera como la capacidad de los gobernantes (capacidad política) para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de los recursos que puedan movilizar en la esfera pública, dado al permanente

⁹⁸Casanueva Saéz, P. "Política Educativa". Universidad de Concepción de Chile. Chile. 2009.

⁹⁹Repetto, Fabián. "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina". Serie documentos de trabajo 1-52. Washington DC 2004.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

acompañamiento de los directivos ministeriales y decisores políticos, pero este acompañamiento resultó ser ineficaz en el momento de articular capacidad política con capacidad administrativa dado a otras organizaciones gubernamentales que lo atravesaban horizontalmente, también fue incidente en términos de generar puestos de trabajos profesionales e idóneos educativos.

El PROMSE, a pesar de sus tropiezos se lo podría caracterizar, como un programa estable, mutante a las transformaciones del contexto (PROMEDU I y PROMEDU II), el cual ha ido aprendiendo de sus errores, y cambiando en virtud de las necesidades sociales, por lo que se conoce, ha expandido sus líneas de acción hacia los otros niveles, no obstante la capacidad administrativa para desenvolverse en los distintos niveles de la Política Educativa continúa siendo dificultoso, y eso puede darse por dos razones:

1) al ser un programa rígido y estructurado donde todo el ordenamiento organizacional se encuentra preestablecido y planificado, no permite circunstancias ocasionales o vicios, ya que el problema está en los plazos temporales que se necesitan para ejecutar una línea. Es decir, muchas veces los tiempos del programa no coinciden con los tiempos de la provincia y es donde queda problematizada la Unidad Ejecutora Jurisdiccional. Por ejemplo, una de las cuestiones que planteaban los actores entrevistados era que para poder formular el Plan Operativo Anual era necesario la articulación no sólo de los equipos técnicos ministeriales sino de los directivos escolares y eso lleva a que un conjunto de personas deban ponerse de acuerdo en qué, cómo, cuándo, y dónde llevar a cabo sus actividades vinculadas a las líneas de acción del programa; y,

2) la prelación de normas y la discordancia de las mismas con la legislación provincial, generan conflictos en los procedimientos administrativos necesarios e indispensables para ejecutar las líneas de acción.

Los desvíos y tropiezos detectados en el proceso de Implementación, a partir del análisis realizado en los documentos y entrevistas:

1) Las bases estructurales para que la UEJ se insertara en el Ministerio de Educación de la Provincia, al principio no estaban preparadas.

2) La falta de experiencia de algunos de los Responsables a cargo de llevar



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

adelante el Programa, sumada a las líneas de acción que debían ejecutarse en un sentido de inmediatez, y la falta de confección de los POA's en tiempo y forma, provocó el retraso en el proceso de ejecución.

3) Falta de recurso humano calificado.

4) Falta de equipamiento de informática.

5) Incumplimiento de la prelación normativa.

6) Los procesos administrativos provinciales necesarios para llevar adelante una línea de acción, eran demasiados extensos.

7) Las rendiciones de gastos de las acciones ejecutadas se realizaban por triplicado, es decir se rendía a la UEC, a la Contaduría General y al Tribunal de Cuentas.

8) Falta de flujo-grama procedimental en la provincia. (“desorden administrativo”)

9) Excesivo control, por duplicidad de controlar el gasto.

Ventajas y oportunidades:

1) Las estructuras organizacionales estaban explícitamente definidas.

2) Existencia de acompañamiento político.

3) A pesar de las dificultades mencionadas, existía una buena predisposición por parte de los miembros de la UEJ en querer llevar adelante las líneas de acción.

4) Las políticas educativas a nivel provincial se encontraban articuladas con los distintos niveles.

5) La implementación del programa permitió la apertura de nuevos puestos de trabajos no ocasionando gastos salariales a la provincia.

6) A pesar de las dificultades ocurridas, y dado al proceso de la información obtenidas de las Actas de Monitoreo período 2004-2008, el programa llegó a implementarse en un 84% de su ejecución total.

Por último, toda política pública cualquiera fuera su naturaleza produce cambios cuyos resultados pueden ser positivos o negativos, lo interesante es saber utilizar esos resultados en pos de mejorarla. También es condicionante poder llevar una buena articulación entre la capacidad política y la capacidad administrativa para lograr una eficiente y eficaz capacidad de gestión, si tenemos demasiada capacidad política tendremos eficacia pero no



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

ejecución administrativa, y, si hay capacidad administrativa estaremos siendo eficientes en la ejecución de las metas, pero no eficaces en el logro de los objetivos.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

Bibliografía.

- Arrupe, Olga “La Atención a la Diversidad en una Escuela para Todos” – Trayecto Formativo – Fundamentos del Proyecto. 2001.
- Arango, A. y otras: “Las Relaciones Nación-Provincias, Bajo los Diferentes Regímenes Políticos”. CONICET. Mimeo. 1994.
- Aronskind, R “Las Causas de la crisis del 2001”. 2011 Disponible en <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>.
- Banco Interamericano de Desarrollo “Evaluación del Programa de País Argentina: Período 2003-2008”. Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Washington, D.C. Diciembre de 2009.
- Basile M, y otros. “La situación fiscal provincial en contexto de crisis”. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad de Ciencias Económicas. Agosto 2011.
- Casanueva Saéz, P. “Política Educacional”. Universidad de Concepción de Chile. Chile. 2009.
- Clarenc, C. A.”Cacerolazo 2001. Una mirada inicial a los media”. Abril.2010.San Carlos de Bariloche.
- Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor); Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). “Informe de Terminación del Proyecto”. Septiembre 2001.
- Espíndola, M. “El sistema Educativo Argentino. Tendencias actuales y desafíos futuros”. PROLATINA. Buenos Aires. 2008.
- Martínez. E. y Otros “Informe de Terminación de Proyecto: PCR PROMSE”. Publicado por Inter – American. Development Bank en pág. web: www.iadb.org
- Marqués Graells, P “Calidad e innovación educativa en los centros”. Departamento de Pedagogía Aplicada.Facultad de Educación. RED SOCIAL DIM UAB.2002.
- Niremberg, Brawerman, Ruiz “Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia”. Ed. Paidós. Buenos Aires. 2003.

- Oraisón María Mercedes Presentado en el Panel 2: “La transversalidad en el Currículo” del Foro Iberoamericano sobre “Educación en Valores” organizado por la OEI en Montevideo, del 2 al 6 de octubre de 2000.
- Ramos, M.L “Carlos Menem y Néstor Kirchner: ¿Un mismo Estilo de gobierno? Rupturas y continuidades.”Revista Ciencia Política N7.2011. Disponible en http://www.revinciapolitica.com.ar/num7art5.php#_ftn1.
- Repetto, Fabián. “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”. Serie documentos de trabajo 1-52. Washington DC 2004.
- Roth, A. “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”. Bogotá D.C, Ediciones Aurora, 2002.
- Rivas, Axel “Radiografía de la educación Argentina”. CIPPEC. 2010.
- Svampa, Maristella “Argentina: una cartografía de las resistencias. Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo”. OSAL. Año IX N° 24. Octubre de 2008.
- Sprechmann, S, Pelton, E. “Guías y herramientas para la incidencia política. Promoviendo el cambio de políticas”. Care, 2001.
- Veleda, C. y otros “Balance de la Gestión Educativa de la Provincia de Río Negro (2005-2011)”.Documento de trabajo n° 85. CIPPEC. Marzo 2012.
- Verona Batiuk, “Tendencias recientes del nivel inicial: un análisis estadístico de la situación Argentina”. UNICEF. OEI. Buenos Aires. Octubre 2010.

Fuentes de Información.

- <http://www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales>
- <http://www.pcr.org.ar/nota/movimiento-obrero/la-lucha-de-los-petroleros-del-2006>
- <http://portal.educ.ar/noticias/educacion-y-sociedad/el-ministerio-de-educacion-de.php>
- <http://www.iprofesional.com/notas/90420-Río-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales>



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

- <http://www.cepal.org/es/publicaciones/10971-los-prestamos-del-bid-las-instituciones-de-control-presupuestario>
- <http://www1.rionegro.com.ar/diario/tools/imprimir.php?id=18521>
- Ministerio de Educación Resolución Ministerial N°797/06.
- <http://www.agn.gov.ar/informes-resumidos/programa-700-escuelas>
- <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I908ES.pdf>
- www.iprofesional.com/notas/90420-Ro-Negro-ya-puso-en-marcha-su-proyecto-de-aulas-digitales. Conferencia del entonces Gobernador de la Provincia de Río Negro Dr. Miguel Saiz.
- Informe de la Auditoría general de la Nación sobre el “Programa de mejoramiento del Sistema Educativo- PROMSE Subprograma II- Expansión de la Infraestructura Escolar” Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31-12-2008. <http://www.agn.gov.ar/informes/programa-de-mejora-del-sistema-educativo-promse-subprograma-ii-programa-700-escuelas>.
- Informe de la Auditoría general de la Nación sobre el “Programa de mejoramiento del Sistema Educativo- PROMSE Subprograma I- Mejoramiento de la calidad y equidad educativa” Convenio de Préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31-12-2008. http://www.agn.gov.ar/files/informes/2009_160info.pdf
- Informe Ejecutivo del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo. Disponible en página web: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=412197>
- Lic. Albania Pérez “Evaluación de los Resultados”. Noviembre. 2006. sustraído de página web: <http://www.educando.edu.do/articulos/directivo/evaluacin-de-los-resultados/>.
- <http://www.unter.org.ar/node/5411>.
- <http://edant.clarin.com/diario/2005/03/22/sociedad/s-943233.htm>.
- <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-122976-2009-04-10.html>.
- <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/indicadores>.
- <http://www.lanacion.com.ar/1116965-los-docentes-de-rio-negro-levantaron-el->



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

paro.

- Ley Provincial F N°4268 y Resolución Ministerial N° 2865/09.

Anexos

- Informe de Terminación de Proyecto. Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo.
- Reglamento Operativo General.
- Reglamento Operativo Particular.
- Apéndice A. Funciones y Responsabilidades de la estructura de Ejecución.
- Apéndice B. El proyecto Institucional.
- Apéndice C. Instructivo para el Procesamiento de Adquisiciones del Proyecto o Programa Financiados por el BID
- Reglamento Operativo Específico para el funcionamiento institucional y Curricular de la escuela Secundaria.
- Reglamento Operativo Específico para el fortalecimiento de los Recursos Humanos.
- Reglamento Operativo Específico para el funcionamiento de los CAIE.
- Reglamento Operativo Específico para la Integración de las TICS en las Escuelas.
- Reglamento Operativo Específico de Apoyo a la Equidad.
- Reglamento Operativo Específico para Infraestructura.
- Reglamento Operativo Específico para el Programa Integral para la Igualdad Educativa.
- Contrato de Préstamo N° 1345/OC-AR en la Nación Argentina y el BID.
- Contrato Modificatorio entre la Nación Argentina y el BID.
- Decreto N° 569/09. Aprobación del Convenio de Adhesión.
- Convenio de Adhesión.
- Informe de Gestión del PROMSE 2006-2008.
- Guía de Entrevista.



MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO

- Entrevistas de los Responsables Contable-Pedagógico-Infraestructura.
- Flujograma de Expedientes de Contratación de RRHH.
- Actas de Monitoreo 2006-2008.
- Formulario de Evaluación de Desempeño para los miembros de la UEJ.
- Matriz de Planeamiento de Auditoría.
- Gestión de Planillas Presupuestarias.
- Reglamento Operativo específico para el fortalecimiento de los Recursos Humanos.
Ejemplo de Términos de Referencia y Declaración Juradas.