



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU)

**País:** Argentina

**Sector/Subsector:** Educación

**Equipo de Proyecto Original:** Jesús Duarte (SCL/EDU), Jefe de Equipo; Jaime Vargas (SCL/EDU); María Soledad Bos (SCL/EDU); Ernesto Martínez (EDU/CAR); Gerónimo Frigerio (LEG/SGO); Juan Carlos Navarro (SCL/SCT); y Claudia Pévere (SCL/SPH)

**Número de Proyecto:** AR-L1038

**Número de Préstamo:** 1966/OC-AR

**Fecha del QRR:** 08/26/2013

**Fecha de Aprobación Final del PCR:** 09/06/2013

**PCR Equipo: Autor Principal y Miembros:** María Loreto Biehl (EDU/AR-CO); Natalia Benasso (CSC/CAR); y Livia Mueller (SCL/EDU)

## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>1</b>
<b>II. EL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	1
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	3
i. Objetivo(s) del Desarrollo .....	3
ii. Componentes.....	3
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO .....	4
<b>III. RESULTADOS .....</b>	<b>6</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	6
B. EXTERNALIDADES.....	7
C. PRODUCTOS .....	8
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	10
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>11</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	11
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	12
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	12
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>12</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	12
B. RIESGOS POTENCIALES.....	13
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	13
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>14</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	14
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	14
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>14</b>
<b>ANEXOS: .....</b>	<b>15</b>

## Abreviaturas y Acrónimos

AUH	Asignación Universal por Hijo
CAJ	Centro de Actividades Juveniles
CAIE	Centro de Actualización e Innovación Educativa
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
EGB	Educación General Básica
ETP	Educación Técnico-Profesional
ETT	Equipo Técnico Territorial
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IFD	Instituto de Formación Docente
IPC	Índice de Precios de la Construcción
MEN	Ministerio de Educación de la Nación
MPFIPyS	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
PIB	Producto Interno Bruto
PNBE	Programa Nacional de Becas Estudiantiles
PROMEDU	Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa
PROMSE	Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo
RRHH	Recursos Humanos
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UEC	Unidad Ejecutora Central
UEJ	Unidad Ejecutora Jurisdiccional
UEPEX	Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos

## I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
<b>NO. PROYECTO:</b> AR-L1038	<b>TÍTULO:</b> Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa – PROMEDU
<b>Prestatario:</b> Nación argentina <b>Agencia ejecutora (AE):</b> Ministerio de Educación	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 11 de marzo de 2008 <b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 17 de abril de 2008 <b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 25 de junio de 2008
<b>Préstamo(s):</b> 1966/OC-AR <b>Sector:</b> Educación	<b>Meses en ejecución</b> * <b>desde aprobación:</b> 43 meses, a octubre 2011 * <b>desde efectividad del contrato:</b> 42 meses, a octubre 2011
<b>Instrumento de préstamo:</b> Inversión- específico	
	<b>Períodos de desembolso</b>  <b>Fecha original desembolso final:</b> 17 de abril de 2011 <b>Fecha actual desembolso final:</b> 16 de abril de 2013 <b>Extensión acumulativa (meses):</b> 24 meses <b>Extensión especial (meses):</b> -
	<b>Monto préstamo(s)</b> * <b>Monto original:</b> US\$630.000.000 * <b>Monto actual:</b> US\$630.000.000 * <b>Pari Passu (si aplica):</b> 90%
	<b>Desembolsos</b> <b>Monto a la fecha:</b> US\$630.000.000 (100%)
	<b>Costo Total del Proyecto (Estimado Original):</b> US\$700.000.000
	<b>Redireccionamiento</b> <b>Este proyecto:</b> - recibió fondos de otro proyecto? <input type="checkbox"/> - Envió fondos a otro proyecto? <input type="checkbox"/> - N/A <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> Si <b>Equidad Social (SEQ):</b> Si	<b>En estado de "Alerta"</b> <b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> No
<b>Clasificación ambiental:</b> B	

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## II. El Proyecto

### a. Contexto del proyecto

El plan de desarrollo educativo nacional enmarcado en la Ley de Educación Nacional (de 2006) y la Ley de Financiamiento Educativo (de 2005) busca asegurar el acceso y la permanencia a la educación inicial, primaria y secundaria a todos los niños, niñas y adolescentes de entre 4 y 18 años de edad, con un énfasis en aquellos provenientes de hogares de escasos recursos y con mayor riesgo de fracaso escolar. Enmarcado en la experiencia precedente del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo-

PROMSE- y la nueva legislación educativa nacional, el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa- PROMEDU- busca mejorar los niveles de cobertura y equidad del sistema.

Para su fecha de aprobación en el 2008, de acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en la población de entre 4 y 5 años la cobertura escolar era 83,5%, en el grupo de entre 6 y 11 años alcanzaba el 98,4% y en el de entre 12 y 18 años 86,1%. Las tasas de escolarización indicaban diferencias significativas entre niveles de ingreso. En el grupo de entre 4 y 5 años la población del quintil más rico registraba una cobertura casi universal (97%). En cambio, en el quintil más pobre la escolarización era 77%. En el grupo de entre 12 y 18 años, en la población del quintil más elevado la cobertura ascendía a 93% y en el grupo más pobre 83%. Por otra parte, la tasa de repetición era 5,2% en el nivel primario y 9,5% en el secundario. Esta repetición y el ingreso tardío al sistema educativo estaban reflejados también en los elevados porcentajes de sobre edad de los alumnos: 22,4% en el primario y 36,9% en el secundario.

La inversión en educación aumentó a partir del nuevo marco legal, y el estado argentino había alcanzado para el 2008 prácticamente la meta del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) destinado al sector educativo establecido por la Ley de Financiamiento Educativo. Como se mencionó, el Banco venía apoyando al país en el sector a través del PROMSE, el cual apoyó acciones para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación por medio del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE), la provisión de materiales educativos y proyectos de retención escolar, y expansión de la infraestructura escolar. Las evaluaciones realizadas a las principales líneas de acción del PROMSE mostraron un impacto positivo en términos de asistencia y promoción<sup>1</sup> y una buena utilización de los nuevos edificios escolares. Por otra parte, la nueva infraestructura escolar financiada por el PROMSE estaba en plena utilización. El PROMSE tuvo buen desempeño tanto en su ejecución como en sus resultados, sentando las bases para el diseño y ejecución de futuras operaciones.

En este contexto, y en la línea con los objetivos de la estrategia del Banco en Argentina para el período entre 2004 y 2008, el Banco aprueba una línea de crédito (CCLIP) de nueve años de duración y US 2,700 millones (AR-X1011). La línea busca apoyar la estrategia educativa del país en el corto y mediano plazo con el fin de 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. Sus objetivos incluyen: i) universalizar la educación inicial para niños de 5 años y expandir la cobertura para los niños de 4 años; ii) incrementar hasta un 30% los alumnos en los grados 4º al 6º de primaria con jornada extendida; iii) incrementar la proporción de jóvenes pobres que concluyen la escuela secundaria hasta un 70%; y iv) mejorar los indicadores de eficiencia interna de la educación secundaria estatal. Cada préstamo que se apruebe en el contexto del CLIPP aportará a la consecución de estas metas.

---

<sup>1</sup> Heinrich, C. y Cabrol, M. 2004. Programa Nacional de Becas Estudiantiles: Hallazgos de la evaluación de impacto. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

El PROMEDU I, al cual hace referencia este documento, se constituye como el primer préstamo individual del CCLIP.

## **b. Descripción del proyecto**

### **i. Objetivo(s) del desarrollo**

El programa se propuso contribuir a la mejora de la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria, y apoyar a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingresos.

El primer préstamo individual contribuirá de la siguiente manera: i) aumentar a 95% la cobertura de la educación inicial para niños de 5 años; ii) incorporar un 3,3% adicional de los alumnos de escuelas estatales en los grados 4to y 6to de primaria a jornada extendida; y iii) mejorar los indicadores de eficiencia interna de la educación secundaria estatal, incrementando la promoción anual de los alumnos de 8vo a 11 grado en por lo menos 0,5% hacia el final del programa.

### **ii. Componentes**

Para lograr los objetivos planteados se desarrollaron dos subprogramas: i) mejoramiento del desempeño del sistema educativo estatal, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación de la Nación (MEN); y ii) expansión de la infraestructura escolar, ejecutado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS).

**Subprograma I. Mejoramiento del desempeño del sistema educativo estatal.** El objetivo fue contribuir a la mejora de la calidad y equidad del sistema a través del: i) apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario; ii) apoyo a la política de jornada extendida en el nivel primario; y iii) apoyo a la gestión del sistema.

**Componente I.1. Apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario.** Se propuso contribuir al desarrollo de acciones destinadas a garantizar la permanencia en la escuela y la conclusión escolar de niños y jóvenes provenientes de los estratos más pobres. Para ello, se desarrollaron los subcomponentes: i) becas para la retención y promoción en el nivel secundario de alumnos entre 13 y 19 años en situación de pobreza que permitieron la continuidad del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) de un préstamo anterior (1345/OC-AR); ii) provisión de textos escolares destinada a las escuelas de los becarios; y; iii) acciones de apoyo a la política de retención en el nivel secundario focalizadas en los establecimientos elegibles del segundo subcomponente. En este último caso se financiaron: proyectos (de tutoría y talleres para los becarios, padres y maestros) orientados a reforzar la retención escolar en las escuelas, propuestas sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la formación de equipos referentes en el acompañamiento docente, y acciones en los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) dedicados al desarrollo de propuestas extracurriculares en las escuelas.

**Componente I.2. Apoyo a la política de jornada extendida en el nivel primario.** Con el objetivo de contribuir a la expansión de la jornada escolar, se ejecutó el subcomponente de i) adecuación, reparación y ampliación de edificios escolares; y ii) equipamiento informático. Se previó el financiamiento de la adecuación y equipamiento de las escuelas primarias estatales que atendían prioritariamente alumnos en condición de pobreza.

**Componente I.3. Apoyo a la gestión del sistema.** Se buscó contribuir a la mejora de la gestión del sistema educativo nacional y provincial. Para ello se desarrollaron los subcomponentes: i) fortalecimiento institucional del ministerio de educación de la nación y de los ministerios de educación provinciales y/o jurisdiccionales que incluía el financiamiento del equipamiento, la capacitación de equipos y la implementación de observatorios de costos en las provincias; ii) acciones de apoyo a la docencia a través de la financiación del funcionamiento de Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE) dirigidos por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) y; iii) acciones de apoyo a la Educación Técnico Profesional (ETP) relacionadas con el ordenamiento y homologación de títulos y certificaciones de la oferta de la ETP y del seguimiento de los egresados en el mercado del trabajo.

**Subprograma II. Expansión de la infraestructura escolar.** El objetivo fue contribuir con la expansión de recursos edilicios del sistema educativo a través del componente: i) construcción y equipamiento de nuevos edificios educativos para responder a la demanda insatisfecha de la población en edad escolar en los niveles inicial, primario y secundario, y avanzar en un modelo renovado para la formación docente y; ii) administración que incluyó el financiamiento de la gestión, monitoreo y evaluación del programa.

### **c. Revisión de la calidad del diseño**

Los objetivos del programa son congruentes con la línea de política educativa nacional y en este sentido suma sus esfuerzos a la consecución de metas relevantes para el mejoramiento de la equidad y calidad educativa. El diseño del programa permitió la focalización adecuada de las acciones, beneficiando a la población más vulnerable. Por otra parte, su diseño amplio dio espacio a la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios de política, pero aun así cumplir con los objetivos propuestos. Esto particularmente en el caso del programa de becas, que fue sustituido por otras estrategias de apoyo a la demanda como el programa de movilidad. ([Ver apartado de externalidades](#)).

Por otra parte, la construcción de infraestructura escolar por medio de una agencia especializada (MPFIyS) ha demostrado ser un mecanismo eficiente. El subprograma II logró niveles y tiempos de ejecución altos siendo eficiente desde muchos puntos de vista. Los informes de evaluación del programa ratifican que el plan permitió la construcción de las escuelas y el funcionamiento de estas donde existía mayor necesidad y que el impacto y el desarrollo que producen las escuelas en su entorno son visibles. El subprograma incluso logró responder a una demanda creciente y no prevista de infraestructura para educación inicial, sin que esto implicara mayores tiempos de ejecución.

Más allá de lo anterior, hay algunos aspectos del diseño que merecen un análisis específico en el marco de futuras operaciones. Entre ellos:

*Cantidad de las líneas financiadas.* La búsqueda de integralidad llevó a que el programa abarque gran cantidad de acciones atravesando casi todas las funciones de la secretaria de educación. Esto implica una red compleja de unidades técnicas que operan sobre un mismo objeto, lo cual supone un trabajo intenso de coordinación de estrategias. La amplitud de las metas y la diversidad de estrategias conspiran contra la integralidad y consistencia interna del programa y dificulta su estrategia de gerenciamiento y monitorio y su aplicación en escenarios educativos regionales muy variados.

*Ejecución descentralizada recae sobre la capacidad de las provincias.* Han sido claros los desafíos que implica, para un país de gestión descentralizada, llegar con intervenciones formuladas y coordinadas desde la nación. La capacidad de gestión insuficiente en algunas provincias - en particular en materia de recursos humano- así como el hecho de cada provincia tiene sus propios circuitos administrativos y sus propia reglamentación, conlleva a la necesidad de mejorar los diagnósticos de capacidad institucional con el fin de incorporar las acciones de fortalecimiento necesarias y considerar los tiempos de ejecución de manera más certera. Esto permitiría mayor detalle en el diseño de acciones relacionadas con el fortalecimiento del MEN y de los ministerios de educación de las jurisdicciones. El escaso nivel de detalle de este componente en este programa generó complicaciones para medir los resultados o productos.

*El apoyo a las escuelas para la gestión y monitoreo de acciones.* Parte de la estrategia de gestión del programa se apoya también en la labor de los directores, sin embargo, la ejecución del programa permitió evidenciar que enfrentan dificultades para hacerse cargo de las acciones y requerimiento administrativos que existen el cumplimiento de las mismas. El fortalecimiento y apoyo directo a las estructuras escolares y sus directores se hace necesario en este esquema.

*Dimensionamiento de las metas cuya responsabilidad global recae en las provincias.* Los avances de implementación de la política de jornada extendida fueron distintos a los esperados. El mandato de ampliación de la jornada extendida recae sobre todo en las provincias, y el aporte de inversión propuesto por el programa fue marginal. En este sentido las metas propuestas fueron poco realistas para el momento. Esto llevó a que los recursos del préstamo tuvieron que ser redireccionados, dado que no existió demanda suficiente de parte de las provincias.

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)



### III. Resultados

#### a. Efectos directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)			
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)			
Clasificación: MP, P, PP, I.			
Indicadores Claves de Efectos Directos			
Efectos Directos Planeados		Efectos Directos Logrados	
Línea de Base (2006)	Termino (2011)	Termino +4 años (2015)	
1.1 Descenso del porcentaje de jóvenes de 18/20 años de los quintiles por ingreso total familiar 1 y 2 que ya no asisten a la escuela y no se graduaron en el secundario.			1.1 Base de microdatos de la EPH, 3er trimestre. Variables incluidas en su cálculo: ponderador (pondera); edad (CH6), condición de asistencia (ch10), nivel educativo (nivel_ed), deciles de ingreso del total familiar (decir). Se calcula como cociente entre los jóvenes de 18 a 20 años que ingresaron al secundario y no lo terminaron y los jóvenes de 18 a 20 años que ingresaron al secundario (incluye a los que lo abandonaron, los que finalizaron y aquellos que continuaron sus estudios superiores). Se analiza en los quintiles 1 y 2 (deciles 1 a 4).
26,9	19,2	---	
1.2 Brecha entra la tasa de asistencia escolar a la educación inicial entre el 1ro y 5to quintil por ingreso total familiar para la población de 5 años.			1.2 y 1.3 Base de microdatos de la EPH, 3er trimestre. Variables incluidas en su cálculo: ponderador (pondera), edad (ch6), condición de asistencia, deciles de ingreso del total familiar (decir). Se calcula como cociente entre los niños de edad 5 (y edad 4) que asisten en cada quintil (1 y 5; decil 1, 2, 9 y 10, respectivamente) sobre el total de niños de edad 5 (y edad 4). La brecha se mide a partir de la diferencia en puntos porcentuales.
8,33	4,73	---	
1.3 Brecha entre la tasa de asistencia escolar a la educación inicial entre el 1 y 5 quintil por ingreso total familiar para la población de 4 años.			
35,7	25,7	---	
Fuente: *Procesamiento DINIECE			
Resultados			
A continuación se presentan los resultados para los indicadores establecidos en la matriz del programa, utilizando como línea base el 2007-2008, y mostrando su evolución hasta el 2010. Abajo se explican las diferencias entre los valores planeados y los logrados.			
Indicadores Claves de Efectos Directos			
Efectos Directos Planeados		Efectos Directos Logrados	
Línea de Base	Termino		
Cobertura	Cobertura		
2.1 Porcentaje de matriculación de los cupos establecidos en las escuelas primarias estatales de jornada extendida, ampliadas o construidas con recursos del préstamo y que estaban en condiciones de matricular alumnos para el ciclo lectivo 2010.		2.1 Ver abajo	
2.2 Porcentaje de matriculación de los cupos establecidos en las escuelas estatales de educación inicial y secundaria construidas con recursos del préstamo y que estaban en condiciones de matricular alumnos para el ciclo lectivo 2010.		2.2 Inicial 96%; Secundaria 100% (2011)	
0 (2007)	Meta: 75%		
2.3 Proporción de alumnos beneficiarios del Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) que alcanzaron tres o más años de matriculación en la escuela secundaria		2.3 Ver abajo	
2.4 Tasa de conservación interanual de matrícula de 14 a 17 años mayor al 0,93% en todo el país, excepto en provincia de Buenos Aires, en las escuelas estatales de secundaria apoyadas con becas, textos y acciones complementarias.		2.4 2010: 0,94	
0,93 (2007/2008)	Meta: Mayor a 0,93		
2.5 Tasa de conservación interanual de matrícula de 16 a 17 años mayor al 0,90% en provincia de Buenos Aires, en las escuelas estatales de secundaria apoyadas con becas, textos y acciones complementarias.		2.5 2010: 0,99	
0,90 (2007/08)	Meta: Mayoría a 0,90		
2.6 Tasa de promoción anual de los grados 8 a 11 incrementada en un 0,5% en las escuelas secundarias estatales apoyadas con becas, textos, acciones complementarias e intervenciones adicionales.		2.6 2009/10: 76,5	
72.57% (2006/06)	Meta: 73%		
2.7 Número de provincias que elaboraron estudios de costo por establecimiento educativo, conforme a la metodología elaborada por la Coordinación de Estudios de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación.		2.7 2010: 9	
72.57% (2006/06)	Meta: 73%		

<b>Reformulación.</b> [ ] N/A			
<b>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):</b>			
[ ] Muy Probable(MP)	[X] Probable (S)	[ ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)
<p>Después de cuatro años de la conclusión de las acciones del programa, se espera que se comiencen a percibir cambios en las distintas variables educativas referidas a los sectores socialmente vulnerables. Estas mediciones están previstas para el 2015, sin embargo, de acuerdo a los procesamiento de la DINIECE ya es posible observar tendencias positivas.</p> <p>Los indicadores muestran que el programa ha contribuido no solo a mejorar las coberturas en educación inicial y secundaria sino que ha ayudado a cerrar las brechas de equidad existentes entre diferentes grupos socioeconómicos. La brecha de asistencia escolar entre el quintil más pobre y el más rico se redujo de 8,3 puntos porcentuales en 2006 a 4,7 en 2011 para los niños de 5 años y de un 35,7 a 25,7 puntos porcentuales para los niños de 4 años. Igualmente, el porcentaje de jóvenes entre 18 y 20 años que no asiste a la escuela y que no se graduó de los quintiles 1 y 2 (más pobres) se redujo de 26,9% a 19,2% entre 2006 y 2011. Por un lado, la tasa de promoción de los grados 8 a 11 se ha incrementado de 72,6% a 76,4% entre 2006 y 2010; y, la tasa de conservación interanual de la matrícula (que indica si los jóvenes se mantiene escolarizados, independiente del grado en que estén) para la población de 14 a 17 años ha mejorado de 0,93 a 0,94 para el total del país (sin la provincia de Buenos Aires), cambiando la tendencia negativa que se presentó en el período posterior a la crisis de 2001. Para la provincia de Buenos Aires dicha tasa para el grupo de 16 a 17 años mejoró de 0,94 a 0,99, lo que indica un altísimo grado de retención de los jóvenes en las escuelas.</p> <p>A través de la implementación del subprograma II, el programa aportó en total 406 nuevos establecimientos y 112,3 mil cupos. De este grupo, 218 escuelas ofrecen educación inicial a través de 31,6 mil cupos, 98 escuelas primarias con 46,0 mil cupos, y 90 de secundaria con 34,7 mil cupos. Esta cobertura edilicia representó entre el 6,7% y el 1% del total de servicios ofrecidos en los niveles obligatorios de gestión estatal correspondientes a 2008. La mayor cobertura se registró en Tierra del Fuego (6,7%) y la menor en el Neuquén (0,3%) (<a href="#">ver Anexo II</a>). Estos establecimientos se localizaron además, en las áreas de mayor vulnerabilidad.</p> <p>Los resultados previstos para la extensión de la jornada extendida en primaria (2.1) y los resultados previstos de la entrega de Becas no fueron los esperados (2.3). En el caso de la jornada extendida, las dificultades financieras a nivel nacional y provincial motivaron que la jornada escolar extendida sufriera una postergación en su desarrollo en la mayoría de las provincias, principalmente debido a los costos recurrentes que supone y a la necesidad de contar con un modelo más claro de implementación gradual. El programa redujo la meta a 46 escuelas reparadas para brindar jornada completa y redireccionó un total de US 40.000 de este componente para la construcción de infraestructura de educación inicial (<a href="#">ver apartado sobre diseño de la operación</a>).</p> <p>En el caso de las becas, si bien se entregaron más de 900 mil becas a 400 mil estudiantes, no fue posible verificar si las mismas resultaron en mayor permanencia por parte de los alumnos, esto debido principalmente a problemas metodológicos(ver documento de evaluación final OEI,2010). En 2009, el gobierno implementó el programa nacional de Asignación Universal por Hijo (AUH) que otorga una compensación monetaria mensual a las familias por cada hijo menor de 18 años. Las familias elegibles no deben percibir otro tipo de asignación estatal, por lo que en el marco del PROMEDU se dejaron de otorgar las becas. El diseño de la evaluación perdió validez, toda vez que el grupo control fue beneficiario de las AUH. Dado lo anterior, el programa incluyó una nueva línea que apuntó al mismo objetivo, en la cual se financia el traslado de alumnos residentes en áreas lejanas a la escuela con el objetivo de promover la asistencia escolar (bonos de movilidad). El programa continuó apoyando las acciones de mejora institucional, bajo el supuesto de que esto mejorará las posibilidades de éxito de la asignación universal por hijo, que reemplazó la beca educativa.</p> <p><b>Estrategia de País:</b> El programa respondió a los siguientes objetivos de la estrategia del Banco: i) la reducción de la pobreza y elevación de la calidad de vida de la población, a través de la expansión de los niveles de acceso, cobertura y calidad del servicio básico de educación, enfatizando sus acciones en los sectores de mayor riesgo social y ii) la reforma del estado y el equilibrio fiscal, a través de las mejoras en las capacidades de gestión y coordinación a nivel de las provincias y en su relación con el MEN.</p>			

## b. Externalidades

El diseño del programa se dio en continuidad de las acciones de PROMSE; sin embargo tuvo que ser readecuado dada la introducción masiva de la Asignación Universal por Hijo (subsidio condicionado a la asistencia escolar), que se presentó en forma sorpresiva en noviembre de 2009, e implicó la incompatibilidad legal con las becas estudiantiles. El programa mantuvo el apoyo a estudiantes y a escuelas, por medio de los planes de mejora, con el fin de brindar el apoyo necesario a los estudiantes becados o que reciben subsidios.

## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN (PI)			
SUBPROGRAMA I. MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL			
Componente 1: Apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario			
Subcomponentes (Productos) Costo total Componente 1: US\$272,4 millones Contrapartida: US\$0 BID: US\$272,4 millones Desembolso BID %:100%	Indicadores Claves del Producto		
	Productos Planeados		Fin de Proyecto
	Línea de Base	Término del Proyecto por año	Término de Proyecto (promedio en 3 años)
Jóvenes vulnerables que asisten a educación secundaria que reciben becas (anuales)	0	500.000	308,994
Escuelas equipadas con libros y materiales educativos	0	7.000	8.566
Proyectos escolares financiados para su implementación en centros educativos	0	7.000	4.469
Centros de actividades juveniles en ejecución	0	868	704.666
Coros y orquestas juveniles	0	50	36
Perfiles profesionales para acompañar a escuelas en el uso de las TIC.	0	550	506.33
Aporte a las escuelas para la movilidad de los alumnos a efectos de garantizar el acceso a la escuela	0	5.500	4.925
Perfiles profesionales para las 'Aulas Modelo Digital'	0	48	10
Se sumaron las instituciones educativas beneficiadas por año. Una institución puede haber sido beneficiada más de un año.			
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b>			
<p>En total de este componente se redistribuyeron US \$ 67,4 millones entre distintas acciones del programa. Aun así, el componente distribuyó becas a más de 300 mil alumnos de educación secundaria y financió en más de 4.000 escuelas secundaria proyectos educativos para su mejora institucional, equipo a 8.500 escuelas con libros de texto y de literatura para sus bibliotecas, entre otras actividades dirigidas a mejorar las condiciones educativas de más de 2,2 millones de estudiantes en las escuelas más pobres del país. El programa inició además el financiamiento a nuevas líneas para promover la retención apoyando 704 Centros de Acción Juveniles y aportes para la movilidad en 4.925 escuelas.</p> <p>Las mayores diferencias entre lo planeado y lo ejecutado se dan en relación a las siguientes líneas:</p> <p><u>Becas escolares.</u> En 2009 el gobierno argentino comenzó a implementar el programa nacional Asignación Universal por Hijo (AUH) que otorga una compensación monetaria mensual a las familias por cada hijo menor de 18 años. Los beneficiarios deben acreditar el control sanitario, el plan de vacunas y la asistencia escolar de sus hijos. La normativa indica que, además, las familias elegibles no deben percibir otro tipo de asignación estatal. En este marco, el PROMEDU dejó de otorgar las becas programadas debido a la incompatibilidad con la norma de la Asignación Familiar. En su lugar, se implementó la línea de acción 'aporte a las escuelas para la movilidad escolar' de alumnos residentes en áreas lejanas a través de la adquisición de bicicletas y boletos de transporte público. El resto de recursos se transfirió al subprograma II para construir una mayor cantidad de escuelas, ya que se esperaba que la AUH generase también una mayor demanda de inscripciones escolares. Dado lo anterior, se inhabilitó además la posibilidad de evaluar los resultados de las becas según se había previsto.</p> <p>Las metas planeadas originalmente para las líneas de <u>proyectos escolares, movilidad de los alumnos y centros de actividades juveniles</u> fueron estimadas a partir del número de escuelas beneficiarias potenciales, lo cual sobreestimó el nivel de demanda real y la capacidad de las Provincias para ejecutar. Esto llevó a la sub ejecución de las líneas y posterior revisión de las metas con base en la capacidad de ejecución. Por otra parte, se fortalecieron los sistemas para la rendición de cuentas de las escuelas con miras a la continuidad y ampliación de cobertura a todos los potenciales destinatarios en programas futuros.</p>			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A</b>			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)			
Componente 2: Apoyo a la política de jornada extendida en el nivel primario			
Subcomponentes (Productos) Costo total Componente 2: US\$25,1 millones Contrapartida: US\$0 BID: US\$25,1 millones Desembolso BID %:100	Indicadores Claves del Producto		
	Productos Planeados		Fin de Proyecto
	Línea de Base	Término del Proyecto	Término de Proyecto (a 12/08/2011)
Edificios adecuados para la extensión de la jornada escolar	0	140	46
Escuelas con equipamiento informático	0	2.000	1.880

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).**

En el subcomponente edificios adecuados para la extensión de la jornada escolar se redujeron los productos planeados de 140 a 70 edificios de los cuales se lograron 46. Se decidió este ajuste debido al poco avance de las acciones, ya que del total de jurisdicciones del país, 12, no habían presentado sus proyectos. Una situación frecuente es que en algunas provincias se complejiza la afectación de los recursos corrientes necesarios para la sustentabilidad final de las acciones. Los recursos no empleados de este componente (US\$ 19,7 millones) fueron transferidos al subprograma II por lo cual se da cuenta de sus productos y resultados más abajo.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.** N/A

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☐ Satisfactorio (S)      ☒ Poco Satisfactorio (I)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

**Componente 3: Apoyo a la gestión del sistema**

Subcomponentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto		
	Productos Planeados		Fin de Proyecto
	Línea de Base	Término del Proyecto	Término de Proyecto (promedio en 3 años)
<b>Costo total Componente 3:</b> US\$26,9 millones <b>Contrapartida:</b> US\$0 <b>BID:</b> US\$26,9 millones <b>Desembolso BID %:</b> 100			
Equipos del ministerio de educación nacional y de los ministerios de educación provinciales fortalecidos con dotación de equipos, capacitación, estudios, etc.	0	25	25
Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE) funcionando para apoyo a la docencia.	0	240	196
Catálogo de títulos y ofertas de la implementado (ETP).	0	1	0
Sistema de seguimiento de egresados implementado (ETP).	0	1	1
Unidades de observatorios de costos	0	16	8

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).**

Las metas propuestas por el programa para esta línea estuvieron lejos de cumplirse. La evaluación final del programa muestra que esto se debió en algunos casos a un sobredimensionamiento de las mismas, y en otros a cambios en las prioridades, o falta de recursos humano capacitado para avanzar.

En el subcomponente 'Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE) para apoyo a la docencia' no se alcanzaron las metas planeadas a causa de la renuncia de varios coordinadores contratados y la demora para cubrir los puestos vacantes. Por otra parte, existió un cambio en la política donde se favorecieron los institutos de formación docente como estrategia de formación.

En el caso de las Unidades de Observación de Costos (UOCS), se estima que la instalación de las capacidades técnicas y gerenciales para la implementación de los mismos, sobrepasa las posibilidades del programa, dado que los avances eran casi nulos al inicio del mismo (OEI, 2011 [IDBDOCS37048295](#)).

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.** N/A

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☐ Satisfactorio (S)      ☒ Poco Satisfactorio (I)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

**SUBPROGRAMA II. EXPANSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA****Componente I.1: Construcción y equipamiento de nuevos edificios educativos**

Subcomponentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto		
	Productos Planeados		Fin de Proyecto
	Línea de Base	Término del Proyecto	Término de Proyecto (a/ 08/2011)
<b>Costo total Componente 1:</b> U\$S362,1 millones <b>Contrapartida:</b> US\$67,4 millones <b>BID:</b> U\$S294,7 millones <b>Desembolso BID %:</b> 100			
Escuelas nuevas construidas y equipadas	0	315	512

**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).**

El gobierno argentino solicitó la ampliación de las metas de construcciones escolares debido a la mayor demanda de inscripciones observada por las jurisdicciones en el nivel inicial especialmente en la sala de cuatro años. En consecuencia, este componente recibió la transferencia de US\$ 81,3 millones del subprograma I (de sus componentes y gastos de administración y gestión) que fue destinada a este objetivo. Vale decir que, el incremento del Índice de Precios de la Construcción (IPC) originó el aumento del costo de las edificaciones, lo que llevó además a que el gobierno tuviera que asumir el incremento con recursos propios, para cumplir la meta propuesta.

Con el subprograma se construyeron 512 centros: 330 de educación inicial, 106 de primaria y 55 de secundaria, además de 6 institutos de formación docente y 8 de educación especial. Con ellos se benefician cerca de 30 mil niños de educación inicial, 43 mil de primaria y 42.120 de secundaria, para un total de cerca de 115 mil niños y jóvenes beneficiados con la nueva infraestructura escolar. Esta cobertura edilicia representó entre el 6,7% y el 1%- dependiendo de la provincia- del total de servicios ofrecidos en los niveles obligatorios de gestión estatal correspondientes a 2008. Vale decir que estos establecimientos se localizaron además, en las áreas de mayor vulnerabilidad, aumentando la matrícula particularmente para las poblaciones de menores ingresos (Baroni, 2012 [IDBDOCS37442977](#)).

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.** N/A

**Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):**

[X] Muy Satisfactorio (MS)      [ ] Satisfactorio (S)      [ ] Poco Satisfactorio (I)      [ ] Muy Insatisfactorio (MI)

**d. Costos del Proyecto**

Categoría del gasto	Costo del proyecto – planeado (U\$S millones)			Costo del proyecto – final (U\$S millones)			% Diferencia
	BID	Local	Total	BID	Local	Total	
<b>Subprograma I: Mejoramiento del desempeño del sistema educativo estatal</b>	<b>359,2</b>	<b>39,3</b>	<b>398,5</b>	<b>331,1</b>	<b>0,0</b>	<b>331,1</b>	<b>-16,9</b>
<i>Componente 1. Apoyo a la política de retención y promoción en el nivel secundario</i>	<i>309,7</i>	<i>20,3</i>	<i>330,0</i>	<i>272,4</i>	<i>0,0</i>	<i>272,4</i>	<i>-17,5</i>
Programa nacional de becas estudiantiles	228,6	0,0	228,6	212,2	0,0	212,2	-7,2
Provisión de textos bibliotecas y materiales	45,0	13,8	58,8	34,1	0,0	34,1	-41,9
Acciones de apoyo a la política de retención y promoción	36,1	6,5	42,6	26,1	0,0	26,1	-38,8
<i>Componente 2. Apoyo a la política de jornada extendida en el nivel primario</i>	<i>34,8</i>	<i>10,1</i>	<i>44,9</i>	<i>25,1</i>	<i>0,0</i>	<i>25,1</i>	<i>-44,0</i>
Adecuación de la infraestructura escolar	23,6	10,1	33,7	15,1	0,0	15,1	-55,2
Mejoramiento de la dotación informática	11,2	0,0	11,2	10,0	0,0	10,0	-10,3
<i>Componente 3. apoyo a la gestión del sistema</i>	<i>14,8</i>	<i>8,9</i>	<i>23,7</i>	<i>26,9</i>	<i>0,0</i>	<i>26,9</i>	<i>13,6</i>
Fortalecimiento institucional del ME y ministerios jurisdiccionales	6,8	3,4	10,2	21,2	0,0	21,2	108,2
Apoyo a la docencia	1,0	3,0	4,0	3,8	0,0	3,8	-5,3
Acciones de apoyo a la ETP	7,0	2,5	9,5	1,9	0,0	1,9	-79,7
<b>Subprograma II: Expansión de la infraestructura educativa</b>	<b>252,7</b>	<b>28,1</b>	<b>280,8</b>	<b>294,7</b>	<b>67,4</b>	<b>362,1</b>	<b>29,0</b>
<i>Componente 1. Construcción y equipamiento de nuevos edificios educativos</i>	<i>252,7</i>	<i>28,1</i>	<i>280,8</i>	<i>294,7</i>	<i>67,4</i>	<i>362,1</i>	<i>29,0</i>
<b>Administración, auditoría y evaluación</b>	<b>18,1</b>	<b>0,0</b>	<b>18,1</b>	<b>10,9</b>	<b>0,0</b>	<b>10,9</b>	<b>-39,7</b>
Administración del subprograma I	10,0	0,0	10,0	6,1	0,0	6,1	-38,9
Auditorías del subprograma I	0,0	0,6	0,6	0,0	0,6	0,6	0,0
Administración del subprograma II	4,2	0,0	4,2	4,2	0,0	4,2	0,0
Auditorías del subprograma II	0,0	0,4	0,4	0,0	0,4	0,4	0,0
Evaluación y monitoreo del programa	3,9	0,0	3,9	0,6	0,0	0,6	-84,8
<b>Gastos y comisiones financieras</b>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>0,0</b>
<b>Total del proyecto</b>	<b>630,0</b>	<b>70,0</b>	<b>700,0</b>	<b>630,0</b>	<b>70,0</b>	<b>700,0</b>	<b>0,0</b>

**Explique brevemente las diferencias.**

El presupuesto total aprobado del programa no presentó variaciones. No obstante, a través de las notas CSC/CAR 4.694 de 2009, CSC/CAR 1.942 de 2010, CSC/CAR 3.318 de 2011 y CSC/CAR 3.831 de 2011 el gobierno argentino y el Banco acordaron la reasignación de recursos entre subprogramas para ampliar las metas de construcciones escolares y el apoyo a la gestión de los sistemas. Prácticamente el total de recursos de fuente local fue transferido al presupuesto de edificación y equipamiento de edificios escolares. De este modo, el presupuesto del subprograma II se incrementó un 29,0% y el del componente 3 del subprograma I un 13,6%.

## **IV. Implementación del Proyecto**

### **a. Análisis de los factores críticos**

**Las transferencias y la contabilidad descentralizada de recursos.** El primer factor crítico surgió como resultado del cambio de procedimientos para la transferencia y control de fondos. Inicialmente, se realizaban transferencias a las Unidades Ejecutoras Jurisdiccionales (UEJ) en forma de anticipos mensuales o trimestrales. Las UEJ empleaban los fondos y rendían cuentas a la Unidad Ejecutora Central (UEC) que se encargaba de la contabilidad de forma centralizada. A fines de 2010, la implementación y la habilitación del sistema de gestión Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX) en cada jurisdicción permitieron descentralizar las acciones. En este caso cada jurisdicción gestionó su contabilidad y planificó sus gastos según la solicitud y justificación del pedido de fondos (que era revisado y habilitado por la UEC). Si bien este cambio de gestión del programa produjo un control y seguimiento más riguroso del circuito de la administración de recursos, los procesos de implementación y adaptación de este nuevo sistema requirieron de tiempo (que generó retrasos en algunas ejecuciones) y recursos (para costear varias jornadas de capacitación en las jurisdicciones).

**La ejecución descentralizada de acciones.** Se dividió en actividades gestionadas por las UEJ (coros y orquestas, CAIE, CAJ, etc.) y acciones ejecutadas por las escuelas (Plan de Mejora Institucional, Movilidad Escolar y Proyectos Escolares). El factor crítico se originó en este último grupo, ya que la rendición de cuentas resultó en procesos un tanto complejos y superpuestos. Asimismo, el empleo del sistema bancario para realizar transferencias a las escuelas originó, en algunos casos, dificultades en la rendición de cuentas debido a los cambios de titulares de cuentas, dificultades en el uso de las tarjetas o transferencias retrasadas de fondos. Como medida correctiva se determinó crear: i) el cargo de perfil de Equipos Técnicos Territoriales (ETT) para fortalecer y acompañar la implementación de los planes de mejora institucional en temas técnicos y contables; y ii) un sistema de información de las transferencias a las escuelas con instructivos en la página web del MEN.

**Articulación de las acciones de la nación y de las provincias.** Este punto crítico se refleja en el escaso avance de las acciones relacionadas con el apoyo a la extensión de la jornada extendida. Como se dijo, la mitad del total de jurisdicciones del país no presentó sus proyectos de edificación o no concluyó los procesos de licitación en los períodos establecidos. El argumento principal de las provincias fue el elevado costo recurrente (principalmente de salarios) que recaía sobre los presupuestos educativos provinciales. En este caso, se resolvió focalizar las acciones en las jurisdicciones con proyectos aprobados y transferir el resto de recursos al subprograma II para ampliar la construcción de escuelas. Asimismo, otra dificultad en materia de coordinación se relacionó directamente con el arreglo institucional de tipo federal de Argentina. Este arreglo describe que la UEJ debe reportar a la UEC y simultáneamente a las áreas sustantivas del ministerio de educación de las jurisdicciones para respetar los circuitos administrativos. Este sistema generó, en algunos casos, retrasos en la ejecución de las acciones.



**El fortalecimiento de los ministerios de educación de la nación y de las jurisdiccionales.** Se detectaron puntos críticos debido al diseño general de sus acciones, ya que este subcomponente no registraba actividades específicas en la estructura del programa. En consecuencia, las partidas financieras afectadas fueron difíciles de discriminar. Asimismo, el seguimiento y el monitoreo de sus resultados requirieron de estrategias un tanto complejas (por ejemplo, acuerdos entre unidades ejecutoras). No obstante, esta experiencia permitió al PROMEDU II realizar aperturas detalladas de sus líneas de acción.

**Suspensión de la entrega de becas estudiantiles.** Si bien fue un punto crítico que no afectó a los objetivos principales del programa, la disponibilidad de recursos generó la implementación de una línea de acción 'Movilidad escolar' no prevista. Las dificultades se presentaron en la etapa del seguimiento y control de recursos y productos obtenidos. No obstante, la creación de perfiles profesionales para apoyar a los directores de escuela permitió mejorar la ejecución de las acciones.

#### **b. Desempeño del prestatario/agencia ejecutora**

Los subprogramas fueron gestionados por estructuras organizacionales diseñadas de forma coherente. Asimismo, la UEC del MEN y la UEC del MPFIPyS registraban experiencias en la ejecución y gestión de proyectos similares (por ejemplo, el PROMSE). En ambas UEC, durante la ejecución del PROMEDU, la estructura de los equipos de gestión no sufrió grandes variaciones. Esto permitió evitar modificaciones o retrasos en la administración y seguimiento de las acciones. No obstante, el punto débil del programa fue el aspecto de la planificación de algunos productos planeados y costos que se modificaron durante su ejecución. Estos temas fueron considerados en el diseño del PROMEDU II. Las autoridades del Ministerio de Educación Nacional cambiaron en distintos momentos de la ejecución del programa, sin embargo esto no afectó significativamente su ejecución.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

#### **c. Desempeño del Banco**

"El apoyo que tenemos por parte del banco es incondicional y muy claro en sus conceptos, de ahí la confianza que nos tenemos para obtener buenos resultados" ([Anexo II](#)).

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### **V. Sostenibilidad**

#### **a. Análisis de factores críticos**

El programa apoya la política de educación nacional, amparada en legislación que cuenta con financiamiento sostenido para su implementación. Por otra parte, tratándose de una línea de crédito, existe el recurso provisto para la segunda operación PROMEDU II y las subsiguientes hasta el año 2016. Las inversiones realizadas durante el programa en infraestructura, fortalecimiento técnico y operativo sentarán las bases para la continuidad. Dicho lo anterior, la disponibilidad de personal

de planta para ejercer las funciones de acompañamiento represente un desafío, dado que dependen del programa y no siempre están adecuadamente integradas a las plantas funcionales en la operatoria diaria.

## **b. Riesgos potenciales**

Según el diseño y la ejecución del programa los riesgos principales se derivan de la progresiva apropiación por parte de los gobiernos provinciales de los equipos técnicos de apoyo y perfiles escolares. Hasta ahora este riesgo no se ha materializado, pero deberá ser tomado en cuenta en el futuro. La falta de una evaluación rigurosa puede conducir a que ciertas acciones no sean las más efectivas para lograr las metas y ello no sea detectado en la forma u oportunidad conveniente. El fortalecimiento permanente de los sistemas de monitoreo debe continuar siendo una línea en futuras operaciones para mitigar este riesgo.

## **c. Capacidad institucional**

Para apoyar a la gestión de la información de las Unidades Ejecutoras Provinciales se estableció dentro de cada UEJ un perfil contable responsable de la rendición de cuentas y del apoyo a los directores de escuelas en temas similares. La capacidad de ejecución depende sin embargo de agentes contratados.

Por el lado de la gestión y seguimiento de los recursos y resultados, el sistema UEPEX contribuyó a incrementar el nivel de control fiduciario del programa. Los procedimientos del sistema UEPEX obligaron a las unidades ejecutoras a ordenar y planificar sus recursos según sus avances planeados. Además, el sistema permitió realizar un seguimiento más riguroso de los fondos y acciones y controlar la situación contable de cada UEJ en forma permanente.

El conjunto de UEJ registra revisiones ex-post. Para ello, la UEC implementó un conjunto de visitas de inspección y propuso medidas correctivas, sugerencias y ajustes de algunos procedimientos observados para lograr resultados de forma eficiencia.

El monitoreo de los indicadores estadísticos en las escuelas del programa se desarrolló en forma incipiente, en particular debido al cruce de acciones que dificultaron una identificación inequívoca del universo total de escuelas. Se realizó un estudio independiente que buscó consolidar a la par la línea de base de las escuelas, y el estado al final de la ejecución, en relación con los indicadores de promoción, conservación interanual de matrícula por edad. (KIT, 2011 [IDBDOCS36158523](#)). La capacidad de recopilar y analizar información sobre los indicadores educativos requiere esfuerzos adicionales que serán tomados en cuenta en las operaciones subsiguientes.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



## **VI. Evaluación y Seguimiento**

### **a. Información sobre resultados**

Si bien el programa cuenta con información completa sobre los productos logrados, y los montos invertidos, existieron dificultades para dar cuenta de los resultados, en especial para el subprograma I, donde existe mayor complejidad en la implementación.

El subprograma I se focalizó en un subconjunto del total de la población escolar (2,2 millones de estudiantes sobre poco más de 7 millones de estudiantes del sector estatal). Los datos de la línea de base y resultados alcanzados fueron elaborados sobre la base de aproximadamente 3000 escuelas (que atienden aproximadamente 35,000 estudiantes) en las cuales se implementaron todas la líneas del programa y para las cuales se logró información. Estas fueron llamadas escuelas de alta intensidad y fueron en general las escuelas ubicadas en zonas de mayor vulnerabilidad. El análisis es descriptivo y no permite atribución (OEI, 2011 [IDBDOCS37048295](#)).

La mayor limitación para la recopilación de información se encontró en la dinámica de implementación de las líneas, la cual no fue homogénea al depender de las realidades de cada provincia. Esto generó que no todas las escuelas recibieran las líneas previstas por el programa durante el tiempo de estudio. Sin embargo, el ejercicio de consolidación de la información ha permitido consolidar la base de datos de escuelas beneficiarias facilitando el seguimiento y evaluación futuros. Así también, a pesar de las limitaciones descritas, se evidencia que para este grupo de escuelas - donde se logró la integración de al menos tres líneas - se avanzó hacia las metas previstas por el programa.

La articulación entre los sistemas de información del Ministerio de Educación y el Ministerio de Planificación, también debe ser fortalecida con el fin de lograr información oportuna sobre la matrícula e indicadores educativos de los nuevos establecimientos construidos. Esto se está realizando en el contexto del PROMEDU II.

### **b. Seguimiento futuro y evaluación ex-post**

La continuidad del programa, facilitada por el instrumento del CLIPP, permite el mejoramiento de los sistemas de monitoreo del programa. Las bases de datos relativas a las escuelas beneficiarias están en proceso de consolidación y facilitarán las evaluaciones futuras. La calidad y oportunidad de la información que permita una gestión descentralizada continua siendo un reto, y el apoyo a provincias y escuelas en este sentido debe ampliarse.

La línea de crédito será evaluada en su totalidad incluyendo las acciones de todos los préstamos individuales.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

El programa fue consistente con la política de equidad y de apoyo a los sectores más vulnerables, apuntalando el avance de la implementación del marco legal y de política del

sector en el país. El instrumento seleccionado (CLIP) ha permitido una visión a corto y mediano plazo que permite responder a necesidades que van más allá de la vida de un proyecto individual, y apuntalan la continuidad de las acciones para el mejoramiento de la equidad y calidad educativa.

El PROMEDU I logró avances, tanto en sus productos específicos, como en el mejoramiento de sistemas de gestión y en monitoreo de las acciones. Algunas lecciones a ser tomadas en cuenta en futuras operaciones incluyen:

- El esfuerzo administrativo y de coordinación que supone la ejecución descentralizada del subprograma I, justifica plazos de desembolsos mayores a los cuatro años y merece análisis para futuras operaciones. Las acciones descentralizadas del subprograma I suponen el cumplimiento por cada una de las 24 jurisdicciones de una serie de condiciones que la habilitan para ejecutar fondos del préstamo. Estas condiciones son la firma de un convenio entre la nación y la jurisdicción, la conformación de una unidad ejecutora y la apertura de una cuenta bancaria. El promedio del plazo en el que se cumplieron de estos requisitos es de siete meses y medio a partir de que el contrato de préstamo es efectivo. En tal sentido, préstamos diferenciados para ambos subprogramas podría resultar una estrategia que responda mejor a la necesidad del país y a las características de los programas. El diseño de futuras operaciones debe incorporar mecanismos para contextualizar mejor según las capacidades de ejecución de la provincia, disminuir las líneas de trabajo y asegurar coordinación.
- Los sistemas de monitoreo y evaluación aun requieren fortalecimiento. La necesidad de un monitoreo concomitante de primeros resultados es crucial para activar acciones tempranas de reparación y ajuste. En esta primera fase ha sido escaso el uso integrado de información educativa y administrativa, cuestión que se busca mejorar con distintos procedimientos de identificación de las escuelas y acceso a los datos estadísticos y de gestión.
- El esquema de ejecución del programa no facilita el dialogo técnico entre las áreas de línea del ministerio y el programa, por lo que en la medida en que este esquema sea necesario para asegurar la eficiencia en la ejecución, se deben fortalecer las instancias de coordinación al interior del ministerio, y buscar mecanismos alternos para fortalecer el dialogo técnico.
- La utilización de una línea de crédito (CLIPP) como instrumento ha permitido la continuidad de las estrategias para el logro de los objetivos acordados con el gobierno, y la mejoría paulatina de las capacidades y posibilidades de monitorear y evaluar estas líneas. El Ministerio Nacional y los Ministerios Provinciales han mejorado sus sistemas de monitoreo financiero a raíz de esta continuidad, y las mejorías en la recopilación y uso de indicadores educativos es vista como una prioridad en futuras operaciones. Vale decir que el país ha ratificado su compromiso con los objetivos del CLIPP mediante la estrategia de país 2011-2016 la cual incluye algunos de los indicadores del CLIPP como propios. Esto ha facilitado la definición del apoyo del Banco en el sector a largo plazo.

#### **Anexos:**

- [Anexo I: Actas del Taller de Cierre.](#)
- [Anexo II: Evaluación del Prestatario.](#)

## AYUDA MEMORIA

### TALLER DE TERMINACION DEL PROYECTO

#### PRÉSTAMO 1966/OC-AR

#### “Programa de Apoyo a la Política Educativa” (PROMEDU)”

**Fecha:** 28 de septiembre de 2012

**Lugar:** Banco Interamericano de Desarrollo, Representación en Argentina

**Participantes:** Equipo de la Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional del Ministerio de Educación, la Unidad Ejecutora Central, Unidades Ejecutoras Jurisdiccionales, áreas técnicas del Ministerio de Educación nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. La lista de participantes se presenta en el Anexo I.

### OBJETIVO

El objetivo del taller fue extraer en conjunto las lecciones aprendidas durante la implementación del PROMEDU I, con el fin de que estas retroalimenten el trabajo en programas futuros.

Los resultados del Taller resultarán un insumo para el Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Programa. La agenda se presenta en el Anexo II.

### RESULTADOS

Los participantes identifican los siguientes desafíos durante la ejecución del programa:

1. **La coordinación entre áreas técnicas y ejecutivas y entre equipos provinciales y nacionales no es suficiente.** El esquema de ejecución del Programa es complejo, por la cantidad de actores y líneas de acción involucrados. El equipo destacó que, en general, se ha aprendido y mejorado mucho y que las acciones de comunicación y de regulación de procedimientos han sido efectivas. No obstante ello, se releva la importancia de repensar el rol de las unidades ejecutoras, para potenciar su rol en programas futuros.
2. **Planificación inadecuada.** Uno de los puntos donde más se evidencia las dificultades de coordinación es en el ámbito de la planificación. En particular dado que no hay una planeación conjunta y la entrega oportuna de información y el desconocimiento de los plazos de los procesos por parte de las áreas técnicas puede generar inconvenientes. En términos generales, hay un desfase entre quienes están a cargo de la planificación, el presupuesto, y los resultados esperados. No se trata



de un ejercicio sistemático, en conjunto y con consecuencias concretas para la acción futura.

3. **Dificultades en la implementación y seguimiento en las escuelas.** El rol del director fue relevado como uno de los factores claves en la implementación exitosa del Programa. Se reconoce que la figura del director se puede ver sobrecargada por la administración de recursos provenientes de múltiples programas y líneas, cada uno de los cuales tienen sus procedimientos y condiciones. Otros aspectos mencionados incluyen que los recursos lleguen en tiempo y forma, el apoyo administrativo con el que cuenta la escuela –a menudo insuficiente-, la acción de los equipos territoriales financiados por el Programa.
4. **Multiplicidad de acciones.** Como se mencionó, la existencia de múltiples acciones con actores involucrados, ritmos de ejecución y procedimientos diversos complejiza la implementación del Programa. Se identificó la necesidad de reflexionar sobre dónde se puede generar mayor impacto, la posibilidad de focalizar o flexibilizar para generar adaptaciones o soluciones particulares, como así también las oportunidades de articulación.
5. **Provincia de Buenos Aires.** Por el volumen de beneficiarios, la implementación del Programa en la provincia de Buenos Aires presenta desafíos particulares, asimismo, en su administración fiduciaria.

Las principales recomendaciones relevados por los participantes se concentraron en:

1. Fortalecer la implementación en las escuelas. Se identifica como necesario revisar las acciones de acompañamiento a las escuelas, reforzando la integración de lo administrativo y pedagógico. Además, se releva como importante la estabilidad de los equipos territoriales, para ganar la confianza de las escuelas. Asimismo, parecería que no todas las escuelas requieren el mismo apoyo –y los mismos controles o mecánicas- en función de su experiencia, por lo que el acompañamiento debería ser diferente. Por otra parte, se podría avanzar en un análisis de lo que cada escuela requiere para lograr sus resultados, puesto que no todas las líneas serían pertinentes en todas las escuelas. El acompañamiento y el reconocimiento de las particularidades de cada escuela podría contribuir a favorecer la innovación en las mismas. Una frase sintetizadora es “más escuela con las escuelas”.
2. Modificar las instancias de coordinación, u organización. Se mencionó la importancia de fortalecer el diálogo entre las áreas técnicas y la unificación de las formas de planificar y gestionar, de recopilación de información.
3. Por último, se mencionaron como avances la implementación de herramientas de gestión como el UEPEX y el POA y la bancarización de las transferencias a las escuelas.

Alejandro Fernández Penillas  
Director General de la  
Unidad de Financiamiento Internacional  
Ministerio de Educación

María Loreto Biéhl  
Jefa de Proyecto  
BID

## Anexo I - Participantes

Alejandro Penillas – Director General de la Unidad de Financiamiento Internacional

Stella Escandell – Coordinadora Ejecutiva UEC

Mary Torrado – UEC

Sonia Susini – UEC

Miranda Gilbert – UEC

Laura Ginnety - UEC

Nathalie Iñiguez Rímoli – Coordinadora UEJ Buenos Aires

Maria Elena Ojeda – Coordinadora UEJ Entre Ríos

Estela Rodríguez Solari – UEJ Coordinadora Santa Cruz

Cecilia Remorini –Costos

Daniela Doumerc – DNPS – Acciones socieducativas

Iris María de los Ángeles Olarte – Coordinadora UEJ Salta

Adriana Vilanoba – Gestión Educativa

Ivana Zacarías – Asesora de Jefatura de Gabinete de Ministros

Fabiana Margarida – UEC

Rosalva Dalotto – UEC

Adrian Mondino – UEC

Florencia Zanolungo – UEC

Oscar San Juan – UEC

Graciela Caraballo – UEC

Susana Lumi – UOC

Claudio Espector – Responsable de Coros

Loreto Biehl – Jefa de Proyecto BID

Jesús Duarte – BID

Natalia Benasso - BID

## Anexo II - Agenda

12:15-12:30	<p>Bienvenida.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerio de Educación.</li><li>• BID</li></ul>
12:30-2:00	<p>Almuerzo. Inicio del Taller</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Presentación de Metodología del taller y los resultados del PROMEDU I.</li></ul>
2:00-3:30	<p>Trabajo en grupos.</p> <p>Cada grupo trabajará sobre las siguientes consignas:</p> <p>Previo a iniciar el trabajo seleccionar un secretario y relator para la sesión plenaria.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Qué aprendimos (que funcionó bien, que se modificó para mejorar) durante la ejecución del PROMEDU 1 y/o en el PROMEDU 2 en relación a:<ul style="list-style-type: none"><li>○ La gestión de información tanto de resultados como financiera.</li><li>○ La llegada de las acciones financiadas por el programa a nivel de las Provincias y a nivel de las escuelas o del territorio</li></ul></li><li>2. ¿Qué cuestiones aún siguen representando un desafío?</li><li>3. ¿Qué recomendaciones daría a quién haga un programa similar en el futuro? (al Ministerio, al BID)? Imagine que usted es parte del equipo de diseño y podrá modificar lo que desee.</li></ol>
3:30-3:45	<p>Café</p>
3:45-5:00	<p>Exposición de los grupos y discusión por pregunta.</p>
5:00-5:30	<p>Cierre del taller</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerio de Educación.</li><li>• BID. Trabajo individual</li></ul>



Transcripción de los papelografos. Resumen de Desafíos y recomendaciones de los participantes.

<b><u>DESAFIOS</u></b>	<b><u>RECOMENDACIONES-temas a profundizar</u></b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cantidad de ejecutores- dificultades de coordinacion</li> <li>2. Coordinacion UEJ/Areas Tecnicas Provincial – y con Nacional</li> <li>3. Lineas Aisladas incluso dentro de la misma direccion. Se puede perder rumbo. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rol de la UEJ? Coordinacion con lineas tecnicas</li> </ul> </li> <li>4. Esquizofrenia de la escuela -. Rol del director</li> <li>5. Baires: - Caracteristicas diferenciadas. Tiempo de maduracion.</li> <li>6. Plan de mejora, movilidad. En Baires es un problema</li> <li>7. Dificultades para planifiacion por coordinacion</li> <li>8. Rol del director- Analizar-</li> <li>9. Que vale la pena ejecutar?</li> <li>10. Donde se puede generar mayor impacto?</li> <li>11. Focalizado- con flexibilidad. Permitir soluciones propias. Adaptados</li> <li>12. Relevar necesidades particulares . <ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilida- Ampliar opciones</li> <li>• Que cumpla el objetivo</li> <li>• Recursos por resultados</li> </ul> </li> </ol> <p>Mecanica legal?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>13. Flexibilidad en el uso? Objetivos ( Baires- Estudios que no mueven fondos) Reasignacion</li> <li>14. Profundizar sobre PMI- Planificacion con presupuesto</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relevancia. Rol- Asistente Territorial De supervision.</li> <li>2. Quien y como se acompaña a la escuela? ( integralmente que hoy tiene mucho mas que antes) - pedagogico - administrativo</li> <li>3. Entendimiento de los objetivos y mecanica de los programas</li> <li>4. Mejor seguimiento a la escuela y que pasa en la escuela de mejora. Diagnostico . Planes. Pertinencia de las lineas.</li> <li>5. Ver Baires de manera particular. Relevar informacion de las areas.</li> <li>6. ¿ Rol de la UEJ?</li> <li>7. Lineas Movilidad</li> </ol>
<p><b><u>Concurso de Problemas :</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erticulacion entre programa y areas tecnicas</li> <li>2. Articulacion/ mejor dinamica de trabajo entre Provincia y Nacion – Los tiempos y dinamicas son diferentes</li> <li>3. Las escuelas no tienen tiempo porque</li> </ol>	<p><b><u>Permitir innovacion en la escuela</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que se requiere. Un buen plan seguimiento. Resultados –Asistencia - Como controlar? Cual es el punto justo.</li> <li>2. Dialogo entre MEY y UFI. Acuerdos donde no somos parte.</li> <li>3. Rol de la UEJ? –Discutir – Actuar Responsabilidad diferente a autoridad <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unificar formas de recopilar informacion</li> <li>• Unificar formas Planeamiento? Gestion. PMR ( explorar/ piloto? Quienes?)</li> <li>• Explorar: ya llega a MEV- llega al programa</li> <li>• Se puede generar informacion/ investigacion</li> </ul> </li> </ol>

<p>llega el recurso tarde</p> <p>4. Planeamiento es difícil cuando los tiempos administrativos son tan largos</p> <p>5. La estructura administrativa no es suficiente para el tamaño y responsabilidad del programa</p> <p>6. No hay aun análisis rigurosos y uso de la información para mejorar – las estructuras educativas se resisten al cambio administrativo</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir sistemas contables a nivel Prov.</li> <li>2. Rev. Acompañamiento a las escuelas + Articulación de las líneas y también cuentas ( perfiles / objetivos)</li> <li>3. Mas escuelas con las escuelas •Nacion/ jurisdiccion/ escuela</li> <li>4. Equipos interol</li> <li>5. Herramientas de gestión UEPEX +</li> <li>6. POA- Planificación + flexibilización</li> <li>7. Se logro llegar a escuelas</li> <li>8. Rol del UEJ- Se perdió?</li> <li>9. Descentralización como + comunicación</li> <li>10. Bancarización de transferencias. Escuelas.</li> <li>11. Confianza en los equipos</li> </ol>





**Banco Interamericano de Desarrollo  
Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR  
Evaluación del Prestatario**

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa - PROMEDU	
Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de Educación	
Prestatario: Gobierno de Argentina	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 11/03/08	Fecha Efectividad Contrato: 17/04/2008
Fecha Evaluación Prestatario: 28/2/13	Fecha Esperada Taller de Cierre: 28/09/2012

**Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario**

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☒ Muy Satisfactorio (HS)      ☐ Satisfactory (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PC)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable(P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Comentarios: creo q lograremos nuestros objetivos, tengo confianza y me siento totalmente apoyado tanto por el banco como por las autoridades del ministerio, por eso creo que será un buen programa

**Desempeño del Prestatario**

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (US)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: durante la preparación no forme parte, si en la ejecución, y en la ejecución me falta para estar completamente satisfactorio.

**Desempeño del Banco**

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☒ Muy Satisfactorio (MS)      ☐ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PS)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: la verdad que el apoyo que tenemos por parte del banco es incondicional y muy claro en sus conceptos, de ahí la confianza que nos tenemos para obtener buenos resultados

**Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco**

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco. Hace un mes hubiese dicho reuniones temporarias, pero el mismo bid, me las planteo y las estamos haciendo con total éxito.